

# NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA EN LA CONFIGURACIÓN DE LA NACIÓN/PUEBLO<sup>1</sup>

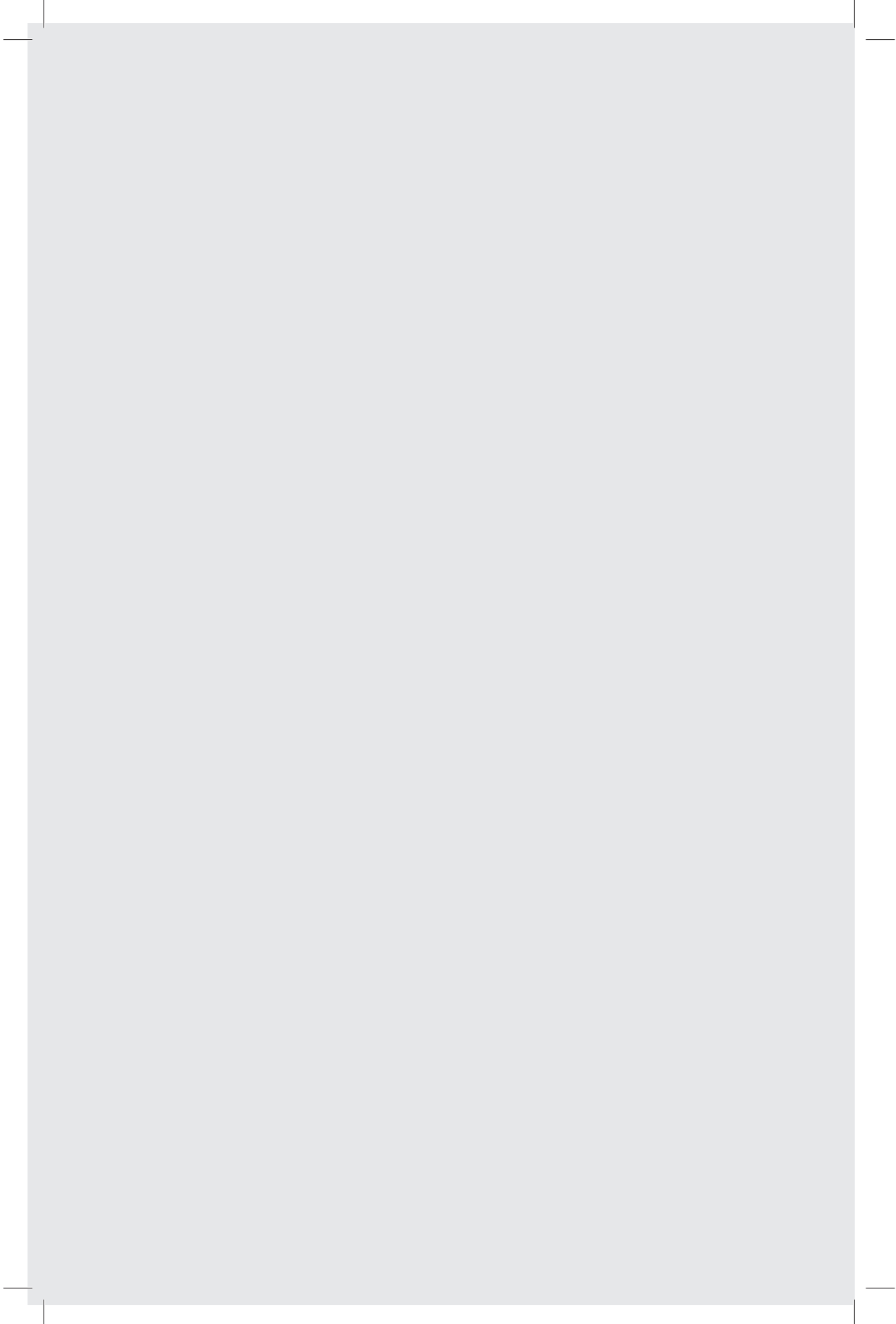
Benito Aláez Corral

## SUMARIO

1. El vínculo entre nacionalidad, ciudadanía y democracia
2. Diferenciación jurídico-funcional entre nacionalidad y ciudadanía
  - a. ¿Son necesarios los conceptos de nacionalidad y ciudadanía?
  - b. Nacionalidad y ciudadanía: entre la identidad y la diferencia.
  - c. De la «nacionalización» de la ciudadanía a la «civilización» de la nacionalidad
  - d. La progresiva construcción democrática de la ciudadanía
3. Nacionalidad y ciudadanía en la imputación democrática de la soberanía
  - a. El sentido democrático de la atribución de la soberanía a un sujeto colectivo
  - b. Consecuencias jurídicas para la nacionalidad de la imputación de la soberanía democrática a un sujeto colectivo
  - c. Relevancia del núcleo de la ciudadanía política para la soberanía democrática

---

<sup>1</sup> Versión corregida y actualizada del trabajo publicado en el libro «Nacionalidad y Ciudadanía», Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2008, págs. 63-129.



## I. EL VÍNCULO ENTRE NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA

El aumento que ha experimentado en los últimos años la población extranjera residente en España hasta cerca de seis millones de personas<sup>2</sup> ha puesto sobre la mesa la respuesta que ha de dar el Estado constitucional democrático a los fenómenos migratorios, y en particular a la inmigración. En este sentido, el problema de la adquisición de la nacionalidad y de los derechos de ciudadanía dentro de un Estado en el que la soberanía se atribuye a la colectividad democrática aparece, como un elemento más del análisis, dentro del estudio del fenómeno de la extranjería. En efecto, los movimientos migratorios poseen una gran incidencia en los institutos estatales de la nacionalidad y la ciudadanía y, por ende, en la soberanía de un Estado democrático<sup>3</sup>. Ello es debido a que la globalización económica y social, creciente en nuestro planeta, no se ha traducido paralelamente en una globalización jurídica que nos permita afirmar la existencia de un solo Estado-ordenamiento, articular la relación entre el individuo y el poder público —a la que atienden la nacionalidad y la ciudadanía— a partir de un último centro de poder global mundial y prescindir del concepto de Estado nacional, por lo que, aunque sea necesario redefinirlos a la luz una estructura estatal en transformación (que no en disolución), siguen teniendo

---

<sup>2</sup> La cifra de extranjeros residentes a 1 de enero de 2012, según datos del Padrón municipal (<http://www.ine.es/>), era de 5.711.040, esto es, aproximadamente el 12,1% del total de empadronados.

<sup>3</sup> Cfr. MASSING Johannes, *Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration*, Mohr Siebeck, 2001, pág. 20 ss.; ALÁEZ CORRAL, Benito, *Nacionalidad ciudadanía y democracia: ¿a quién pertenece la Constitución?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 5-9.

plena vigencia los mencionados institutos de la nacionalidad y la ciudadanía.

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. En muchos de los estudios existentes se parte de que democracia equivale a autogobierno, pero no se responde al interrogante ¿el autogobierno de quién?, lo que, siguiendo con la ficción del dogma soberanista, es tanto como decir que no se responde a la cuestión 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..., así como sobre los concretos requisitos para el ejercicio de los derechos a través de los cuales se participa en el poder, pero unas y otras cuestiones siempre se han tratado al margen de su abstracta e intrínseca relación con la pertenencia nacional al pueblo de un Estado democrático. Incluso aunque la diferenciación del ordenamiento jurídico como un subsistema social autorreferencial y positivizado no admita más soberanía que la de éste, 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, y el análisis se centra en el ejercicio del derecho que constituye el contenido más nuclear de la ciudadanía política, el de sufragio, pero se deja desatendida la relación existente entre la ciudadanía y la nacionalidad, 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 quienes 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 obliga. 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 jurídico. 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 soberanos. Se trata en último extremo de indagar la relación existente entre nacionalidad, ciudadanía y democracia como conceptos ju-

rídicos. La nacionalidad y la ciudadanía van a servir para medir respectivamente el mayor o menor grado de sujeción del individuo a dicho ordenamiento constitucional y su mayor o menor grado de participación social, y con ello contribuir 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.

En la medida en que, como se verá, la adquisición derivativa de la nacionalidad (también llamada naturalización) presupone la extranjería o apatridia de quien la pretende, el concepto de inmigración o, más concretamente de extranjero inmigrante, se ha de entender a estos efectos en un sentido restringido referido sólo a aquéllos extranjeros que pretenden la residencia en nuestro país, dado que el requisito de la residencia durante un período de tiempo bastante largo es en la mayor parte de los casos condición necesaria para la adquisición y pleno disfrute de los derechos de ciudadanía<sup>4</sup>.

Uno de los elementos que en los últimos dos siglos sin duda más ha contribuido a perfilar una nueva estructura del Estado nacional y que más deja ver su incidencia en la relación existente entre inmigración, nacionalidad y ciudadanía, es el principio democrático. Que el origen histórico del nacimiento de la moderna nacionalidad<sup>5</sup> fuera el reflejo de la lealtad y sujeción al monarca, la creación de un vínculo federal o un presunto pacto social entre individuos iguales puede tener trascendencia a la hora de explicar las diferencias en el tratamiento histórico-normativo de la nacionalidad, su relación con la ciudadanía, el predominio de unos u otros criterios de adquisición de la primera, etc...<sup>6</sup>, tal y como ha puesto de relieve la historiografía jurídica

---

<sup>4</sup> Como señala HAMAR, Tomas, *Democracy and the Nation State*, Avebury, Aldershot, 1991, pág. 12 ss., el problema de la naturalización o de la extensión de los derechos políticos, núcleo de la ciudadanía, a los extranjeros sólo se plantea en términos prácticos en relación con los «*denizens*» (en la terminología de John Locke), esto es, con los extranjeros residentes permanentemente en otro Estado.

<sup>5</sup> Por contraponerla a la civitas romana imperial o a los distintos significados de la civitas medieval feudal —antecedentes remotos de la moderna nacionalidad—; sobre ello en detalle, cfr. ALÁEZ CORRAL, Benito, *Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional*, Historia Constitucional. Revista electrónica, Vol. 6, 2005 (<http://hc.rediris.es/06/articulos/pdf/02.pdf>).

<sup>6</sup> Para un análisis de la evolución histórico-funcional de la nacionalidad y la ciudadanía véase ALÁEZ CORRAL, Benito, *Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional*, ob. cit.

más relevante en los distintos países<sup>7</sup>. Pero desde el momento en el que las Constituciones contemporáneas, y la española de 1978 no es una excepción, se han convertido en normas jurídicas supremas y, para preservar esta posición, han democratizado plenamente el ejercicio del poder<sup>8</sup>, el estatuto fundamental del individuo, incluida la adquisición de la nacionalidad, y su estatus como ciudadano pasan a derivarse de uno de los principios estructurales del Estado, el principio democrático, y no de ninguna otra circunstancia o *status* previo<sup>9</sup>, sobre todo si dicha ciudadanía se condiciona total o parcialmente a la adquisición de aquella nacionalidad. Ello se encuentra en plena consonancia con la culminación del proceso de diferenciación funcional del sistema jurídico que representa la Constitución, la cual, a pesar de incluir todavía las tradicionales formulaciones soberanistas revolucionarias a un sujeto colectivo, ha renunciado, a través de su autorreferencialidad y positividad democráticas, a encontrar justificaciones metapositivas a su validez<sup>10</sup>.

En este sentido, la exigencia definitoria del principio democrático de que los sometidos al poder del Estado, por tanto a su ordenamiento jurídico, puedan participar de forma libre, igual y plural en la creación normativa a la

---

<sup>7</sup> Cfr. BRUBAKER, Rogers, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.), 1992; GOSEWINKEL, Dieter, *Einbürgern und Ausschliessen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2001; FAHRMEIR, Andreas, *Citizens and Aliens. Foreigners and the law in Britain and the German States 1789-1870*, Berghahn Books, New York/Oxford, 2000; con algunas peculiaridades también respecto de Francia véase VANEL, Marguerite, *La notion de nationalité. Evolution historique en droit interne et en droit colonial compare (droit française-droit britannique)*, Revue Critique de Droit International Prive, 1951, pág. 6 ss.

<sup>8</sup> Sobre el principio democrático como aquella forma de organización de la creación normativa que mejor impele las condiciones funcionales de existencia del sistema jurídico —su autorreferencialidad y su positividad—, cfr. BASTIDA FRELEDO, Francisco, *La soberanía borrosa: la democracia*, Fundamentos, 1998, n.º 1, pág. 389 ss.

<sup>9</sup> En este sentido, cfr. BRYDE, Brun-Otto, *Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie*, Staatswissenschaft und Staatpraxis, 1995, pág. 307 ss. En un sentido opuesto, haciendo depender el status democrático del ciudadano de la pertenencia al pueblo como sujeto metapositivo soberano, fuente del poder constituyente, cfr. ISENSEE, Josef, *Abschied der Demokratie vom Demos. Ausländerwahlrecht als Identitätsfrage für Volk, Demokratie und Verfassung*, en: Dieter Schwabe (Hrsg.), *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft: Festschrift zum 65. Geburtstag von Paul Mikat*, Duncker & Humblot, Berlin, 1989, pág. 728-729 ss.

<sup>10</sup> Sobre ello, cfr. ALÁEZ CORRAL, Benito, *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pág. 139 ss.

que van a estar sujetos («democracia de afectación»)<sup>11</sup> sienta un condicionamiento estructural, aplicable desde un principio también al legislador de la nacionalidad, que va a cambiar por completo buena parte de los rasgos tradicionales de este instituto que lo equiparaban al de la ciudadanía. Ello ha de tener con toda certeza una poderosa influencia en la situación de aquellas personas extranjeras, residentes en España como consecuencia de fenómenos migratorios, que desean bien adquirir la nacionalidad española o bien, sin dicha adquisición, participar plenamente como ciudadanos en la vida política y jurídica de nuestro país.

Lo cierto es que la pertenencia del individuo a la comunidad humana estatalmente organizada, así como la posibilidad de su participación en la comunidad política se han venido definiendo, habitualmente de forma indiferenciada, con los términos, existentes en todas, o en casi todas, las lenguas europeas, de ciudadanía y nacionalidad; por mencionar sólo algunas de las antítesis terminológicas baste hacer referencia a las expresiones (además de la ya mencionada española), inglesa (*nationality/citizenship*), francesa (*nationalité/citoyenne*), italiana (*nazionalità/cittadinanza*), o alemana (*Staatsangehörigkeit/Staatsbürgerschaft*). Mientras que en algunos ordenamientos, como el alemán, es común manejar el término nacionalidad y que el de ciudadanía aparezca mucho menos o simplemente no aparezca, en otros por el contrario, como el francés, el italiano o el norteamericano, la tendencia es justamente la opuesta a precluir el término nacionalidad y a

<sup>11</sup> Cfr. BRYDE, Brun-Otto, *Ausländewahlrecht und grundgesetzliche Demokratie*, Juristen Zeitung, 1989, Bd. 44, pág. 257-258, aunque no sea la interpretación dominante del principio democrático y de soberanía popular del art. 20.1 GG alemana, que lo reconduce al poder de un sujeto-fuente prejurídico y soberano. En lo que se refiere a nuestro país, véase la tampoco mayoritaria interpretación normativo-funcional del art. 1.1 y 1.2 CE que realiza BASTIDA FREJEDO, Francisco, *La soberanía borrosa: la democracia*, ob. cit., pág. 389 ss. Esto debe ser así, cuando menos para que la legitimación democrática no sea sólo de origen sino también de ejercicio; sobre la vinculación del principio democrático con una y otra forma de legitimación, véase por todos BÖCKENFÖRDE, E. W., *Demokratie als Verfassungsprinzip*, en: Isensee Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, C.F. Müller, Heidelberg, 2004, pág. 445 ss., Rdnr. 26 ss. En las palabras del jurista italiano ESPOSITO, Carlo, *Commento all'art. 1 della Costituzione italiana*, en *Raccolta di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milán, 1958, pág. 10, «el contenido de la democracia no radica en que el pueblo sea la fuente histórica o ideal del poder, sino en que tenga el poder. Y no sólo en que tenga el poder constituyente, sino también en que a él correspondan los poderes constituidos; no en que tenga la nuda soberanía (que prácticamente no es nada), sino el ejercicio de la soberanía (que prácticamente lo es todo)».



que el término ciudadanía absorba el significado de ambas categorías<sup>12</sup>. Por lo que se refiere al ordenamiento español, el término nacionalidad aparece en el art. 11 CE que remite al legislador el establecimiento de las condiciones para su adquisición y pérdida, prohibiéndole, además, expresamente que esta última tenga lugar respecto de los españoles de origen. Y vuelve a aparecer en numerosas ocasiones a lo largo del texto constitucional de forma indirecta cada vez que se hace referencia a la cualidad de ser nacional, esto es, a los españoles (arts. 13.2, 14, 19, 29, 30, 35.), y, por oposición, a quienes carecen de esa cualidad, los extranjeros y los apátridas (art. 13.1 y 4), así como confundida con el término ciudadanía (arts. 13.4 y 30.4). Por su parte, el término ciudadanía no aparece directamente ni siquiera para una remisión a la tarea del legislador en su desarrollo o concreción, pero sí de forma indirecta en la medida en que halla su contenido en buena parte de los derechos y libertades de la persona, especialmente los de participación, que reconoce nuestro texto constitucional en el Capítulo II del Título I, y cuando se hace referencia a la cualidad que el mismo otorga, esto es, la de «ciudadano» (art. 23, Sección 2.<sup>a</sup> del Capítulo 2.<sup>o</sup> del Título I), con un sentido en ocasiones claramente diferente del de nacional (v. gr. compárense la mención del art. 30.1 y del art. 35.1 a «los españoles» con la mención del art. 30.4 «los ciudadanos» o del art. 31 a «todos», todas ellas dentro de la rúbrica de la Sección 2.<sup>a</sup>, Cap. II, Tít. I «De los derechos y deberes de los ciudadanos»).

De ahí que, para clarificar estas confusiones terminológicas y analizar una y otra categoría a la luz de la soberanía democrática, sea preciso determinar previamente la razón de ser tanto histórica<sup>13</sup> como dogmático-

---

<sup>12</sup> En el ámbito anglosajón, especialmente rico en el estudio de estos términos desde todos los puntos de vista, incluido el jurídico-constitucional, a veces se contraponen la nacionalidad, entendida como ciudadanía formal (nominal citizenship) a la ciudadanía en sentido estricto, entendida como ciudadanía material (substantive citizenship) y otras veces se utiliza la palabra ciudadanía como sinónima de ambas categorías; cfr. BAUBÖCK, Rainer, *Transnational citizenship*, Edward Elgar, Aldershot, 1994, pág. 23 ss.; BOSNIAC, Linda, *Constitutional citizenship through the prism of alienage*, Ohio State Law Journal, 2002, Vol. 63, n.º 5, pág. 1299-1300. Un interesante estudio histórico del diferente sentido de ambas categorías en Alemania, Francia, EE.UU. y el Reino Unido es el realizado por GOSEWINKEL, Dieter, *Untertanschaft, Staatsbürgerschaft, Nationalität*. Berliner Journal für Soziologie, Vol. 4, 1998, pág. 507 ss.

<sup>13</sup> Sobre la evolución histórica de la nacionalidad y la ciudadanía, confundidas en una misma categoría, véase con carácter general, COSTA, Pietro, *Civitas. Storia de la cittadinanza in Europa*, vol. I-IV, Roma/Bari, Laterza, 1999-2001. Sobre las condiciones científicas bajo las cuales es posible llevar a cabo esta reconstrucción histórica de estos conceptos político-jurídicos, véase BRUNNER, Otto/CONZE, Werner/KOSELLECK, Reinhart, *Geschichtliche*

normativa<sup>14</sup> de uno y otro término, el distinto significado que, en su caso, posean, y la relación que hayan de tener entre sí, para después analizar los condicionamientos que el principio democrático impone ex art. 1 CE sobre la (aparentemente libre) potestad de configuración legal de la nacionalidad (art. 11 CE) y de la ciudadanía (art. 13 CE en lo que se refiere a los ciudadanos extranjeros y arts. 53.1 y 81 CE respecto de todos los ciudadanos). Para ello esta exposición se dividirá en dos partes: una primera, de carácter teórico conceptual, en la que se analizarán las cuestiones terminológicas y conceptuales que rodean a los términos de nacionalidad y ciudadanía; y una segunda, en la que se analizará el papel que una y otra deben jugar en el interior de un ordenamiento democrático, en particular respecto de la soberanía. Dada la inexistencia tanto de un derecho fundamental de entrada en el territorio del Estado para toda persona como de un derecho humano a la inmigración (art. 19 CE, art. 13.2 Declaración Universal de derechos humanos, art. 12 Pacto internacional de derechos civiles y políticos, art. 2 y 3 Convenio Europeo de Derechos Humanos), se dejará a un lado un aspecto previo de carácter político, que requeriría un análisis filosófico-político, adicional al jurídico-constitucional, cual es el relativo a las condiciones bajo las cuales los Estados pueden reglar la entrada y salida en su territorio de quienes no son nacionales, pues del mismo dependen sin duda las condiciones previas para poder definir el papel que la ciudadanía y la nacionalidad deben ocupar en un ordenamiento democrático<sup>15</sup>.

## 2. DIFERENCIACIÓN JURÍDICO-FUNCIONAL ENTRE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

### a. ¿Son necesarios los conceptos de nacionalidad y ciudadanía?

Antes de aproximarnos conceptualmente a los institutos de la nacionalidad y la ciudadanía es necesario, con carácter previo, plantearnos teórica-

---

*Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band I, Klett-Cotta, Stuttgart, 2004, pág. XIX ss.

<sup>14</sup> Sobre la distinta función sociológico-jurídica de uno y otro concepto, cfr. BÖS, Matthias, *The legal construction of membership: nationality law in Germany and the United States*, Working Papers Series. Center for European Studies, Bd. 5, 2000.

<sup>15</sup> Cfr. RIEGER, Günther, *Einwanderung und Gerechtigkeit: Mitgliedschaftspolitik auf dem Prüfstand amerikanischer Gerechtigkeitstheorie der Gegenwart*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 1998, pág. 25 ss.; ROELLECKE, Ines Sabine, *Gerechte Einwanderungsrecht und Staatsangehörigkeitskriterien*, Nomos, Baden-Baden, 1999, pág. 125 ss., und CARENS, Joseph H., *Aliens and Citizens: the case for the open borders*, Review of politics, 1989, Vol. 49, pág. 251 ss.

mente su necesidad jurídica. Hans Kelsen<sup>16</sup>, desde el prisma de una concepción espacio-temporal unitaria del derecho y desde la inherente heteronomía que implicaba, llegó a la conclusión de que todo ordenamiento jurídico se construye a partir de sujetos (los súbditos y los circunstancialmente sometidos a él) y, en pura teoría, no necesitaría, pues, nacionales o ciudadanos. Desde esta perspectiva, la nacionalidad y la ciudadanía serían institutos jurídicos meramente contingentes, y su presencia en el ordenamiento jurídico dependería exclusivamente de la voluntad del legislador.

Con todo, la insuperable dificultad, aun hoy existente, de fundar la unidad del ordenamiento en la supremacía del derecho internacional, y la correlativa necesidad de que dicha unidad, de existir, tenga que sustentarse en los ordenamientos estatales, circunscritos a una determinada comunidad humana, conduce a que el instituto de la nacionalidad se haga necesario desde la perspectiva de la coexistencia de los diversos ordenamientos estatales<sup>17</sup>. Parece difícil imaginar, por razones meramente fácticas, que un ordenamiento jurídico tenga la pretensión, por encima de los demás (con supremacía), de ser aplicable a todo sujeto y en todo lugar, dada su incapacidad para ser eficaz en todo el planeta. Lo habitual es que el ordenamiento cree un círculo subjetivo especial (aunque no exclusivo) en el que concentrar la eficacia de sus normas, coincidente con la población que más contacto posee con un territorio sobre el que ejerce eficazmente el poder público (siguiendo la teoría de los tres elementos del Estado de Georg Jellinek)<sup>18</sup>, y que, todo lo más, admita la aplicación parcial de normas de ámbito territorial superior (supranacional o internacional) en el mismo, pero siempre subordinada a la Constitución nacional. Precisamente a ese vínculo legal que define quiénes integran el pueblo de un Estado<sup>19</sup>, sobre el que se aplica la protección diplomática en el derecho internacional público y que determina

---

<sup>16</sup> KELSEN, Hans, *Allgemeine Staatslehre*, Max Gehlen, Bad-Homburg v.d. Höhe, 1966 (Unveränderter fotomechanischer Nachdruck der ersten Auflage 1925), pág. 159-160.

<sup>17</sup> Sobre el problema de la relación entre el ordenamiento internacional y el estatal cfr. ALÁEZ CORRAL, Benito, *Soberanía constitucional e integración europea*, Fundamentos, n.º I, 1998, pág. 519 ss.

<sup>18</sup> Sobre la territorialidad del poder político y la trascendencia de ello para la nacionalidad y la ciudadanía, cfr. BAUBÖCK, Rainer, *Transnational citizenship*, Edward Elgar, Aldershot, 1994, pág. 16 ss.

<sup>19</sup> Para BRUBAKER, Rogers, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, ob. cit., pág. 21-23, la nacionalidad (que él denomina ciudadanía formal) opera como instrumento de exclusión o de cierre de cada sistema político estatal respecto de los demás.

la ley personal en el derecho internacional privado es a lo que se denomina nacionalidad, y hace que esta institución jurídica sea por el momento necesaria desde el mero punto de vista de la funcionalidad del sistema jurídico<sup>20</sup>.

Por otro lado, además, la capacidad de participación del individuo como miembro de pleno derecho de la comunidad estatal a la que está sometido, esto es, la ciudadanía<sup>21</sup>, ha ido creciendo históricamente en autonomía respecto de la nacionalidad, junto con la que representa el punto de encuentro entre el ejercicio del poder por el individuo y la atribución de la soberanía a un sujeto colectivo<sup>22</sup>, a medida que se ha ido liberalizando y democratizando la estructura del ordenamiento jurídico. De ahí que, precisamente porque desde la perspectiva de la legitimidad democrática de ejercicio del poder público es necesario que los súbditos se conviertan en la mayor medida posible en «soberanos»<sup>23</sup>, la ciudadanía pase a ser el instituto jurídico imprescindible que recoge las condiciones subjetivas necesarias para esa conversión, así como el haz de derechos en los que se ha de plasmar la participación en el ejercicio del poder de una comunidad, consustancial a la soberanía democrática.

De todo ello se desprende que, se les atribuya uno u otro significado, la nacionalidad y la ciudadanía son hoy por hoy —mientras no exista un único ordenamiento global en todo nuestro planeta, en cuya cúspide se encuentre el derecho internacional— instituciones jurídicamente necesarias, a las que procede dar un sentido adecuado a la estructura constitucional democrática de nuestro Estado. Además, como se verá seguidamente, se trata de dos categorías cuyo mantenimiento pasa por adecuar su originaria vinculación revolucionaria como categorías del Estado moderno y su diferente especia-

---

<sup>20</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito, *Nacionalidad ciudadanía y democracia: ¿a quién pertenece la Constitución?*, ob. cit., pág. 79 ss.

<sup>21</sup> Aunque no se trate de una definición jurídica sino eminentemente sociopolítica, expuesta con claridad manifiesta por MARSHALL, Thomas H., *Citizenship and Social Class* (1950), Pluto Press, Chicago, 1992, pág. 8., la misma coincide con los diversos mecanismos de inclusión política, social y económica con los que las Constituciones democráticas modernas rodean la posición del individuo, haciéndole, con ello, ciudadano. Sobre el carácter inclusivo de la ciudadanía (de la atribución de su contenido material), cfr., igualmente BRUBAKER, Rogers, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, ob. cit., pág. 21-23.

<sup>22</sup> Cfr. EMERICH, Francis, *Ethnos und Demos*, Berlin, 1965, pág. 88 ss. En contra de atribuir al principio democrático un carácter inclusivo, cfr. BAUBÖCK, Rainer, *Transnational citizenship*, ob. cit., 1994, pág. 197 ss.

<sup>23</sup> Cfr. BASTIDAFREJEDO, Francisco, *La soberanía borrosa: la democracia*, ob. cit., pág. 389 ss.

lización funcional en el seno del sistema jurídico a las estructuras básicas de este último como subsistema socialmente diferenciado, de entre las que se destacará aquí la derivada del principio democrático.

*b. Nacionalidad y ciudadanía: entre la identidad y la diferencia.*

Como ya se apuntó al inicio, el derecho constitucional positivo no refleja expresamente una nítida diferenciación entre nacionalidad y ciudadanía, confundiénolas terminológicamente, no en pocas ocasiones. En el ámbito del derecho infraconstitucional, el *art. 2 del Convenio Europeo sobre Nacionalidad, firmado en Estrasburgo el 6 de noviembre de 1997* (aún no ratificado por España) da a la nacionalidad una definición legal expresa y vinculante para los Estados parte (entre los que no está España), describiéndola como el vínculo legal entre una persona y un Estado que no hace referencia a su pertenencia a un grupo étnico<sup>24</sup>, mientras que la ciudadanía carece de una definición legal equivalente. A pesar de ello, se puede decir que nacionalidad y ciudadanía desempeñan una diferente función en el ordenamiento moderno<sup>25</sup>: la primera una función excluyente, en tanto expresión de la diferenciación segmentaria en Estados territoriales, y la segunda una función incluyente, como mecanismo de realización de la diferenciación funcional que experimenta la sociedad en cada uno de los Estados integrando a los individuos en los distintos subsistemas sociales<sup>26</sup>. Su ya tradicional y permanente vinculación doctrinal<sup>27</sup> se encuentra parcialmente ligada al fenómeno histórico-político de la atribución de la soberanía a un sujeto nacional, obra de la teoría política de la revolución francesa, y a la distinción entre ciu-

---

<sup>24</sup> Abundando ya en los criterios básico que había sentado la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia en el caso *Nottebohm-Liechtenstein v. Guatemala* (International Court of Justice Reports 1955, pág. 4 ss).

<sup>25</sup> Cfr. KADELBACH, Stefan, *Staatsbürgerschaft – Unionsbürgerschaft – Weltbürgerschaft*, in Josef Drexl (Hrsg.), *Europäischen Demokratie, Nomos, Baden-Baden, 1999*, pág. 91 ss.

<sup>26</sup> En detalle sobre ambas funciones, véase ALÁEZ CORRAL, Benito, *Nacionalidad ciudadanía y democracia: ¿a quién pertenece la Constitución?*, ob. cit., pág. 22 ss. Las expresiones diferenciación segmentaria y diferenciación funcional pertenecen al campo de la sociología jurídica y la teoría de los sistemas y están tomadas en este concreto ámbito de HOLZ, Klaus, *Citizenship: Mitgliedschaft in der Gesellschaft oder differenztheoretisches Konzept?*, Staatsbürgerschaft. Soziale Differenzierung und politische Inklusion, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2000, pág. 195-196.

<sup>27</sup> Una vinculación que para GRAWERT, Rolf, *Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft*, Der Staat, n.º 23, 1984, pág. 182 ss. se debe a la «función de llave» que posee la nacionalidad.

dadanos activos y pasivos<sup>28</sup>. Ciertamente, en los Estados como Alemania, donde la formación del Estado nacional fue más tardía que en Francia o España y donde, sobre todo, tuvo un origen federal<sup>29</sup>, la conexión entre el mero vínculo formal y abstracto de la pertenencia al pueblo del Estado y el

<sup>28</sup> En este mismo sentido, cfr. HEATER, Derek, *What is citizenship?*, Polity Press, Cambridge, 2002, pág. 95 ss. Véanse los arts. 2 y 3 del Título II y art. 2 de la Sección 2.<sup>a</sup>, Capítulo I, del Título III de la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791, aunque en este caso utilizase la denominación de (simples) ciudadanos y ciudadanos activos. Textos constitucionales posteriores (como la Constitución francesa del año III —de 22 de agosto de 1795— o la Constitución francesa del año VIII —de 13 de diciembre de 1799—) utilizan únicamente el término ciudadano para referirse a los ciudadanos activos, obviando toda referencia a los ciudadanos pasivos, que pasan a estar regulados a partir de 1804 como nacionales en el Código Civil napoleónico (art. 9 y ss). Esta territorialización y nacionalización de la ciudadanía pasiva es consecuencia también de que desde principios del siglo XIX se distinga entre atribución (originaria y por imperativo constitucional o legal) y adquisición (derivativa) de la ciudadanía (pasiva) francesa, aplicables respectivamente a los franceses por nacimiento y a los extranjeros naturalizados; cfr. LOCHAK, Danielle, *La citoyenneté: un concept juridique flou*, en Colas/Emeri/Zylberberg (dir.), *Citoyenneté et Nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Presses Universitaires de France, Paris, 1991, pág. 182.

<sup>29</sup> El único texto constitucional decimonónico de la Alemania unificada que se inserta en la tradición revolucionaria francesa es la non-nata Constitución del *Reich* alemán de 1849. En efecto, la centralización del poder conseguida en los diferentes Estados alemanes durante los siglos XVIII y XIX culminará con la creación de un Estado nacional, el *Deutsches Reich* en 1871, bajo un vínculo federal entre los príncipes alemanes de aquellos reinos preexistentes que dotará de unidad al ordenamiento jurídico, de un buen grado de centralización al poder político y, sobre todo, que recreará a través del vínculo jurídico de la nacionalidad federal o estatal (*Bundesangehörigkeit* o *Staatsangehörigkeit*) un concepto étnico-cultural de nación (véase la Ley de 1 de junio de 1870 sobre nacionalidad federal y nacionalidad estatal). Se trata de figuras que parten de la pertenencia a un colectivo de súbditos del monarca acreedores de unos derechos civiles otorgados por aquél, y que venían definidas por los conceptos de *Indigenat* (nacionalidad), contemplado en las Constituciones otorgadas en Baviera (1818) y Baden (1818), *Staatsbürger* (ciudadano pasivo) de la Constitución otorgada de Württemberg (1819) y *Eigenschaft eines Preussen* (condición de prusiano) de la Constitución otorgada de Prusia (1848). Todos ellos tenían su correlativo desde el punto de vista de la ciudadanía en los *Staatsbürgerrechte* (derechos de ciudadanía), derechos de participación política para cuyo disfrute era condición indispensable la pertenencia al *Indigenat*, la condición de prusiano o la pertenencia al pueblo alemán. La nueva Constitución de 1871 creó un *Indigenat* común (art. 2) que, al modo y manera de una nacionalidad federal, permitió la unión de las nacionalidades de los distintos Estados miembros, atribuyendo un núcleo mínimo de iguales derechos y deberes a los habitantes del nuevo *Reich* alemán, con independencia de su Estado de origen. Semejante nacionalidad federal común se veía completada con una ciudadanía política-activa (*Staatsbürgerrechte*) a la que eran acreedores los nacionales que, además, reuniesen ciertos requisitos capacitarios. Sobre ello, en detalle, véase GRAWERT, Rolf, *Staat und Staatsangehörigkeit*, ob. cit., pág. 193 ss.

contenido material en derechos y obligaciones que corresponden al miembro de la comunidad política se produce de forma menos intensa y mucho más lenta históricamente, pero en último extremo una y otra categoría terminan estando vinculadas<sup>30</sup>. Desde la perspectiva revolucionaria, se trataba de construir, en torno a la mayor o menor participación del individuo en la titularidad y ejercicio del poder, un vínculo entre el aquél y el ordenamiento jurídico que rindiese tributo al dogma de la soberanía nacional o popular. Ello exigía distinguir entre una ciudadanía relativa (pasiva), atributiva de la condición política de representado en tanto integrante de la nación o el pueblo del Estado y vinculada a la garantía de los derechos civiles (de libertad) de la persona, y una ciudadanía absoluta (activa), ligada a la atribución de derechos políticos que correspondía a un círculo de sujetos más reducido, solo a algunos ciudadanos<sup>31</sup>, pero que cada vez se ha ido ampliando más como consecuencia del axioma igualitario democrático. La primera devino en lo que hoy modernamente conocemos como nacionalidad, mientras que la segunda se correspondería con el núcleo esencial de la moderna ciudadanía.

Como han revelado estudios más recientes, aun sin estar clara desde un punto de vista terminológico la distinción entre la nacionalidad y la ciudadanía en los primeros textos constitucionales revolucionarios<sup>32</sup>, lo cierto es que la inicial configuración normativa de la soberanía nacional en ningún caso significó que la capacidad para formar parte del sujeto colectivo nacional tuviese que estar circunscrita única y exclusivamente a los miembros de una determinada comunidad étnico-cultural, sino que también los extranjeros residentes podían llegar a convertirse en ciudadanos pasivos y activos sin pertenecer a dicha comunidad étnico-cultural, integrándose en la comunidad política<sup>33</sup>. Es más la vinculación, de existir, se daba en el sentido opuesto de

---

<sup>30</sup> Sobre esta diferente evolución del contenido de la ciudadanía desde una perspectiva histórica comparada, cfr. GOSEWINKEL, Dieter, *Untertanschaft, Staatsbürgerschaft, Nationalität*, Berliner Journal für Soziologie, 1998, n.º 4, pág. 507 ss.

<sup>31</sup> Cfr. la interpretación que da SEWELL, William H. Jr., *Le citoyen/La citoyenne: Activity, passivity, and the revolutionary concept of citizenship*, in Colin Lucas (Hrsg.), *The French Revolution and the creation of the modern political culture*, Vol. 2 (The political culture of the French Revolution), Pergamon Press, Oxford, 1988, pág. 106 ss., de los textos de Rousseau y Sieyès.

<sup>32</sup> Como demuestra RAPPORT, Michel, *Nationality and citizenship in Revolutionary France*, Clarendon Press, Oxford, 2000, los revolucionarios franceses no mencionaban el término nacionalidad sino sólo el de ciudadanía.

<sup>33</sup> La adquisición de la ciudadanía implicaba, pues, la previa posesión o la adquisición simultánea de la nacionalidad, cfr. ISENSEE, Josef, *Abschied der Demokratie vom Demos*. Aus-

definir la nacionalidad a partir de la ciudadanía, esto es, la pertenencia a la comunidad nacional a partir de la vinculación de los sujetos al ordenamiento jurídico de esa comunidad y su correlativa capacidad para ser representados como integrantes del sujeto titular del poder soberano (ciudadanos pasivos) o para participar en su creación (ciudadanos activos)<sup>34</sup>. Así, por ejemplo, en el art. 2 de la *Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791* se incluían entre los ciudadanos pasivos (nacionales franceses) a los nacidos en Francia de padre extranjero que tuviese su residencia en Francia y, al mismo tiempo, se excluían los nacidos de padres franceses en el extranjero si no fijaban su residencia en Francia y no prestaban juramento de ciudadanía (salvo que hubiesen sido expulsados de Francia por motivos religiosos). Mientras que, por su parte, el art. 4 de la *Constitución francesa de 24 de junio de 1793* atribuía el ejercicio de los derechos de ciudadanía activa tanto a los franceses de nacimiento como a los extranjeros *residentes que poseyesen una mínima vinculación al ordenamiento francés*, exactamente los mismos requisitos en virtud de los cuales el *Decreto de 30 de abril de 1790* les atribuía automáticamente a los últimos la *nacionalidad francesa*.

Sea como fuere, esta teórica desvinculación de la nacionalidad y la ciudadanía, cuyo sustrato subjetivo no tenía porque ser totalmente coincidente, se vio pronto superada en la práctica, como pone fácilmente de relieve la evolución que sufrieron los textos constitucionales franceses, alemanes o

---

*länderwahlrecht als Identitätsfrage für Volk, Demokratie und Verfassung*, en Dieter Schwabe (Hrs.), Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft: Festschrift zum 65. Geburtstag von Paul Mikat, Duncker & Humblot, Berlin, 1989, pág. 713. En un sentido opuesto, RAPPORT, Michel, *Nationality and citizenship in Revolutionary France*, ob. cit., pág. 332 ss., para quien durante la revolución francesa era posible distinguir entre nacionalidad y ciudadanía como dos nociones distintas: la primera haría referencia a la pertenencia a una comunidad identificada a sí misma como un grupo político, étnico o cultural que pretende dominar sus asuntos internos y externos; mientras que la segunda lo haría a la pertenencia a un Estado como organización política, que permite al individuo poseer ciertos derechos sociales o políticos. Donde el colectivo nacional se define en términos étnico-culturales, la pertenencia a la ciudadanía depende del nacimiento en ese grupo, étnico o cultural, mientras que donde la nación se define políticamente, vía escogida por los revolucionarios franceses, la pertenencia como ciudadano es una cuestión de decisión individual y la adquisición de los derechos de ciudadanía, permitiría al ciudadano convertirse en nacional.

<sup>34</sup> Sobre la polémica acerca de si la ciudadanía presuponía o implicaba la adquisición de la nacionalidad en la Francia revolucionaria, véase TROPER, Michel, *La notion de citoyen sous la Révolution française*, in Etudes en l'honneur du Georges Dupuis, LGDJ, Montchrestien, 1997, pág. 304 ss. y WEIL, Patrick, *Qu'est-ce qu'un français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset, Paris, 2002, pág. 23-25.



españoles durante todo el siglo XIX. Y, aunque aún existen algunos ordenamientos como el de los EE.UU. en el que ambos conceptos permanecen parcialmente desvinculados —conforme a la Sec. 308 de la Immigration and Nationality Act hay «*nationals non citizens of the United States*»—, hoy en día la posesión de la ciudadanía absoluta (activa) en términos generales se vincula total o parcialmente a la previa posesión de una nacionalidad construida a partir de la pertenencia del sujeto a una determinada comunidad humana, en la que están presentes en grado diverso según el país de que se trate y los criterios por lo que se ha optado para la adquisición de la nacionalidad determinados signos comunes de identidad étnica y cultural<sup>35</sup>.

En resumen, la nacionalidad hace referencia al vínculo jurídico de pertenencia de los individuos a una concreta colectividad humana o nación. Mientras, el moderno concepto de ciudadanía habría nacido de la mano del de nacionalidad como el concreto contenido jurídico-participativo que se anuda a la pertenencia del individuo a la comunidad, y tiende, en la actual era postnacional, a desvincular su base teórica de la de la nacionalidad y a crear diferentes niveles de pertenencia a la comunidad (política, social, económica, cultural, etc...)<sup>36</sup> ligados a la titularidad de diferentes grupos de derechos fundamentales. Como se verá posteriormente, esta desvinculación es posible en cierta medida en relación con parte del contenido de la ciudadanía, pero resulta imposible convertirla en completa mientras siga existiendo una diferenciación segmentaria de los Estados, puesto que la misma conduce a preservar el núcleo de dicha ciudadanía (la participación política al más alto nivel) en manos de un sujeto colectivo definido conforme al abstracto criterio de la nacionalidad.

### *c. De la «nacionalización» de la ciudadanía a la «civilización» de la nacionalidad*

Precisamente como consecuencia de esa última vinculación, y de las dificultades para prescindir de ella con un equivalente funcional adecuado, es por lo que hace falta analizar desde su funcionalidad democrática los criterios conforme a los cuales los ordenamientos pretenden construir el sujeto colectivo (el pueblo o la nación) de la soberanía a través del vín-

<sup>35</sup> En detalle véase, ALÁEZ CORRAL, Benito, *Nacionalidad ciudadanía y democracia: ¿a quién pertenece la Constitución?*, ob. cit., pág. 57-66.

<sup>36</sup> Cfr. SOYSAL, Yasemin Nuhoglu, *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago, 1994, pág. 136 ss.

culo jurídico formal de la nacionalidad, del que hacen depender el núcleo político-participativo de la ciudadanía. El concepto de pueblo/nación se ha venido entendiendo desde hace tiempo en la teoría política tanto en un sentido subjetivo como en un sentido objetivo<sup>37</sup>. En un sentido subjetivo (predominantemente francés), la nación venía definida por la voluntad de los individuos de pertenecer a una determinada comunidad humana jurídicamente organizada, siguiendo los presupuestos de las teorías pactistas revolucionarias<sup>38</sup>. En un sentido objetivo (de tradición fundamentalmente alemana), por el contrario, la nación se define por la común posesión de unos mismos rastros de identidad étnica o cultural de carácter totalmente objetivo, al margen, pues, de la voluntad de los sujetos integrantes de dicha colectividad<sup>39</sup>. Los grandes criterios de atribución (*ius soli* y *ius sanguinis*) y adquisición (*ius domicilii*) de la nacionalidad<sup>40</sup>, combinados entre sí, y con otros de más difícil concreción jurídica (como el conocimiento de la lengua y la cultura, la lealtad política, etc...) <sup>41</sup>, han contribuido históricamente a caracterizar en mayor o menor grado a la nación en sentido objetivo o en sentido subjetivo, sin que sea posible establecer reglas fijas que vinculen unos criterios con uno u otro tipo de nación<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Véase la clásica distinción entre una (nación-cultural) y otra (nación-estado) forma de concebir a la nación que formulara ya MEINECKE, Friedrich, *Weltbürgertum und Nationalstaat*, R. Oldenburg Verlag, München, 1962, pág. 10 ss.

<sup>38</sup> Cfr. el análisis que realiza BAUBÖCK, Rainer, *Transnational citizenship*, ob. cit. pág. 55 ss. de las teorías pactistas de Hobbes, Rousseau y Locke y de su trascendencia para una formulación voluntarista del vínculo de la ciudadanía.

<sup>39</sup> Es la concepción que abiertamente adopta ISENSEE, Josef, *Abschied der Demokratie vom Demos...*, ob. cit., pág. 708 ss., con lo que sujeta el concepto jurídico de nacionalidad y de ciudadanía (para él intrínsecamente ligada a la primera) a esta precomprensión étnico-cultural de la nación alemana. En un sentido semejante BLECKMANN, Albert, *Das Nationalstaatsprinzip im Grundgesetz — Zum Kommunalwahlrecht der Ausländer —*, Die öffentliche Verwaltung, Bd. 41, 1988, pág. 440-441.

<sup>40</sup> Sobre los criterios de atribución y adquisición de la nacionalidad en general en nuestro país, cfr. FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos, *Derecho de la Nacionalidad*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 133 ss. y 135 ss.

<sup>41</sup> Un exhaustivo análisis del manejo de los diferentes criterios de «naturalización» o pertenencia *a posteriori* a una comunidad ya formada mediante la obtención de la nacionalidad, puede verse en BAUBÖCK, Rainer, *Transnational citizenship*, ob. cit., pág. 71 ss.

<sup>42</sup> En particular, como demuestra BÖS, Matthias, *The legal construction of membership: nationality Law in Germany and the United States*, ob. cit., pág. 24, *ius sanguinis* y *ius soli* son mecanismos funcionalmente equivalentes para la socialización del individuo en el seno de una comunidad políticamente organizada.

Se entienda de uno u otro modo, sociológico-jurídicamente la nacionalidad no pierde su sentido de vínculo que expresa la pertenencia del individuo a una comunidad humana, del que se deriva no solo un más intenso (en el espacio y en el tiempo) grado de sujeción al ordenamiento jurídico de esa comunidad, sino también —y en ello reside la vinculación con la ciudadanía— una mayor capacidad para la participación en los asuntos públicos. Sin embargo, las diferencias a que conduce optar por uno u otro criterio de construcción de la nación se dejan ver de forma muy nítida en la propia vinculación entre la nacionalidad y la ciudadanía. Mientras que una concepción objetiva de la nación ha de conducir a subordinar la ciudadanía a la nacionalidad, esto es, la mayor o menor participación del individuo en la comunidad política a su pertenencia a un grupo humano étnico-culturalmente mayoritario, una concepción subjetiva de aquella lleva, por el contrario, a que nacionalidad y ciudadanía se desvinculen, o a que, de persistir cierta vinculación, la misma discorra bajo los parámetros democráticos que han impregnado la ciudadanía y que deben regir también en la construcción de la nacionalidad.

Aunque, como consecuencia del influjo del principio de Estado democrático de derecho, los ordenamientos en los que la construcción de la nacionalidad fue inicialmente objetiva (como Alemania) se han visto obligados a tener en cuenta la decisión del individuo de integrarse en la comunidad política, adquiriendo la nacionalidad, o de salir de dicha comunidad, renunciando a la misma, lo cierto es que, a raíz de una generalizada etnificación del derecho de la nacionalidad —manifestada en exigencias como el dominio de una lengua, la integración en los valores culturales mayoritarios en la sociedad de acogida, el conocimiento de una historia común o la lealtad a un sistema político—, han terminado introduciéndose en todo caso, con mayor o menor extensión, elementos del concepto objetivo de nación, incluso en los Estados cuya inicial configuración histórica de la nación era subjetiva (como Francia o los EE.UU).<sup>43</sup> Un ejemplo paradigmático de esta etnificación de la nación es, a nuestro entender, el razonamiento de nuestro Tribunal Constitucional en la *STC13/2001, de 29 de enero, F.J. 9.º* (caso Williams Lecraft), en el que, apartándose de buena parte de su jurisprudencia anterior sobre la prohibición de discriminación por razón de raza y el principio de igualdad, se afirma que una persona de raza negra presenta una mayor

---

<sup>43</sup> BÖS, Matthias, *The legal construction of membership: nationality Law in Germany and the United States*, ob. cit., pág. 25 ss.

probabilidad de no ser española que otra de raza caucásiana, cuya nacionalidad española se presumiría por la etnia mayoritaria a la que pertenece. Ello tiene como efecto que la ciudadanía se vincule a una nacionalidad que se construye a partir de la presuposición de unos elementos étnico-culturales comunes a los integrantes de una comunidad, que bien se presuponen (nacionalidad originaria), o bien se requieren mínimamente (nacionalidad derivativa) para quienes pretendan integrarse en ese colectivo nacional<sup>44</sup>.

Semejante absorción de la ciudadanía por la nacionalidad conduce a circunscribir cualquier capacidad de participación en el ejercicio de la soberanía únicamente a los individuos pertenecientes a un colectivo, la nación, definido conforme a parámetros que poco o nada tienen que ver con la mayor o menor sujeción al ordenamiento jurídico de estos individuos<sup>45</sup>. Y es, precisamente, este último aspecto uno de los que presenta mayores dificultades de compatibilidad con el principio democrático, mucho más vinculado (aunque no idéntico) con el elemento subjetivo de la voluntad de los individuos de habitar en un determinado lugar y, con ello, sujetarse a las disposiciones de un ordenamiento jurídico, en cuya elaboración deben poder participar<sup>46</sup>; e inversamente más desvinculado de una homogeneidad cultural<sup>47</sup> contraria al libre desarrollo de la personalidad dentro del pluralismo cultural que se desprende de los derechos fundamentales (art. 10.1 CE), expresión de la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político como valores superiores de nuestro ordenamiento (art. 1.1 CE)<sup>48</sup>. Como se verá se-

---

<sup>44</sup> Sobre la absorción de lo cultural por el moderno concepto sociológico de etnia, cfr. WEBER, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Band I/1, JCB Mohr, Tübingen, 1956 (4. Auflage), pág. 236-237

<sup>45</sup> Muy ilustrativas son las palabras de ISENSEE, Josef, *Abschied der Demokratie vom Demos...*, ob. cit., pág. 711, opuestas a la «contraposición del extranjero plenamente integrado en la sociedad al nacional que vive desde hace mucho en el extranjero y se ha alejado de su patria», a la que conduciría una lógica democrática que no parte de un pueblo homogéneo soberano, como la que propone BRYDE, Brun-Otto, *Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie*, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1995, Heft 3, pág. 307 ss.

<sup>46</sup> En contra de semejante concepto de «democracia de afectación», ISENSEE, Josef, *Abschied der Demokratie vom Demos...*, ob. cit., pág. 728-729 ss., aunque sus argumentos se asientan circularmente en la preexistencia del pueblo/nación como un concepto homogéneo y unitario prejurídico del que ha de emanar la democracia.

<sup>47</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität* (1988), en *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M., 1994, 4. Auflage, pág. 642-643.

<sup>48</sup> El llamado «contrato de integración» francés sólo tiene sentido como obligación de formación cívico-democrática y lingüística del extranjero que quiera residir y/o adquirir la

guidamente, una adecuada compatibilización del principio democrático con la necesidad de definir el colectivo nacional al que se imputa la soberanía a través de la nacionalidad, presente en casi todos los ordenamientos jurídicos modernos, requiere reconstruir aquélla desde una perspectiva democrática, esto es, en función de la ciudadanía y no a la inversa, lo que exige alejarse de un concepto objetivo de nación y aproximarse mucho más a un concepto subjetivo en el que el factor determinante lo constituya la igual sujeción al ordenamiento jurídico de quienes han expresado con la residencia su consentimiento al pacto social fundador. Esta recíproca «civilización de la nacionalidad» permitiría compensar, en cierta medida, la nacionalización de la ciudadanía que se deriva de la casi constante atribución constitucional de la soberanía a un colectivo humano nacional.

#### d. La progresiva construcción democrática de la ciudadanía

A diferencia de la nacionalidad, el instituto de la ciudadanía, con un origen remoto en sus primeras construcciones grecolatinas<sup>49</sup>, se concibe

---

nacionalidad en los valores y principios constitucionales (como exigen el art. L-311-9 del Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile francés) y de la que lógicamente se deben ver eximidos los menores en edad de cursar la educación primaria o secundaria obligatoria por ser la misma objeto del derecho a la educación, sea transversalmente o a través de la asignatura obligatoria específica. Aunque este contrato de integración fue tomado como base por el programa electoral del Partido Popular español para las elecciones generales de 2008 (véase el punto 1225 del programa electoral), una mera lectura de ambos pone de relieve sus diferencias: mientras que el texto francés requiere a los inmigrantes someterse a una formación cívica, lo que implica el conocimiento de las instituciones y valores de la república francesa (es decir, los valores constitucionales), y la lengua francesa, en el caso del contrato sugerido por el Partido Popular el inmigrante se compromete a respetar, además de los valores y principios constitucionales, las costumbres españolas, lo que implicaría una necesaria auto restricción del ejercicio de algunos de sus derechos fundamentales, a trabajar activamente y a renunciar a su permiso de residencia retornando a su país si perdiera el empleo y careciese de medios de subsistencia. Otras fórmulas que se van ensayando en Europa desde los años noventa del siglo xx son los cursos de integración cívica holandeses, de cumplimentación obligatoria en origen para obtener un visado de entrada en Holanda, los cursos de integración previstos en los §§ 43 a 45 de la Ley de inmigración alemana (ZwG), o la gradual exigencia de integración socio-cultural prevista en la propuesta del path to citizenship británico, que incluye hasta una «nacionalidad a prueba» (probationary citizenship). Sobre ellos, cfr. el informe de GIRAUDON, V., *Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea*, Analysis of the Real Instituto Elcano (ARI), 2008 n.º 43.

<sup>49</sup> Sobre todo en la *polis* griega. Sobre las diferencias entre una y otra forma de ciudadanía y sobre la aplicabilidad del sentido esencial de la ciudadanía romana a la transforma-

como un vínculo primero político-ideal y después legal de pertenencia a una determinada *cultura política* de una comunidad humana<sup>50</sup>. En efecto, la pertenencia tanto a la *polis* griega como a la *civitas* romana del período republicano<sup>51</sup> se caracterizaba en buena medida por la atribución al individuo de cierta capacidad de participación en la comunidad política, con independencia —por lo menos en sus primigenias formas puras— de la concreta identidad cultural de éste<sup>52</sup>.

Ciertamente, las exigencias democráticas modernas de libertad e igualdad estaban ausentes de los criterios definitorios de los sujetos que podían adquirir el *status* de ciudadano<sup>53</sup>, dada la preordenación natural o teológica de la sociedad en tanto que institución natural, *status* del que quedaban excluidos amplios colectivos humanos por razón de sexo, raza o pertenencia a otra comunidad política subyugada. Sin embargo, el elemento definitorio de aquella histórica configuración del instituto de la ciudadanía, salvando las distancias que ha generado la democratización del Estado, sigue teniendo aplicabilidad en los procesos actuales derivados de la globalización y de los movimientos migratorios. En el período grecolatino, la ciudadanía acabó

---

ción de la ciudadanía en el Estado moderno, cfr. CRIFO, Giuliano, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pág. 27-28, 81-82.

<sup>50</sup> Un análisis detallado de los distintas fases de construcción de este concepto en la Grecia clásica y en Roma puede verse en ZAPATA BARRERO, Ricard, *Ciudadanía y democracia...*, ob. cit., pág. 37-58 y en KLUSMEYER, Douglas B., *Between consent and descent...*, ob. cit., pág. 9-18.

<sup>51</sup> La *civitas* del período imperial, sobre todo tras el Edicto de Caracalla en el 212 a.d., se asemejaba más al vínculo jurídico de la nacionalidad, por su mayoritaria carencia de contenido político, que a la *civitas* republicana; cfr. GAUDEMET, J., *Les romains et les «autres»*, en La nozione di «romano» tra cittadinanza e universalità. Atti del II Seminario Internazionale di Studi Storici «Da Roma alla terza Roma» 21-23 aprile 1982, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 1982, pág. 8-9.

<sup>52</sup> Cfr. CRIFO, Giuliano, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, ob. cit., pág. 67 ss.; CORDINI, Giovanni, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Cedam, Padova, 1998, pág. 49 ss. Ciertamente, una cierta vinculación cultural se lograba a partir del hecho de que la forma originaria de atribución de la ciudadanía, sobre todo en el ordenamiento romano, era el nacimiento a partir de padres de ciudadanía romana, de manera semejante a como se adquiere la nacionalidad originaria hoy en muchos Estados, con lo cual esa adscripción natalicia producía ya una cierta inmersión cultural hereditaria.

<sup>53</sup> Sobre la moderna ciudadanía (sobre todo en los EE.UU.) como un *status* y su vinculación con la inclusión en la comunidad política a través de la posibilidad de ejercicio de del derecho de sufragio, SHKLAR, Judith N., *American citizenship. The Quest for inclusion*, Harvard University Press, Cambridge/London, 1991, pág. 14 ss.

sirviendo para crear un vínculo jurídico de pertenencia a la comunidad política en beneficio de individuos que residían más allá de la *polis* o de la *urbs*, esto es, tuvo el efecto jurídico de un movimiento centrífugo de extensión de las fronteras de la cultura política. Hoy en día, por el contrario, la ciudadanía así concebida habría de tener, en relación con los movimientos migratorios, un efecto centrípeto integrador de los inmigrantes extranjeros en la cultura política de cada Estado.

En este sentido, la ciudadanía moderna, presente en los textos constitucional-democráticos, ha de ser concebida hoy en un sentido jurídico como el vínculo que permite, a través del ejercicio de los derechos fundamentales —sobre todo los de carácter político-participativo—, una praxis cívica funcionalmente orientada a preservar tanto el marco constitucional del proceso comunicativo que la hace posible como la pluralidad cultural de los sujetos y los grupos que se hallan sujetos a ese marco<sup>54</sup>. Si la ciudadanía es, pues, utilizando las palabras del sociólogo inglés T. H. Marshall, la expresión de la plena pertenencia del individuo a la comunidad (*full membership*)<sup>55</sup>, no cabe duda alguna de que su desarrollo jurídico ha de estar totalmente vinculado al principio democrático y a la maximización tanto de las facultades a cuyo través se articula dicha praxis cívica, como del colectivo subjetivo que se forma a partir de la atribución del *status* de ciudadano. La ciudadanía no se orienta, pues, a la conservación de una identidad étnica o socio-cultural determinada, sino únicamente de una cultura política que en un Estado constitucional democrático es compatible con una pluralidad cultural individual y colectiva<sup>56</sup>.

De lo anterior se deduce ya que, en un Estado social y democrático de derecho, el instituto jurídico de la ciudadanía se encuentra íntimamente relacionado con la titularidad y ejercicio de los derechos fundamentales, lo que arroja un doble interrogante: en primer término, la posesión de qué derechos

---

<sup>54</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen, *Staatsbürgerschaft und nationale*, ob. cit., pág. 642-643. Crítico con esta concepción por el carácter unidireccional de la integración social (del nuevo miembro en la sociedad de acogida, pero no a la inversa), cfr. LUCAS, Javier de, *Inmigración y ciudadanía: visibilidad, presencia y pertenencia*, Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 2003, n.º 37, pág. 88 ss., que, en la línea del multiculturalismo, reclama un marco más amplio para la integración de los extranjeros que elimine la exigencia de patriotismo constitucional de Habermas.

<sup>55</sup> MARSHALL, Thomas H., *Citizenship and Social Class* (1950), Pluto Press, Chicago, 1992, pág. 8.

<sup>56</sup> HABERMAS, Jürgen, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, ob. cit., pág. 642-643

fundamentales definen el estatuto jurídico del ciudadano, y, en segundo lugar, si existe o no un sujeto colectivo de alguna forma caracterizado, a cuyos integrantes se hayan de reconducir los derechos fundamentales que integran la ciudadanía.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, aunque desde un punto de vista sociológico-político la ciudadanía se pretenda identificar con la plena pertenencia del individuo a la comunidad<sup>57</sup> y ello exija, como revela el proceso histórico de transformación del Estado liberal en social y democrático de derecho, la atribución de derechos no sólo civiles y políticos sino también de derechos sociales, desde una estricta perspectiva jurídico-funcional semejante extensión indiscriminada de todos los derechos fundamentales a cualquier sujeto resultaría más que discutible.

En efecto, la progresiva humanización de los ordenamientos jurídicos estatales ha conducido a que los distintos textos constitucionales democráticos hayan extendido una buena parte de los derechos civiles y sociales a todas las personas que tengan contacto con el ordenamiento jurídico. Prueba de ello es, por ejemplo, que la atención sanitaria de carácter urgente, necesaria para la salvaguardia de la vida o la integridad física, o la educación básica (obligatoria y gratuita), necesaria para la integración del individuo en la sociedad, no se vinculen a la posesión de la nacionalidad española, dado que el art. 15 CE y el art. 27 CE reconocen estos derechos a toda persona. No obstante, lo anterior no ha implicado que a todas ellas se les atribuyan los derechos políticos de participación, vinculados a la pertenencia a una colectividad nacional o a una más intensa relación de sujeción con el ordenamiento<sup>58</sup>. Ciertamente, la progresiva ampliación de la ciudadanía (activa) en el ámbito del colectivo de nacionales a las mujeres o a los menores (ti-

<sup>57</sup> En términos sociológicos la ciudadanía es un concepto inclusivo; cfr. STICHWEH, Rudolf, *Zur Theorie politischer Inklusion*, en Holz, Klaus (Hrsg.), *Staatsbürgerschaft. Soziale Differenzierung und politische Inklusion*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2000, pág. 166.

<sup>58</sup> Aunque así se pida desde diversos sectores doctrinales, no solo en relación con los extranjeros residentes legales (residentes permanentes) sino también con los ilegales; como propuestas más atrevidas en este sentido, cfr. RUBIO-MARÍN, Ruth, *Immigration as a democratic challenge. Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, Cambridge University press, Cambridge, 2000, pág. 235 ss.; LUCAS, Javier de, *Inmigración y ciudadanía: visibilidad, presencia y pertenencia*, ob. cit., pág. 93-94 ss.; ALEINIKOFF, T. Alexander, *Citizens, Aliens, membership and the Constitution*, Constitutional Commentary, 1990, Vol. 7, pág. 9 ss.; HAMAR, Thomas, *Democracy and the nation state. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, ob. cit., pág. 198 ss.



tulares y, en parte, ejercientes de cada vez más derechos de participación), sobre todo a través de la universalización del sufragio, encuentra su correlato desde la perspectiva de la dignificación de la persona en la extensión de buena parte de los derechos fundamentales a todos los individuos con independencia de su nacionalidad<sup>59</sup>. Sin embargo, ambos fenómenos no deben confundirse hasta el punto de identificar los derechos de la persona y los derechos del ciudadano, como un todo monolítico y homogéneo. No tanto como consecuencia de una presunta fundamentación democrático-voluntarista del orden político, conforme a la cual nadie puede pertenecer al pueblo soberano mientras no exista un acuerdo de voluntades entre el extranjero inmigrante y los representantes del pueblo en el que pretende integrarse, acuerdo que falta en el caso de los extranjeros ilegales, e incluso en el de los legales residentes también en muchos casos tanto del lado del Estado como del lado del propio extranjero inmigrante<sup>60</sup>; ni tampoco debido a una fundamentación de la democracia en el dogma de la soberanía popular que condiciona la atribución de los derechos de ciudadanía a la pertenencia a un pueblo prejurídico del Estado<sup>61</sup>. Muy al contrario, la razón de esta imposibilidad de identificación entre unos y otros derechos reside en la diferente sujeción, derivada de la segmentación en Estados nacionales, que tienen los individuos en función de su nacionalidad, y por tanto también en la diferente necesidad funcional que tiene el ordenamiento jurídico de articular con mayor o menor extensión la titularidad de unos derechos fundamentales que han de servir como puentes para que el individuo intercambie sus roles en las distintas esferas en las que se produce la comunicación social<sup>62</sup>.

Mientras no exista un único ordenamiento global en el planeta y la nacionalidad siga siendo el vínculo jurídico que expresa la ubicación del individuo como «súbdito» en esa pluralidad de ordenamientos, será necesario que, junto a los derechos de la persona, que por razones funcionales trascienden el colectivo humano de los nacionales, existan otros derechos que,

---

<sup>59</sup> Sobre las razones para la extensión del derecho de sufragio a los extranjero véase PRESNO LINERA, Miguel, *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, pág. 45 ss., 62 ss.

<sup>60</sup> SCHUCK/SCHMITH, *Citizenship without consent*, Yale University Press, New Haven, 1985, pág. 116 ss.

<sup>61</sup> ISENSEE, Josef, *Abschied der Demokratie vom Demos...*, ob. cit., pág. 715, 723 ss.

<sup>62</sup> Esta concepción funcional de los derechos fundamentales puede verse en LUHMANN, Niklas, *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zu politischen Soziologie*, Duncker & Humblot, Berlín, 1965, pág. 23-25.

al permitir a su titular disponer de las condiciones bajo las cuales discurre esa sujeción (fundamentalmente las constituyentes y las legislativas), han de estar circunscritos sólo a quienes posean la máxima vinculación con el ordenamiento estatal, es decir, a los nacionales<sup>63</sup>. Del mismo modo, tampoco toda la ciudadanía se reduce al ejercicio de los derechos de participación política directa o a través de representantes, puesto que existen muchos otros medios menos directos de participación e inserción en la comunidad política en los que, al disminuir la intensidad de la capacidad de configuración del sistema de quien participa, los requisitos de pertenencia pasiva (sujeción) tampoco tienen por qué ser tan intensos. No cabe, pues, identificar los derechos fundamentales que configuran el contenido de la ciudadanía ni únicamente con el derecho de sufragio, ni con todos los derechos civiles, políticos y sociales que los textos constitucionales atribuyen a la persona. Ciertamente, muchos de estos derechos de titularidad universal (vida, integridad física, honor, intimidad, libertad personal, libertad de expresión, reunión y asociación, tutela judicial efectiva, derecho a la educación) forman parte de la ciudadanía, puesto que sin ellos difícilmente se puede hablar de la construcción de esa praxis cívica de plena pertenencia del individuo a la comunidad política. Pero es en los derechos de participación política, y específicamente en el derecho de sufragio, donde se concentra, sobre todo en los sistemas democráticos representativos, el contenido nuclear de aquella, a través del cual la soberanía se ejerce de forma democrática<sup>64</sup>. Esto da lugar a la existencia de diversos grados o niveles de ciudadanía, según la intensidad de participación del individuo en la comunidad política en la que está integrado, de los cuales el que corresponde a los ciudadanos nacionales es, en principio, el más intenso.

Ello tiene relación con la segunda de las cuestiones que plantea la democratización de la ciudadanía: la existencia o no de un sujeto colectivo a cuyos integrantes se ha de reconducir el más alto grado de disfrute de los derechos de ciudadanía y la posibilidad de utilizar el vínculo formal

<sup>63</sup> En este sentido RASKIN, Jamin B., *Legal aliens, local citizens: the historical, constitutional and theoretical meanings of alien suffrage*, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 141, 1993, pág. 1439-1440, considera, tras un análisis histórico-normativo de la Constitución de los EE.UU., que la decisión acerca de la extensión del sufragio a los extranjeros residentes es una cuestión política que debe ser decidida por aquéllos que más se ven afectados en sus intereses como plenos ciudadanos, los nacionales.

<sup>64</sup> Donde se materializa el vínculo de pertenencia a la comunidad política; cfr. SHKLAR, Judith N., *American citizenship. The Quest for inclusion*, ob. cit., pág. 26-27.

de la nacionalidad para definirlo<sup>65</sup>. A pesar de la presencia de fórmulas de atribución de la soberanía a un sujeto colectivo en casi todos los ordenamientos democráticos modernos, lo cierto es que no todos los derechos de ciudadanía política aparecen atribuidos únicamente a los miembros de una colectividad definida por la nacionalidad —en el ordenamiento español, por ejemplo, los derechos de asociación, reunión, sindicación o huelga son derechos de titularidad universal, es decir, pertenecen tanto a extranjeros como a españoles *ex constitutione*<sup>66</sup>—. Pero tampoco todos esos derechos de ciudadanía política pertenecen a toda persona por el mero hecho de serlo —el derecho de sufragio activo y pasivo, en elecciones no municipales, corresponde en nuestro ordenamiento, por ejemplo, únicamente a los ciudadanos españoles conforme a lo dispuesto en los arts. 13.2 y 23 CE—. Los distintos ordenamientos constitucionales suelen optar respecto de los derechos de participación política por un sistema mixto que, partiendo de su inicial atribución (fundamentalmente el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento nacional o a los Parlamentos autonómicos o regionales) únicamente a los nacionales<sup>67</sup>, al mismo tiempo permiten bajo ciertas condiciones la participación de los extranjeros en las elecciones en las que la calidad y la cantidad de la decisión política son más reducidas (elecciones municipales)<sup>68</sup> o en las elecciones de ámbito territorial supranacional (elecciones al Parlamento Europeo). Como se trata en último extremo del ejercicio de derechos que forman parte la praxis cívica, semejante apertura de los procesos de participación política local o europea a quienes no son nacionales del Estado miembro, pero sí lo son de algún otro de la Unión Europea, ha contribuido a avanzar hacia una ciudadanía europea que, en la

---

<sup>65</sup> Se trata en último extremo de plantearse la relación entre lo que sociológicamente se ha denominado el principio nacional (*ethnos*) y el principio democrático (*demos*). Sobre una concepción democrática (*demos*) de la Nación del Estado (*ethnos*), cfr. FRANCIS, Emmerich, *Ethnos und Demos*, ob. cit., pág. 90-91.

<sup>66</sup> STC 115/1987, de 7 de julio, FF.JJ. 2.º y 3.º; y las recientes STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007, FF.JJ. 3º-9.º y STC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007, F.J. 7.º.

<sup>67</sup> Una excepción es por ejemplo Nueva Zelanda, donde los extranjeros residentes poseen el derecho de sufragio también en las elecciones al Parlamento nacional.

<sup>68</sup> Sobre la necesidad democrática de atribuir a los extranjeros residentes esa posibilidad de sufragio en las elecciones locales, y sobre su atribución histórica hasta comienzos del siglo XX en muchos de los Estados federados de los EE.UU., cfr. RASKIN, Jamin B., *Legal aliens, local citizens: the historical, constitutional and theoretical meanings of alien suffrage*, ob. cit., pág. 1391 ss.

medida en que el ordenamiento comunitario se considere supremo sobre los ordenamientos de los Estados miembros, podría dar lugar a una forma de ciudadanía pasiva (nacionalidad) de corte federal.

Esto impide identificar al colectivo de los ciudadanos con los integrantes del sujeto colectivo nacional, pero también con la totalidad de las personas sometidas al ordenamiento jurídico del Estado, puesto que el ámbito territorial y personal de aplicación de los derechos fundamentales de la persona y de los derechos de ciudadanía no son coincidentes. Precisamente esa parcial falta de identidad subjetiva, consecuencia de la democratización del Estado y de la ciudadanía, es uno de los elementos que, como se verá a continuación, explican la necesidad de reelaborar la tradicional interpretación del principio constitucional de soberanía nacional/popular y, con ello, de los criterios que el legislador puede utilizar para construir un instituto como el de la nacionalidad, que sirve para definir una parte del colectivo de ciudadanos y, concretamente, aquél que ejerce la parte más importante del contenido de la ciudadanía. Es preciso plantearse, pues, en qué medida sigue siendo necesaria la referencia a un sujeto colectivo en el que se reside la soberanía y qué sentido ha de tener hoy en relación con la pertenencia a la comunidad, pues de ello se derivará el concreto sentido que se le pueda dar a los vínculos jurídicos de la nacionalidad y la ciudadanía.

### 3. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA EN LA IMPUTACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA SOBERANÍA

#### *a. El sentido democrático de la atribución de la soberanía a un sujeto colectivo*

Desde la perspectiva de las modernas concepciones iuspositivistas la soberanía ha de ser vista como una cualidad del ordenamiento jurídico que expresa gradualmente su autorreferencialidad y su positividad<sup>69</sup>. No cabe, pues, caracterizar la soberanía como la cualidad de un sujeto prejurídico<sup>70</sup>,

<sup>69</sup> BASTIDA FREIJEDO, Francisco, *La soberanía borrosa: la democracia*, ob. cit., pág. 390.

<sup>70</sup> Afirmar la preexistencia del sujeto colectivo ha colocado a la ciencia constitucional alemana en la tesitura de tratar de encontrar interpretativamente disposiciones de la *Grundgesetz* que corroboren la comprensión objetivo-cultural del pueblo alemán (*Nationalprinzip*), como hace ISENSEE, Josef, *Abschied der Demokratie vom Demos...*, ob. cit., pág. 718-720, o bien a negar tal precomprensión para hacerla compatible con las disposiciones constitucionales que establecen el contenido del principio democrático y de la dignidad de la persona, como le sucede a WALLRABENSTEIN, Astrid, *Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit*, Nomos, Baden-Baden, 1999, pág. 156 ss., con las dificultades que ello conlleva

se construya éste a partir de criterios subjetivos u objetivos<sup>71</sup>. Los criterios de atribución o adquisición de la nacionalidad, y por consiguiente también de parte de la ciudadanía (en la medida en que ambas sigan vinculadas), no pretenden, pues, construir un sujeto colectivo prejurídico nacido del pacto social originario<sup>72</sup>, sino un sujeto colectivo al que constitucionalmente se imputa una ficticia soberanía que reside en la Constitución.

La imputación constitucional de la soberanía a un sujeto —por lo que aquí respecta a la nación o al pueblo— tiene, pues, el trascendental sentido de indicar el modo —democrático— en el que el propio ordenamiento jurídico se estructura<sup>73</sup>, esto es, desarrollar la cualidad que expresa su plena positividad y autorreferencialidad<sup>74</sup>. Dicho con otras palabras, la ubicación de la soberanía en un sujeto colectivo ha de ser entendida en el sentido de prescribir una determinada forma de legitimar<sup>75</sup> y de estructurar la creación normativa, y no en el sentido de fundamentar la validez del ordenamiento. Pero antes de hacer referencia a las consecuencias que tiene para el instituto de la nacionalidad la garantía constitucional de la soberanía de un sujeto colectivo, es preciso determinar, en primer término, si la clausura inclusiva en aquél sujeto que conllevan la nacionalidad y la ciudadanía es jurídicamente necesaria, o incluso compatible con el principio democrático. Desde algunas posiciones se afirma la indisoluble vinculación de la democracia con la so-

---

para la normatividad de la Constitución y sobre todo para la configuración constitucional de la nacionalidad, al hacerlas depender de una determinada interpretación histórica.

<sup>71</sup> BÖCKENFÖRDE, E-W., *Die Nation-Identität in Differenz*, en Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1999, pág. 37-38, trata de buscar un punto intermedio entre ambos criterios a través de un concepto de nación basado en la voluntad colectiva de formar una unidad política subjetiva, pero con ello recalca en un sujeto cuya existencia, dada su función legitimadora de origen, es previa al ordenamiento jurídico democrático, que es el que realmente debiera darle vida y no solo conservársela.

<sup>72</sup> Como pretenden SCHUCK/SCHMITH, *Citizenship without consent*, ob. cit., pág. 116 ss., pero también BAUBÖCK, Rainer, *Transnational citizenship*, ob. cit., pág. 172 ss., aunque lleguen a conclusiones diferentes.

<sup>73</sup> Cfr. BASTIDA FREIJEDO, Francisco, *Constitución, soberanía y democracia*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n.º 8, 1991, pág. 9 ss.

<sup>74</sup> Cfr. BASTIDA FREIJEDO, Francisco, *La soberanía borrosa: la democracia*, ob. cit., pág. 390.

<sup>75</sup> RÖLLECKE, Gerhard, *Souveränität, Staatssouveränität, Volkssouveränität*, en Murawiek/Storost/Wolff (Hrsg.), *Staat, Souveränität, Verfassung. Festschrift für Helmut Quarsch zum 70. Geburtstag*, Duncker & Humblot, Berlin, 2000, pág. 27-28 ss.

beranía popular<sup>76</sup>. Sin embargo, las mismas plantean la insuperable objeción de que, en último extremo, presuponen la existencia del sujeto colectivo del pueblo, como previa al ordenamiento jurídico, y, por consiguiente, como condicionante de la democracia articulada por éste.

Desde otras perspectivas, que pretenden maximizar el principio democrático y permitir la participación en el ejercicio del poder de todo sujeto sometido al mismo, se propone por contra prescindir de la vinculación entre el núcleo irreductible de la ciudadanía, esto es, el derecho de sufragio en las elecciones nacionales (federales) y autonómicas (estatales), y la nacionalidad como criterio formal de construcción de un sujeto colectivo nacional<sup>77</sup>, permitiendo su ejercicio —y por tanto otorgándoles la ciudadanía política plena— a todos los residentes con independencia de que sean nacionales o extranjeros<sup>78</sup>. Semejantes bienintencionados intentos de equipar los derechos de la persona con los derechos del ciudadano se estrellan no sólo contra el muro de la literalidad de muchos de los textos constitucionales en los que expresamente se habla de la soberanía del pueblo español, la nación francesa, o la nación irlandesa —y la reserva constitucional del derecho de sufragio a los nacionales—, sino, además, con el hecho de que no todas las decisiones normativas en cuya elaboración pudiera intervenir directa o indirectamente el individuo tienen el mismo efecto sobre los intereses particulares y, sobre todo, sobre los intereses generales, por lo que la igualación en la capacidad de participación ciudadana a que conduciría prescindir de un sujeto colectivo soberano es cuestionable desde el punto de vista de su funcionalidad jurídico-democrática.

La atribución de la soberanía a un sujeto colectivo expresa la confluencia del aspecto individualista-liberal y el comunitario-republicano en la estructuración democrática del ordenamiento<sup>79</sup>. Por una parte, la moderna concep-

---

<sup>76</sup> Véase por todos ISENSEE, Josef, *Abschied der Demokratie vom Demos...*, ob. cit., pág. 705.

<sup>77</sup> BRYDE, Brun-Otto, *Die Bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratie*, ob. cit., pág. 312.

<sup>78</sup> Véase, por muchos, BRYDE, Brun-Otto, *Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie*, ob. cit., pág. 258-259 y RUBIO MARÍN, Ruth, *Immigration as a democratic challenge. Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, ob. cit., pág. 235 ss.; PRESNO LINERA, M., *El derecho de voto*, Madrid, Tecnos, 2003 pág. 45 ss., 62 ss.

<sup>79</sup> Cfr. SCHAUER, Frederick, *Community, citizenship and the search for national identity*, Michigan Law Review, 1986, pág. 1504 ss.; HEATER, Derek, *What is citizenship?*, Polity Press, Cambridge, 2002, pág. 98-99.

ción democrática de los dogmas de la soberanía nacional y de la soberanía popular entiende el pueblo o la nación como entes colectivos abstractos, y en ningún caso como sumas o agregados de individuos aisladamente considerados<sup>80</sup>. Ello explica que la necesidad de participación de los sometidos al poder en el ejercicio de éste se justifique desde un punto de vista democrático no sólo para garantizar la tutela de sus intereses individuales (aspecto individualista-liberal), sino también para tutelar el interés general producto de su corresponsabilidad como colectivo<sup>81</sup> (aspecto comunitario-republicano). Pero, por otro lado, este bien común tiene más posibilidades de ser alcanzado allí donde se da la máxima garantía de autodeterminación individual de los sometidos al poder, expresión del principio democrático<sup>82</sup>.

En efecto, a pesar de la presencia en casi todos los ordenamientos democráticos modernos de fórmulas de atribución de la soberanía a un sujeto colectivo nacional, lo cierto es que no todos los derechos de participación política en sentido amplio aparecen atribuidos únicamente a los miembros de una colectividad definida por la nacionalidad—en el ordenamiento español, por ejemplo, los derechos de asociación, reunión, sindicación o huelga son derechos de titularidad universal, es decir, corresponden tanto a extranjeros como a españoles *ex constitutione*<sup>83</sup>—. Pero, inversamente, tampoco todos los derechos de participación política corresponden a cualquier persona. En general, se puede decir que muchos ordenamientos, incluido el nuestro (arts. 13.2 y 23 CE), suelen optar por un sistema mixto que, partiendo de su inicial atribución (derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento nacional/federal o a los Parlamentos estatales/autonómicos/regionales) únicamente a los nacionales<sup>84</sup>, al mismo tiempo permiten bajo ciertas condiciones la

---

<sup>80</sup> Sobre la soberanía nacional residenciada por el art. 1.2 CE en el pueblo español, cfr. PUNSET BLANCO, Ramón, *En el Estado constitucional hay soberano*, Fundamentos, 1998, n.º 1, pág. 329 ss.; BASTIDA FREJEDO, Francisco, *Constitución, soberanía y democracia*, ob. cit., pág. 9 ss.

<sup>81</sup> Cfr. ISENSEE, Josef, *Abschied der Demokratie vom Demos...*, ob. cit., pág. 710.

<sup>82</sup> Cfr. BRYDE, Brun-Otto, *Ausländewahlrecht und grundgesetzliche Demokratie*, ob. cit., pág. 258.

<sup>83</sup> STC 115/1987, de 7 de julio, FF.JJ. 2.º y 3.º; y las recientes STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007, FF.JJ. 3.º-9.º y STC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007, F.J. 7.º.

<sup>84</sup> Excepciones son, por ejemplo, Chile, Uruguay o Nueva Zelanda, donde los extranjeros residentes poseen el derecho de sufragio también en las elecciones al Parlamento nacional, aunque en alguno de ellos, como Uruguay, se condicione a cierta asimilación cultural por parte de los inmigrantes, a los que se requiere poseer «buena conducta, familia

participación de los extranjeros en las elecciones en las que la entidad de la decisión política es más reducida (elecciones municipales)<sup>85</sup> o tiene un ámbito territorial supranacional (elecciones al Parlamento Europeo), y del mismo modo reservan para los ciudadanos nacionales únicamente el acceso a las funciones públicas que implican ejercicio de jurisdicción, permitiendo a los inmigrantes distintas fórmulas de acceso a las funciones y empleos públicos que no la conlleven, en función de sus diverso origen nacional<sup>86</sup>. En esta misma línea de integración a través de la participación política de los inmigrantes se orienta la noción extensa de ciudadanía europea o «ciudadanía cívica» de la que habla el Dictamen 593/2003, de 14 de mayo de 2003, del Consejo Económico y Social Europeo, sobre la «Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea», en el que dicho organismo aboga por construir la ciudadanía europea en torno al criterio de la residencia y no al de la nacionalidad de un Estado miembro, a partir de la atribución a los extranjeros no comunitarios residentes en el territorio de la Unión de derechos de ciudadanía (libertad de establecimiento y de circulación, acceso a archivos y registros o al Defensor del Pueblo Europeo, etc.), ya existente en los Tratados de la Unión.

Si la soberanía se concibe como una cualidad del ordenamiento nada se opone a que, a pesar de su nominal atribución a un sujeto, la misma, en tanto que reflejo del principio democrático tal y como se ha expuesto anteriormente, permita diversos niveles de ejercicio de la misma<sup>87</sup>, y por tanto, de participación ciudadana: desde el ejercicio de derechos de participación

---

constituida en la República, capital en giro o propiedad en el país, o profesión de alguna ciencia, arte o industria».

<sup>85</sup> Sobre la necesidad democrática de atribuir a los extranjeros residentes esa posibilidad de sufragio en las elecciones locales, y sobre su atribución histórica hasta comienzos del siglo XX en muchos de los Estados federados de los EE.UU., cfr. RASKIN, J. B., *Legal aliens, local citizens: the historical, constitutional and theoretical meanings of alien suffrage*, op. cit., p. 1391 ss.

<sup>86</sup> En este punto, véase el art. 10.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, que ha extendido en el ámbito de la contratación laboral por parte de las Administraciones Públicas a los inmigrantes no comunitarios, ni asimilados, el mismo régimen jurídico que se deduce del Derecho de la Unión Europea tal y como lo ha interpretado la jurisprudencia comunitaria (*Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de septiembre de 2001, C405/01 —Caso Colegio de oficiales de la marina mercante española—*).

<sup>87</sup> Cfr. BRYDE, Brun-Otto, *Die Bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie*, ob. cit., pág. 318 ss.



política sin incidencia directa en el ejercicio del poder (manifestación, asociación, etc...) hasta el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento nacional o a los Parlamentos de las unidades territoriales en las que se organiza en el Estado, pasando por el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones locales<sup>88</sup>. Y es posible que los textos constitucionales, expresa (art. 1.2, art. 13.2 y 23 CE) o tácitamente (art. 20.1 en relación con el Preámbulo de la *Grundgesetz* alemana), hayan exigido para la participación en alguno de estos niveles, particularmente para el ejercicio de funciones públicas directas o indirectas en los procesos normativos constituyente o legislativo, y de funciones públicas directas en ciertos procesos normativos administrativos y judiciales, un grado de responsabilidad mayor que se corresponde con la integración en un sujeto colectivo, el pueblo del Estado, mediante el vínculo de la nacionalidad<sup>89</sup>. No se trata de imponer los criterios de un sujeto colectivo homogéneo y prejurídico, sino de dar satisfacción al elemento democrático republicano que expresa la existencia de una comunidad política, y que es necesario para la preservación del sistema jurídico como sistema socialmente diferenciado.

*b. Consecuencias jurídicas para la nacionalidad de la imputación de la soberanía democrática a un sujeto colectivo*

Como consecuencia de lo anterior, es preciso, en segundo lugar, plantearse las consecuencias jurídicas que tiene respecto de la nacionalidad la estructuración democrática de la creación normativa construida a partir de la imputación de la soberanía a un sujeto colectivo igualitario y plural<sup>90</sup>. Dado que la nacionalidad, como ya se dijo, es el vínculo formal que permite construir ese sujeto colectivo en el que se va a concentrar el núcleo de la ciudadanía, esto es, el núcleo del ejercicio de la soberanía, es por lo que los

<sup>88</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito, *Nacionalidad ciudadanía y democracia: ¿a quién pertenece la Constitución?*, ob. cit., pág. 217 ss.

<sup>89</sup> Cargos o funciones públicas que conlleven el ejercicio de autoridad o jurisdicción, tal y como ha interpretado este concepto la jurisprudencia comunitaria (*Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de septiembre de 2001, C405/01 —Caso Colegio de oficiales de la marina mercante española—*), respecto de la exclusión de ciudadanos comunitarios no españoles.

<sup>90</sup> Una contraposición de las diferentes consecuencias que tendría para la nacionalidad la comprensión nacional-cultural o subjetivo-democrática del sujeto colectivo, se pueden ver, aunque con ciertas diferencias con respecto a lo que aquí se sostiene, en WALLRABENSTEIN, Astrid, *Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit*, ob. cit., pág. 159 ss.

criterios que el constituyente o el legislador utilicen para su creación tendrán una incidencia decisiva en cuál sea la caracterización de este sujeto y, por tanto, en cuál sea el grado de reflejo de compromiso entre la virtud cívica republicana (mayoría) y los derechos individuales (minoría) que exige el principio democrático.

La distinción entre las fórmulas de la soberanía nacional y la soberanía popular<sup>91</sup> utilizadas por los textos constitucionales posee un significado dogmático-jurídico, asociado a dos fórmulas que, de antitéticas cuando se aplicaban en su formulación originaria a la cualidad de un sujeto, pasan a ser compatibles cuando se consideran principios de estructuración del ordenamiento jurídico<sup>92</sup>. Se trata tanto de una fórmula igualitarista participativa (es el caso de la soberanía popular) como de una fórmula representativa (es el caso de la soberanía nacional)<sup>93</sup>. La presencia de una u otra en los ordenamientos jurídicos occidentales, impregnada por la afirmación paralela del carácter democrático del Estado, condiciona la adopción de los criterios de construcción del sujeto al que se imputa la soberanía y, por tanto, del sujeto colectivo de la nacionalidad y de una parte del sujeto colectivo de la ciudadanía. No existe, pues, una cuasi absoluta libertad del legislador (del Código Civil en el caso de España) para configurar la atribución originaria y la adquisición derivativa de la nacionalidad, puesto que, dada su incidencia en la construcción del sujeto colectivo de la soberanía y, por consiguiente, en el ejercicio del núcleo participativo de la ciudadanía, hay que entender que estaría implícitamente condicionado por el principio democrático como principio estructural de nuestro ordenamiento (art. 1.1 CE en relación con el art. 11 CE).

En efecto, el principio democrático requiere una construcción fundamentalmente igualitarista y activo-participativa del sujeto colectivo al que se imputa la soberanía. Este igualitarismo, por su parte, refleja el aspecto liberal-individualista de la construcción del ordenamiento jurídico, puesto

---

<sup>91</sup> Véase la clásica distinción que realiza entre unas y otras CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Contribution a la Théorie Générale de l'État*, tome II, CNRS, Paris, pág. 167 ss.

<sup>92</sup> Cfr. PUNSET BLANCO, Ramón, *En el Estado constitucional hay soberano*, ob. cit., pág. 329 ss.

<sup>93</sup> Crítico con la forma de construir este dogma por parte de Carré de Malberg a partir de los clásicos revolucionarios franceses, cfr. SCHÖNBERGER, Christoph, *Vom repräsentativen Parlamentarismus zur plebiszitären Präsidialdemokratie: Raymond Carré de Malberg (1861-1935) und die Souveränität der französischen Nation*, Der Staat, Bd. 34, 1995, pág. 365 ss.

que sólo en el ámbito del respeto a la igual dignidad de todas las personas encuentra su plena realización la igualdad democrática. En congruencia con lo expuesto, el sujeto nacional de la soberanía debería construirse conforme a un criterio en el que se combinen los elementos comunitario-republicanos e individualista-liberales antes mencionados, lo cual es de especial relevancia en lo que se refiere a la articulación legislativa del vínculo de la nacionalidad. La pertenencia al pueblo/nación debe estar abierta mientras permanezcan abiertas las fronteras y, por tanto, debe quedar abierta la posibilidad de ser plenamente súbdito y ciudadano<sup>94</sup>, pues sólo de este modo se puede conseguir preservar una mínima correspondencia entre quienes son titulares de los derechos de participación política más esenciales y quienes están sujetos a las normas resultantes de aquélla<sup>95</sup>. Por supuesto esta pertenencia cabe construirla a partir de un acervo común a los sujetos que pasen a formar parte de dicho sujeto colectivo al que se imputa la soberanía, pero siempre que ese acervo no tenga un carácter étnico o cultural común en el sentido de la tradicional *nación cultural*, sino un carácter constitucional-democrático, derivado de la sujeción a un marco normativo procedimental y orientado a respetar la pluralidad cultural<sup>96</sup>.

Por tanto, el vínculo de la nacionalidad no debería articularse en un Estado democrático con la intención de reconstruir un ente colectivo caracterizado por unas señas comunes de identidad socio-cultural. Más bien al contrario, debería construirse con el fin de dotar de contenido personal a un sujeto colectivo, creado por el texto constitucional con la fórmula soberanista, que está en permanente renovación y cuyo elemento de identidad común ha de ser la sujeción más o menos permanente a un ordenamiento jurídico democrático, marco de un pluralismo cultural que se desarrolla a través del ejercicio de los derechos fundamentales y, sobre todo, de los derechos de ciudadanía. Esto no pretende la incorporación automática al colectivo soberano de todos los residentes bajo el ordenamiento jurídico de un Estado. Dicha incorporación será democráticamente válida, mediante la atribución de la nacionalidad por nacimiento, en la medida en que se su-

---

<sup>94</sup> Cfr. WALZER, Michael, *Spheres of Justice. A defense of pluralism and equality*, Basic Books, New York, 1983, pág. 62.

<sup>95</sup> Cfr. MASSING, Johannes, *Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration*, ob. cit., pág. 24-25, con apoyo en la BVerfGE 83, 37 (51 ss).

<sup>96</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, ob. cit., pág. 642-643.

ponga la existencia de elementos (patria potestad, nacionalidad y residencia de los padres, etc...) que presupongan racionalmente como promedio una cierta intensidad del sometimiento del individuo al ordenamiento estatal, o cuando con ella se traten de evitar situaciones de apatridia. Y se desviará de aquel principio estructural cuando la misma se produzca al servicio de fines políticos distintos, como la construcción de una base poblacional fuerte y extensa, una homogenización cultural de la nación, o, en fin, cuando desconozca la voluntad subjetiva de los convertidos automáticamente en nacionales en aras de una más perfecta congruencia entre el pueblo gobernante y el pueblo gobernado. No se trata, pues, de que no se le exija nada a quien automáticamente es incorporado como nacional<sup>97</sup>, dado que la democracia exige sus sacrificios, algunos inherentes a ella (como el sometimiento a las reglas procedimentales o materiales producto del gobierno democrático) y otros externos a ella pero consustanciales al contexto jurídico en el que el principio democrático desarrolla sus efectos (como la existencia de diversos ordenamientos estatales territorialmente diferenciados y el papel que debe desempeñar la nacionalidad en relación con ellos). Estos últimos pueden conducir a que a muchos individuos, a tenor de sus expectativas vitales, les resulte más adecuado no nacionalizarse y conservar su nacionalidad de origen, ante el temor a perder esta última o parte de los derechos —no democráticos— de participación que permanezcan asociados a conservarla en situaciones de doble nacionalidad<sup>98</sup>. Además, la nacionalización automática exacerbaría la producción de situaciones de doble nacionalidad imperfecta o de pérdida de la nacionalidad originaria, no necesariamente deseadas por los extranjeros residentes en un nuevo Estado. Las situaciones de doble nacionalidad perfecta, en las que se mantiene la pertenencia a dos comunidades políticas simultáneamente son, pues, deseables sólo en un contexto en el que la nacionalidad se desvincula del ejercicio del núcleo de la ciudadanía, y no en los contextos de los Estados democráticos occidentales en los que se mantienen unidos, pues convertirían en gobernantes en un Estado a quienes no son (o lo son mínimamente) gobernados<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> Como pretende RUBIO MARÍN, Ruth, *Immigration as a democratic challenge. Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, ob. cit., pág. 105 ss.

<sup>98</sup> Sobre la utilidad de la nacionalización para los extranjeros es especialmente interesante el análisis de BAUBÖCK, Rainer, *Transnacional citizenship*, ob. cit., pág. 102 ss.

<sup>99</sup> Pocos Estados democráticos, como México en el art. 34 ss. de su Constitución federal, prohíben a los nacionales emigrados ejercer los derechos de ciudadanía política; Sobre

Semejante cambio en la forma de entender la construcción del sujeto nacional de la soberanía tampoco pasa necesariamente por la opción por uno u otro criterio de atribución de la nacionalidad por nacimiento, como el *ius soli* o el *ius sanguinis*. Tanto uno como otro pueden resultar incompatibles con esta comprensión procedimental del principio democrático y determinar una construcción étnico-cultural de la nacionalidad, si no se combinan adecuadamente con el criterio del *ius domicilii*<sup>100</sup>. De ahí que resulte más que discutible atribuir la nacionalidad por nacimiento a quien ha nacido y reside con sus padres, nacionales de origen, fuera del territorio estatal, pues su vinculación con el ordenamiento del Estado se reduce, en principio, a un mínimo insuficiente, pero igualmente también es discutible la atribución de la nacionalidad por el mero hecho casual de haber nacido en el territorio del Estado con independencia de la vinculación que el individuo vaya a tener con ese ordenamiento<sup>101</sup>. Ciertamente, si los padres son nacionales es fácticamente probable que residan en España, y este dato puede ser asumido por el legislador —cuando se da un mínimo elemento indiciario de que puede ser así— para, dentro de la apertura constitucional democrática, suponer que tanto los padres como los hijos nacionales, en virtud de las específicas obligaciones de cuidado y custodia que muchos textos constitucionales imponen a los primeros respecto de los segundos, van a hallarse más intensamente sujetos a nuestro ordenamiento por su residencia en el territorio nacional. Sin embargo, es también posible que los padres y, por dependencia de ellos los hijos, no residan en el territorio estatal, sino que se encuentren emigrados, en cuyo caso, con independencia de la congruencia democrática de conservar la nacionalidad y los consiguientes derechos de ciudadanía a ella asociados por parte del nacional emigrante que durante largo tiempo ha perdido la intensa vinculación con el ordenamiento, re-

---

ello, críticamente, CARPIZO, Jorge, *El voto de los mexicanos en el extranjero: contexto, peligros y propuestas*, en CARPIZO/VALADÉS, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, págs. 73 ss.

<sup>100</sup> Sobre el contacto territorial (*ius domicilii*) como principal punto de conexión para la adquisición de la nacionalidad y las consecuencias de ello en el derecho alemán de la nacionalidad, cfr. MASSING, Johannes, *Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration*, ob. cit., pág. 27 ss.; respecto de España, cfr. ALÁEZ CORRAL, Benito, *Nacionalidad ciudadanía y democracia: ¿a quién pertenece la Constitución?*, ob. cit., pág. 160 ss.

<sup>101</sup> Sobre los inconvenientes del manejo asilado de unos y otros criterios, cfr. BAUBÖCK, Rainer, *Transnacional citizenship*, ob. cit., pág. 23 ss.

sultaría de difícil adecuación al principio democrático incluir en el sujeto colectivo nacional a los hijos de aquél, cuando por sí mismos éstos no han tenido esa vinculación nunca.

Por lo anterior, casi todos los Estados, tanto los que partían de una aplicación más pura del *ius sanguinis* como los que partían de una aplicación más radical del *ius soli*, terminan por combinarlos entre sí, generando modelos mixtos. Así, por ejemplo, el art. 17 del Código Civil español dispone la nacionalidad española de origen de los nacidos de padre o madre españoles, los nacidos en España de padres extranjeros si al menos uno de ellos hubiese nacido en España, los nacidos en España de padres extranjeros apátridas o cuyas legislaciones nacionales no atribuyesen la nacionalidad a sus hijos, los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada y, finalmente, los extranjeros menores adoptados por españoles. Transformaciones inversas se pueden encontrar tanto en legislaciones tradicionales de *ius sanguinis* —como la Ley de nacionalidad alemana (StAG) de 1999 o la Ley 91/1992 de ciudadanía italiana—, pero también en ordenamientos prototípicamente de *ius soli* —como el Código Civil francés o la Immigration and Naturalization Act norteamericana—. Pero, lo cierto es que los ordenamientos mencionados rara vez los combinan con la suficiente intensidad con el principio de residencia (*ius domicilii*) en la adquisición por nacimiento de la nacionalidad, lo que sería una auténtica exigencia de su construcción democrática. La falta de conciencia de esta necesidad de combinarlos con el criterio de la residencia se deja ver en el art. 6 del *Convenio Europeo sobre Nacionalidad, firmado en Estrasburgo el 6 de noviembre de 1997*, que se olvida del *ius domicilii* en lo que se refiere a la adquisición de la nacionalidad por nacimiento. Y, sin embargo, de forma totalmente incongruente con lo anterior, el art. 8 de dicho *Convenio* tiene en cuenta el criterio de la residencia en un país extranjero como mecanismo a través del cual los Estados pueden modular su obligación general de permitir a los nacionales renunciar voluntariamente a la nacionalidad, y con ello evitar que con la renuncia el individuo pretenda simplemente librarse de la sujeción general al ordenamiento del Estado que genera la nacionalidad. Con todo, un buen ejemplo del condicionamiento del *ius sanguinis* por el *ius domicilii* lo ofrece, tras su última reforma, el § 4.4 StAG, que dispone que «la nacionalidad alemana no se adquirirá por nacimiento en el extranjero si el progenitor alemán hubiese nacido en el extranjero con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley y tuvieses allí su residencia habitual, a

*no ser que el menor resultase por ello apátrida»*, aunque después introduce ciertas excepciones a la misma.

Esta ausencia del *ius domicilii* en los criterios de atribución de la nacionalidad por nacimiento se ve contrarrestada con la exigencia de este contacto territorial con diversa intensidad — que va desde los cinco años del art. 21. 17 Code Civil francés, el art. 114 c) Ley sueca de ciudadanía y el art. 316 a) Immigration and Naturalization Act de los EE.UU. hasta los diez años del art. 10.1 Ley austriaca de ciudadanía, el art. 9.1. Ley de ciudadanía italiana o nuestro art. 22. 1 CC, pasando por los ocho años del § 10 StAG alemana— para la naturalización por residencia posterior al nacimiento. Aún así, el art. 22. 2 CC, al modular este plazo general de diez años de residencia —que, al igual que en los ordenamientos mencionados, ha de ser en todo caso legal y continuada<sup>102</sup>—, lo reduce a dos años para los nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o para los sefardíes, territorios que han mantenido históricamente una cierta identidad cultural con el Estado español.

El cambio de comprensión en la forma de construir la nacionalidad pasa, no obstante, mucho más por cuestionar la razonabilidad democrático-constitucional de ciertas exigencias para la adquisición derivativa de la nacionalidad que perfilan la construcción de un ente colectivo étnico-culturalmente homogéneo. En la línea de otros ordenamientos de nuestro entorno, el Código Civil exige para la adquisición de la nacionalidad por residencia el conocimiento de la lengua castellana u otra lengua española cooficial (art. 22.4 CC genéricamente y art. 220.5 del Reglamento del Registro Civil —RRC-específicamente, en la línea del § 10.1, n.º 6 y 7 de la Ley de nacionalidad alemana, del art. 21-24 CC francés o de la Sec. 312 Immigration and Naturalization Act de los EE.UU.), su integración socio-cultural (art. 22.4 CC y art.

---

<sup>102</sup> Exigencia que requiere —*STS de 19 de septiembre de 1988, Sala 1.ª; STS de 22 de noviembre de 2003, Sala 3.ª; STS de 17 de noviembre de 2001, Sala 3.ª; STS de 10 de mayo de 2005, Sala 3.ª*—, como regla general, no solo un título jurídico para encontrarse en el territorio español, sino específicamente el título consistente en un *permiso de residencia* conforme a la legislación de extranjería; con todo, la continuidad de la residencia no excluye interrupciones debidas a salidas temporales al extranjero por motivos personales, vacacionales, o para la renovación extemporánea del permiso de residencia —*STS de 19 de septiembre de 1998, Sala 1.ª; STS de 23 de noviembre de 2000, Sala 3.ª; STS de 24 de mayo de 2007, Sala 3.ª*—, siempre que no se merme la eficacia de esa residencia, esto es, esa vinculación permanente y estable durante el tiempo de residencia legalmente exigido con el ordenamiento español —*STS de 18 de mayo de 2007, Sala 3.ª*—.

220.5 RRC, en la línea del art. 21-24 CC francés, y del test de nacionalización del § 10.2 StAG y de los §§ 43-45 ZwG), que perfilan la construcción de un ente colectivo étnico-culturalmente homogéneo. También se requiere buen comportamiento cívico (art. 22.4 CC y art. 220.5 RRC, en la línea de los arts. 21-23 y 21-27 CC francés y del art. 36 del Decreto 93-1362, de 30 de diciembre, de desarrollo de esos artículos) y la no comisión de actos criminales (art. 22.4 CC genéricamente y art. 220.3 RRC específicamente, en la línea de los arts. 21-23 y 21-27 CC francés y del art. 36 del Decreto 93-1362, de 30 de diciembre, de desarrollo de esos artículos, del art. 10.1, Núm. 2, 3, 4 y 6 Ley austriaca de ciudadanía, de la Sec. 316 Immigration and Naturalization Act de los EE.UU., o del § 11 StAG), a la búsqueda de una cierta homogeneidad político-cultural del sujeto colectivo de la nacionalidad. Sin embargo, el carácter procedimental y no militante de nuestra democracia explica que no se pueda exigir un nivel de conocimiento del sistema político-constitucional (como, por ejemplo, hace la Sec. 312 Immigration and Naturalization Act de los EE.UU.) o una lealtad política con el colectivo nacional (por ejemplo, la Sec. 316 Immigration and Naturalization Act de los EE.UU., y el § 10.1.n.º 1 StAG), pues, aunque el art. 23 a) CC exige prestar juramento de fidelidad al Rey y de obediencia a la Constitución y a las leyes, en consonancia con la jurisprudencia constitucional sobre el juramento de lealtad constitucional, éste ha de ser entendido como un mero ritual carente de contenido obligatorio material, más allá de la general obligación de respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico que impone el art. 9.1 CE<sup>103</sup>.

Sin pretender analizar aquí en detalle la compatibilidad con el principio democrático de cada uno de estos requisitos, sí se puede decir, en primer lugar, que su constitucionalidad depende en buena medida de la concreta configuración jurídico-constitucional que cada ordenamiento haya hecho de sus principios estructurales: así, no es la misma en democracias militantes como la alemana (art. 79.3, art. 21.2 y art. 18.3 GG), que en democracias procedimentales como la española (art. 6, art. 168 CE)<sup>104</sup>; ni en ordenamientos en los que los extranjeros tienen constitucionalmente reconocidos más

---

<sup>103</sup> Véanse la STC 122/1983, de 23 de diciembre, F.J. 5.º; la 119/1990, de 21 de junio, FF.JJ. 4.º ss.; la STC 74/1991, de 8 de abril, FF.JJ. 4.º y 5.º; y la STC 48/2003, de 12 de marzo, F. J. 7.º.

<sup>104</sup> Sobre la comparación entre el entendimiento del principio democrático en los dos ordenamientos, ya OTTO y PARDO, I.de. *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, ob. cit, pp. 27 ss.



derechos fundamentales que donde tienen reconocidos menos derechos; ni tampoco en ordenamientos internamente multiculturales y territorialmente descentralizados (como España) que en ordenamientos que pretenden una homogeneidad cultural interna y por ello se organizan centralizadamente (como Francia).

En segundo lugar, se debe añadir que resulta más fácil justificar aquellos —como la posesión de unos mínimos conocimientos lingüísticos, necesarios para la comunicación con los poderes públicos, o la no comisión de actos criminales (buena conducta cívica en el más amplio sentido utilizado por nuestro Código Civil)— que tienen una estrecha vinculación con la función jurídico-constitucional y políticamente neutra de la nacionalidad de contribuir a la eficacia del ordenamiento estatal con la construcción de un pueblo o una nación de súbditos estables y permanentes<sup>105</sup>. Por el contrario, la asimilación cultural que ponen de relieve la exigencia de «suficiente grado de integración en la sociedad española» (art. 22. 4 CC), y sobre todo de «adaptación al estilo de vida y a las costumbres españolas» (art. 220.5 RRC), pero también los test o cursos de asimilación cultural anglosajones o alemanes, se dejan justificar mucho más difícilmente desde el punto de vista de la configuración pluralista del principio democrático<sup>106</sup>, y en ningún caso pueden sustentarse<sup>107</sup>, como ha pretendido en múltiples ocasiones nuestro Tribunal Supremo, en que el Estado legislador tenga una competencia o poder soberano para la concesión de la nacionalidad<sup>108</sup>, en una presunta competencia discrecional (incluso política) de los poderes administrativo y/o judicial para colmar conceptos jurídicos indeterminados como los de orden público o interés nacional<sup>109</sup>, ni tampoco en una presunta necesidad

<sup>105</sup> Como, por ejemplo, ponen de relieve la *sts de 23 de septiembre de 2004, Sala 3.<sup>a</sup>*; la *sts de 29 de octubre de 2004, Sala 3.<sup>a</sup>*; la *sts de 11 de octubre de 2005, Sala 3.<sup>a</sup>*; la *sts de 13 de septiembre de 2006, Sala 3.<sup>a</sup>*; la *sts de 9 de abril de 2007, Sala 3.<sup>a</sup>* o la *sts de 4 de diciembre de 2007*.

<sup>106</sup> Cfr. ALÁEZ CORRAL, B. *Nacionalidad ciudadanía y democracia: ¿a quién pertenece la Constitución?*, ob. cit., pág. 181 ss.; en un sentido opuesto, cfr. WALLRABENSTEIN, A., *Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit*, ob. cit., pág. 163 ss.

<sup>107</sup> Así, en menor número de ocasiones nuestro Tribunal Supremo, como en la *sts de 16 de febrero de 2004, Sala 3.<sup>a</sup>*; o en la *sts de 22 de abril de 2004, Sala 3.<sup>a</sup>*

<sup>108</sup> Véanse, entre muchas, la *sts de 30 de noviembre de 2000, Sala 3.<sup>a</sup>*, o la *sts de 12 de noviembre de 2002, Sala 3.<sup>a</sup>*

<sup>109</sup> Véanse la *sts de 8 de febrero de 1999, Sala 3.<sup>a</sup>*, la *sts de 1 de julio de 2002, Sala 3.<sup>a</sup>*; la *sts de 17 de febrero de 2003, Sala 3*; la *sts de 17 de febrero de 2003, Sala 3.<sup>a</sup>*; la *sts de 17 de octubre de 2007, Sala 3.<sup>a</sup>*

democrática de cierta homogeneidad cultural (en valores distintos de los democráticos) del pueblo soberano. Cualquiera de estas fundamentaciones entra en contradicción con la supremacía constitucional del Estado democrático de derecho y con el mayor valor de los derechos fundamentales, incluidos los atribuidos en condiciones de igualdad a españoles y extranjeros a través de los cuales éstos pueden desarrollar su personalidad multiculturalmente. Y menos aún, si se tiene en cuenta que la nacionalidad es la condición de titularidad y ejercicio de los derechos esenciales a la ciudadanía política, puesto que semejante potestad discrecional o soberana afectaría a su capacidad jurídica iusfundamental<sup>110</sup> y al desarrollo de su dignidad como personas. Por tanto, no cabe utilizar la política de nacionalidad para limitar el ejercicio multicultural de los derechos fundamentales y homogeneizar culturalmente a la nación, más allá de los límites mencionados.

*c. Relevancia del núcleo de la ciudadanía política para la soberanía democrática*

Si, como se ha dicho, las fórmulas de la soberanía nacional o popular en un Estado democrático pretenden una determinada forma de estructuración de la creación normativa, la democrática, construyendo para ello a través de la nacionalidad un sujeto colectivo, la consecuencia de ello es que esa soberanía popular o nacional ha de encontrar también un adecuado reflejo en lo que se refiere a su contenido jurídico democrático en la ciudadanía. Construida ésta como un vínculo jurídico gradual que genera una praxis cívica, la ciudadanía requiere la participación para conseguir la plena pertenencia a una comunidad; y la soberanía colectiva, construida como una forma de estructuración democrática del ordenamiento, exige también una mayor o menor participación del individuo y de los grupos en el ejercicio del poder.

Del mismo modo que el carácter nacional del sujeto al que se atribuye la soberanía ha sido utilizado en las conocidas decisiones sobre el Tratado de Maastricht de diversos Tribunales Constitucionales europeos, como el alemán<sup>111</sup>, el francés<sup>112</sup> y, en fin, el español<sup>113</sup>, para limitar la atribución de

---

<sup>110</sup> Sobre la capacidad jurídica iusfundamental, véase ALÁEZ CORRAL, B. *Minoría de edad y derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2003, pág. 89 ss.

<sup>111</sup> *BVerfGE* 89, 155 ss. (ya en la *BVerfGE* 83, 37 ss. y en la *BVerfGE* 83, 60 ss).

<sup>112</sup> Decisiones 92-308 de 9.04.1992; 92-312 de 02.09.1992; y 92-313 de 23.09.1992 del Conseil Constitutionnel.

<sup>113</sup> *DTC* 1/1992, de 1 de julio de 1992.

derechos de ciudadanía a individuos que no formaban parte del colectivo nacional sobre la base de una posible vulneración del carácter democrático del Estado, también debiera valer esta vinculación entre ciudadanía y democracia para definir las exigencias que esta última impone en la construcción de la primera, y que se trasladan al colectivo nacional al que se atribuye. Se acepta como compatible con el dogma de la soberanía de un pueblo nacional el sufragio activo y pasivo municipal —y por tanto la ciudadanía— de quienes no pertenecen —ni se puede pretender que pertenezcan a esos solos efectos— a ese colectivo<sup>114</sup>, porque el mismo no afecta al núcleo de la soberanía, al núcleo de la ciudadanía, esto es, al derecho de sufragio en las elecciones nacionales o estatales (autonómicas), a través de las cuales se ejercen los diversos aspectos de la *Kompetenz-Kompetenz* y, por tanto, el dominio sobre el proceso de integración<sup>115</sup>.

En este sentido, cabe decir que el sujeto colectivo nacional debe tener encomendado el ejercicio de la soberanía con carácter principal pero no exclusivo, puesto que ésta no se agota en el ejercicio del derecho de sufragio nacional o autonómico, aunque, como se ha dicho, éste sea la más prístina expresión de los derechos de ciudadanía. También se extiende a los diversos derechos de participación en sentido extenso del término, y a ciertos derechos de libertad, como el de asociación, reunión, la libertad de expresión e información, que algunos ordenamientos, como el español, atribuyen a los extranjeros (incluso a los no residentes) en condiciones de igualdad con los nacionales. E incluso dentro del derecho de sufragio, la diferente intensidad en la vinculación y en el interés, según de qué decisiones normativas se trate, permite explicar, e incluso justificar democráticamente<sup>116</sup>, que se extienda a los extranjeros residentes el derecho de sufragio en las elecciones locales, esto es, que se aumente en ese ámbito su grado de ciudadanía.

<sup>114</sup> DTC 1/1992, de 1 de julio de 1992, FF. JJ. 3.º y 5.º.

<sup>115</sup> DTC 1/2004, de 13 de diciembre de 2004, F.J. 4.º ss., y BVerfGE 89, 155 (169-172). Si, por el contrario, como propone parte de la doctrina (REQUEJO PAGES, Juan Luis, *Sistemas normativos, Constitución y ordenamiento. La Constitución como norma sobre la aplicación de normas*, McGraw Hill, Madrid, 1995, pág. 25 ss), se acepta como posible la cesión de parte de la *Kompetenz-Kompetenz* a la Unión Europea, carece de sentido la exclusión del núcleo de la ciudadanía —derecho de sufragio nacional y autonómico— de aquéllos extranjeros, los nacionales de los Estados miembros de la UE, que ya pueden influir en las más altas decisiones de nuestro ordenamiento (las constitucionales) a través de la creación normativa comunitaria.

<sup>116</sup> PRESNO LINERA, Miguel, *El derecho de voto*, ob. cit., pág. 74 ss.

Por tanto, no sólo ejercen la soberanía los miembros del colectivo al que se imputa ésta<sup>117</sup>, sino también otros individuos sujetos al ordenamiento, como los extranjeros, a los que éste ha otorgado facultades más o menos directas para participar en el desarrollo de su positividad al más alto nivel. En este sentido la soberanía participaría de la misma gradualidad que refleja la ciudadanía, esto es, con niveles más o menos intensos de ejercicio de la misma a los que son llamados diversos sujetos definidos conforme a diversos criterios.

Con todo, en la medida en que la soberanía es la cualidad que expresa la autorreferencialidad y la positividad del ordenamiento jurídico, la reforma constitucional representa la función normativa que también expresa de un modo más nítido esa cualidad<sup>118</sup>. De ahí que en ella sólo puedan participar de forma directa o indirecta aquellos individuos en los que concurre a un tiempo la condición de ciudadano y de nacional, esto es, que por su más intensa vinculación con el ordenamiento jurídico, además de poder ejercer los derechos de ciudadanía, son los únicos que pueden disponer del contenido del texto constitucional. Esta, y no otra, es la razón de que buena parte de los textos constitucionales democráticos occidentales limiten, como hacen los arts. 13.2 y 23 CE, el derecho de sufragio en las elecciones de los órganos capacitados para participar en la función legislativa y, sobre todo, en la función de reforma constitucional, únicamente a los ciudadanos que forman parte del colectivo nacional. En otras palabras, esa es la razón de que los textos constitucionales vinculen el ejercicio del contenido imperativo de la ciudadanía a la posesión de la nacionalidad, y no a una presunta concepción objetivo-cultural del sujeto nacional. Precisamente por ello, la concepción de la ciudadanía como una manifestación de la soberanía democrática del ordenamiento debe encontrar un reflejo recíproco en los criterios con los que el texto constitucional sujeta al legislador de la nacionalidad, como parecían reflejar los primeros textos revolucionarios franceses en los que

---

<sup>117</sup> Del mismo modo que no todos los miembros de ese sujeto colectivo, definido conforme a la nacionalidad, participan en el mismo grado en el ejercicio de esas más intensas facultades de participación, puesto que para el ejercicio del derecho de sufragio sigue requiriéndose una determinada edad, lo que es discutible. Sobre esto último PRESNO LINERA, Miguel, *El derecho de voto*, ob. cit., pág. 135 ss., y en general sobre la consideración de los menores como partícipes en el ejercicio de la soberanía, cfr. ob. cit. ALÁEZ CORRAL, Benito, *Minoría de edad y derechos fundamentales*, ob. cit., pág. 45 ss.

<sup>118</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito, *Los límites materiales a la reforma de la CE de 1978*, ob. cit., pág. 153 ss.

la propia Constitución generaba esa mutua interdependencia al confundir en una sola las categorías de ciudadano y de nacional.

En conclusión, se puede decir que el carácter democrático de la soberanía nacional o popular, exige que el legislador tenga en cuenta la función legitimadora que desempeña la ciudadanía en el Estado democrático, y, por tanto, que no otorgue la plena ciudadanía política a quién prácticamente carece de vinculación como súbdito con el Estado, esto es, a quien por no residir ha de ser considerado extranjero en sentido roussoniano del término; pero igualmente también exige que no le niegue la nacionalización y, por tanto, la plena ciudadanía política a quién, por el contrario, posee esa vinculación por el mero hecho de tener unas manifestaciones culturales no mayoritarias, puesto que como se ha visto la identidad étnica o cultural no son criterios democráticos admisibles para la construcción del sujeto colectivo al que se imputa la soberanía. Pareja a la *nacionalización de la ciudadanía* que conllevaron históricamente aquellos dogmas soberanistas debe correr, pues, una *recíproca civilización de la nacionalidad*, que es exigible a partir de la comprensión constitucional-democrática de aquellos dogmas.