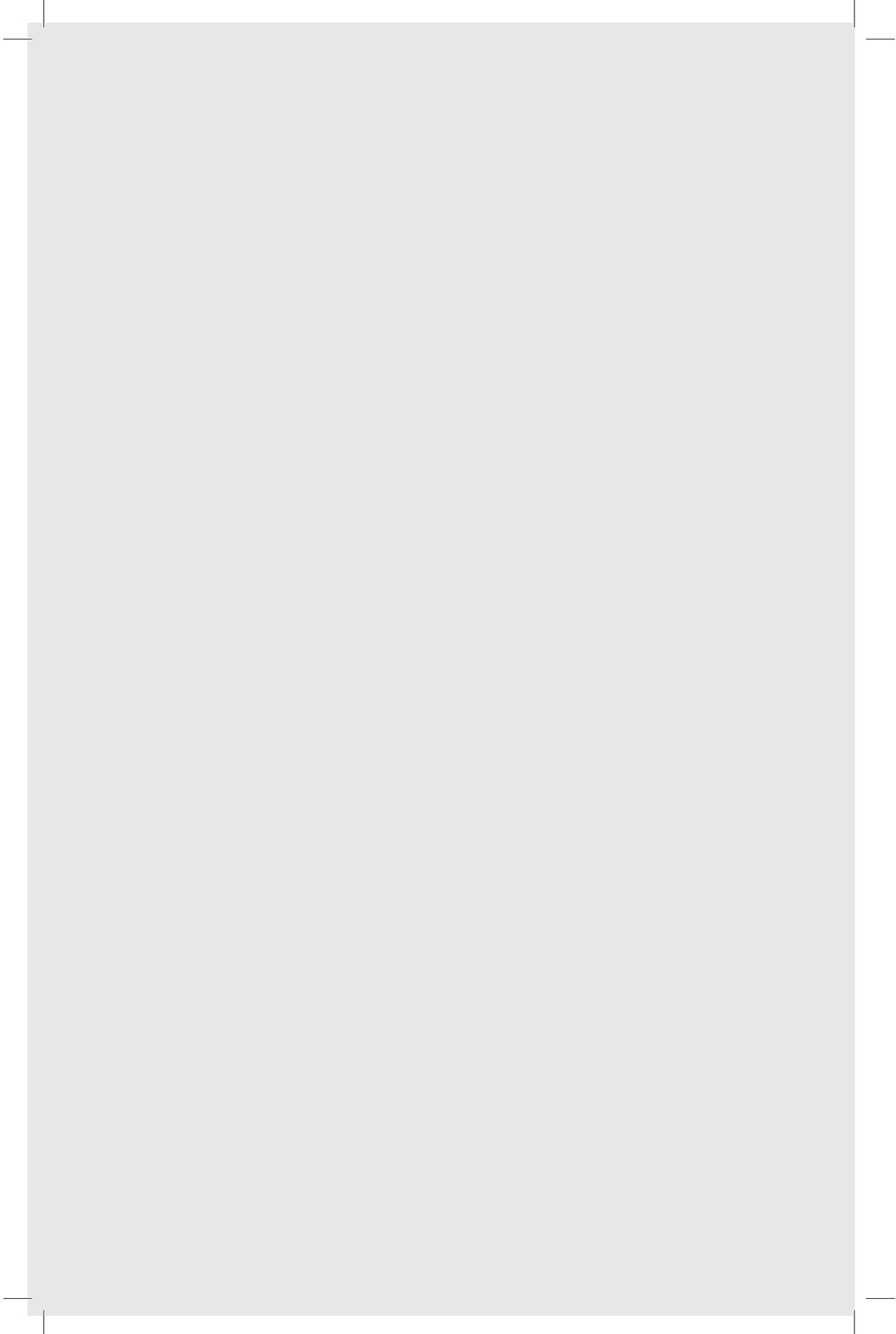


LA CIUDADANÍA BORROSA. CIUDADANÍAS MULTINIVEL

Ignacio Villaverde Menéndez

SUMARIO

- I. Algunas cuestiones previas
- II. Nación, Estado. Nacionales y ciudadanos
 - A. El planteamiento de la cuestión
 - B. El «pueblo» del Estado
- III. El cambio de paradigma constitucional. De la ciudadanía nacional a la ciudadanía democrática
- IV. El papel del padrón en la tensión nacionalidad-ciudadanía
- V. Las ciudadanías autonómicas.
- VI. Bibliografía



I. ALGUNA CUESTIÓN PREVIA

El Derecho es un mundo de *borrosidades*. No está de más recordarlo (Bastida, 1998), porque la racionalidad jurídica suele llevarnos a tratar de categorizar de tal manera las instituciones jurídicas que terminamos por pretender una especie de código binario donde cada cosa es una y solo una. Sin embargo, los conceptos jurídicos son, por lo general, graduables, cuestión de «grado». Así sucede, a mi entender, con el concepto *ciudadanía* y su parejo, *nacionalidad*. Uno y otro no dejan de ser un conjunto de reglas jurídicas que regulan el estatus de cada persona y en consecuencia su posición y el régimen jurídico que a él va aparejado en el seno de un ordenamiento jurídico estatal o supraestatal. El cambio de perspectiva que aquí se asume y trata de exponerse al lector es justo el que nos dice que la ciudadanía, como la nacionalidad, en los Estados democráticos (y ya sabemos que la democracia y la soberanía son categorías jurídicas también borrosas —Bastida, 1998—) no son dos absolutos que puedan atribuirse a las personas sometiéndolas a un régimen jurídico monolítico, único, en el que no es posible estar en grado diverso. Lo que aquí pretendo analizar es que se puede ser ciudadano de un Estado con niveles de intensidad diversos, y sujeto a regímenes jurídicos diferenciados sin dejar de ser por ello «ciudadano».

Una Nación, un Pueblo. Esta aseveración ha pesado en la doctrina constitucional de tal manera que el estudio de la «nacionalidad» se ha abandonado a otros campos del Derecho, como si el examen de la composición del «pueblo» sea materia ajena al Derecho Constitucional, porque nuestro objeto es el «Pueblo», con mayúsculas y en abstracto, y no quienes lo componen, los «ciudadanos», que son los «nacionales»; aunque resulte que uno de sus ejes sea la noción, incuestionablemente constitucional de «ciudadanía».

Probablemente la razón de ese desdén puede atribuirse al hecho de que la definición de la ciudadanía haya sido una cuestión ligada a la identificación de los titulares de los derechos de sufragio activo y pasivo en el seno del Estado democrático. La ciudadanía disuelta en el derecho electoral. Acaso por ello también nos hemos dejado llevar por la inercia «liberal» de identificar el «pueblo» con los nacionales, antes que con los ciudadanos, al punto de disolver también esta capital categoría jurídica para el Estado democrático en la de nacional: son ciudadanos sólo los nacionales. Todo este sintagma dogmático se ha agitado con la irrupción de los movimientos demográficos como objeto de interés para el Derecho constitucional. Inmigración y protección de minorías, grupos étnicos o raciales y la integración política europea ha obligado a los constitucionalistas a volver la mirada a la definición de nacional.

En este trabajo se propone acercarse a esta cuestión no desde la perspectiva de la Nación, sino la del Estado, no desde la definición del Pueblo ejerciente de soberanía mediante la identificación del Pueblo, que es su titular, con los nacionales, sino con la identificación de la ciudadanía con un sistema graduable de derechos y deberes que convierten a la persona en sujeto activo y pasivo del ordenamiento jurídico.

II. NACION, ESTADO, NACIONALES Y CIUDADANOS

A. *El planteamiento de la cuestión*

Dicho sumariamente, el espejismo de la Soberanía nacional nos ha hecho creer que el ciudadano en el Estado democrático y de Derecho solo puede ser el nacional; esto es, el trasunto vivo y físico de la Nación soberana. Solo el nacional es ciudadano porque solo él, al dar cuerpo físico a la Nación, puede ejercer la Soberanía de la que ésta es su titular. Por eso, no solo el ciudadano se confunde con el nacional de un Estado; además, por eso también el censo electoral es la lista de nacionales y no, en realidad, de los ciudadanos a secas. La Nación cobra vida en el censo porque lista a los ciudadanos que pueden ejercer la soberanía; que solo pueden ejercerla, por cierto, los que pertenecen a la Nación, los nacionales del Estado. Así resulta del entreverado Nacional en la carne del principio democrático.

Qué otro sentido tienen, si no, las palabras del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en su Declaración 1/1992 relativa a la adecuación a la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) del denominado Tratado de Maastrich, cuando en su FJ 3 se expresó de este modo:

Tampoco la proclamación inscrita en el art. 1.2 de la Constitución queda contradicha, ni afectada siquiera, por el reconocimiento del sufragio pasivo, en las elecciones municipales, a un determinado círculo o categoría de extranjeros. Sin entrar en otras consideraciones, ahora ociosas, sea suficiente advertir, para fundamentar lo dicho, que la atribución a quienes no son nacionales del derecho de sufragio en elecciones a órganos representativos *sólo podría ser controvertida, a la luz de aquel enunciado constitucional, si tales órganos fueran de aquellos que ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía*. No tendría sentido alguno, como es obvio, formular ahora juicios hipotéticos, de modo que basta con advertir que ese no es el caso de los municipios, para descartar toda duda sobre la constitucionalidad, en cuanto a este extremo, de lo prevenido en la estipulación aquí examinada (cursiva del autor)

A mi juicio, esta trabada articulación conceptual parte de una petición de principio que se me antoja refutable: identificar Estado con Nación, y, en consecuencia, marinar las consecuencias propias del principio democrático (el Estado democrático; democracia de ciudadanos) en las propias de la teoría político-constitucional de la Nación (la Nación democrática; democracia de nacionales). Y es que Estado democrático y Nación no son los mismo, como no lo son la Soberanía del Pueblo y la de la Nación, por mucho que se empeñe el artículo 1.2 CE en aseverar que «la soberanía nacional reside en el pueblo español». Ahora bien, es innegable que el titular de la soberanía es «español». En esta atribución se entrecruzan nacionalidad y ciudadanía porque del artículo 1.2 CE para deducirse que el soberano es el pueblo español, por lo que los llamados a ejercerla son únicamente los ciudadanos que ostentan la condición de nacional español. ¿Conlleva esta aseveración la imposibilidad de que se le reconozca la condición de ciudadano a sujetos que no sean nacionales españoles?

B. *El «pueblo» del Estado*

Todo Estado, esto es, todo ordenamiento jurídico, regula conductas de sujetos. En fin, posee un ámbito personal de referencia compuesto por los sujetos obligados por él. Es así que el elemento territorial que también está en todo ordenamiento jurídico se erige en criterio que delimita el ámbito espacial de su eficacia y aplicabilidad. Todo sujeto que se halle en el territorio de ese ordenamiento jurídico está indefectiblemente sometido a

él. ¿Jurídicamente qué aporta distinguir en esos sujetos entre nacionales, extranjeros y ciudadanos? ¿Qué función cumplen esas categorías jurídicas? Es obvio que su empleo comporta un estatus legal diferenciado: el sometimiento de cada tipo de sujeto a un régimen jurídico diverso de sujeción al ordenamiento jurídico de referencia. La cuestión estriba en determinar la funcionalidad de cada categoría y en que esa función sea coherente con los fundamentos del ordenamiento jurídico. Adelanto ya que a la vista del principio democrático y su ligazón esencial con la garantía de un estatus de libertad e igualdad a toda persona por el mero hecho de serlo, y con el principio de que todo sujeto a normas debe poder participar en el proceso de su creación y aplicación (y debe hacerlo en condiciones de igualdad y libertad), no es coherente con la función de la categoría «ciudadanía», que es la de identificar y establecer el régimen jurídico de aquellos sujetos a un ordenamiento jurídico que tienen capacidad jurídica para participar en sus procesos de creación y aplicación de normas, emplear como criterio de identificación el lugar de nacimiento, la ascendencia familiar, la etnia, la raza o cualquier otra condición social que no resulte ser expresión del principio según el cual todo sujeto a un ordenamiento jurídico debe tener garantizada su participación en libertad e igualdad en los procesos de creación y aplicación de sus normas.

Con ello no se quiere decir que la nacionalidad sea una categoría jurídica obsoleta o inútil, sino nada más, y nada menos, que no es la categoría jurídica que permita definir la condición de ciudadano, pues cumple, y debe seguir cumpliendo, una función jurídica específica (delimitar una categoría de ciudadanos singular, sujeta a normas a las que no lo están los no nacionales). Esta cuestión, nos lleva derechamente a la construcción de una ya no tan novedosa categoría jurídica denominada «ciudadanía multinivel», y que es una de las expresiones de la condición borrosa de la propia Democracia (Bastida, 1998).

Todo ordenamiento tiene un ámbito personal sobre el que se proyecta. Si todo ordenamiento es un sistema de normas que regulan el uso de la fuerza, sus normas regulan el comportamiento de sujetos: unos llamados a soportar la coacción, y otros sujetos están apoderados para amenazar y en su caso usar la coacción. En rigor, la convivencia entre ordenamientos estatales eleva su territorialidad a único criterio delimitados de su aplicabilidad espacio-temporal. Quiero decir con esto que es el territorio lo que delimita el ámbito de aplicación de un ordenamiento jurídico dado. Más allá de esto, el ordenamiento sujeta a todo aquel que se halle dentro de ese territorio.

Estas son las ideas fuerza de las líneas que siguen. La tesis de que el principio democrático y el Estado social imponen por mandato constitucional la reconsideración del estatus de extranjero/inmigrante: según el grado de vinculación-sujeción del extranjero al ordenamiento jurídico, así de intensa será su condición de ciudadano (ciudadanía multinivel), que adquiere por la mera condición de persona igual y libre que reside de manera habitual en el territorio del Estado. Uno de los grados de ese estatus multinivel de ciudadanía es el que deriva de la condición de vecino que el extranjero adquiere al empadronarse.

III. EL CAMBIO DE PARADIGMA CONSTITUCIONAL. DE LA CIUDADANÍA NACIONAL A LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA

El paradigma «clásico» de la definición de la ciudadanía ha estado condicionado por la nacionalidad (Costa, 2008; Aláez, 2003, 2006): el criterio legal que sirvió para identificar los pertenecientes a la Nación y dotados por ello de los poderes para el ejercicio de los atributos propios de la soberanía de la que la Nación es su titular. Una de las consecuencias de ese paradigma es, justamente, el régimen administrativo de la extranjería. En efecto, las personas sujetas a un determinado ordenamiento se dividían en «nacionales» y «extranjeros». Los primeros eran ciudadanos con plenos derechos y disfrutaban, además de los derivados de su condición de persona, de los derechos propios de la ciudadanía (esencialmente, derechos de participación política); los segundos eran simples sujetos pasivos del ordenamiento jurídico válido en el territorio de la Nación cuyo estatus derivaba, por un lado, de los «derechos del hombre»; y de otro, las normas administrativas reguladoras de la extranjería: entrada, salida y permanencia en el territorio del Estado y condiciones de disfrute de ciertos derechos y deberes (normalmente de carácter laboral). Debe considerarse que, más allá de lo establecido por las normas de derecho internacional privado (propias de los Códigos Civiles), quedaban privados de todos aquéllos que no les fueran atribuidos de forma expresa. El extranjero en este paradigma es un accidente personal dentro de un sistema jurídico humanamente homogéneo. De hecho, en ese sentido puede interpretarse el «pueblo» como uno de los elementos del Estado, tal y como los definía su Teoría clásica.

Este será el paradigma que los Estados constitucionales democráticos contemporáneos han heredado y conservado en sus diseños constitucionales de la ciudadanía, la nacionalidad y la extranjería, sin percibir que, tanto

la realidad migratoria que difumina las fronteras (Rosenau, 1990; Badie, 1995), cuanto las exigencias jurídico-constitucionales del principio democrático (Aláez, 2006), imponen, a mi juicio, una profunda revisión del paradigma. La idea clave es que el principio democrático y, por ende, el Estado constitucional democrático, cumple una función incluyente, derivada de su sustento personal (el fundamento del sistema es el respeto al individuo nacido libre e igual), y que se cifra en que el sistema constitucional, y el legal que lo desarrolla, debe poner a disposición de cualquier individuo presente en el territorio del Estado, el acceso a «grados de ciudadanía adecuados a la intensidad de su presencia y permanencia en la comunidad» (Costa, 2008). La definición legal de una ciudadanía multinivel es un imperativo constitucional derivado del principio democrático (Aláez, 2004, 2005, 2006). Para él, toda persona, por libre e igual, que esté en el territorio estatal, puede ser un «ciudadano».

El Estado democrático se fundamenta en la idea de que la comunidad política se forma como precipitado de la suma de individuos libres e iguales que la forman, que acuerdan autorregularse renunciando a su soberanía individual, atribuida ahora a su trasunto impersonal, el Pueblo; pero conservando un residuo de ella en su condición de titulares de derechos fundamentales (Bastida, 1998). A mi juicio, ese estatus básico que le confieren los derechos fundamentales a toda persona en el territorio del Estado en su condición de sujeto libre e igual, constituye el estatus básico de ciudadano, que es ajeno a la nota de la nacionalidad.

¿Quiénes son esos individuos que forman parte de esa comunidad? Pues todos aquellos que forman de hecho parte de la misma, o desean formar parte de ella, porque el sistema democrático reconoce la condición de ciudadano a todo sujeto libre e igual que integra una colectividad a cuyas normas se quiere y debe sujetar. Jurídico-constitucionalmente este es el punto de partida exigido por el principio democrático para definir la comunidad política; esto es, los ciudadanos que ejercen la Soberanía del Pueblo en distintos grados de intensidad y extensión. La ciudadanía expresa en sus distintos niveles el grado de integración en la comunidad de una persona que de hecho está en su territorio. Es el estatus propio del ejerciente de la soberanía del Pueblo. Y quién debe ejercerla, también en sus diferentes grados, es quién pueda identificarse jurídicamente como pueblo-vivo, los ciudadanos del artículo 9.1 CE (lo que permite, por cierto, resolver la aporía de individuos soberanos obligados por la Constitución), que es quien está

sujeto con cierto grado de permanencia al ordenamiento que regula esa comunidad, y justifica su participación en la creación y aplicación de sus normas. El grado más intenso de ciudadanía será el de los «herederos» de los partícipes del pacto social originario.

El ordenamiento jurídico tiene sujetos: individuos vinculados a y por un ordenamiento jurídico. Esa sujeción no precisa, en principio, de las categorías de nacionalidad o ciudadanía porque se sustenta en un hecho, la presencia en un determinado territorio en el que ese ordenamiento posee validez y está vigente (a salvo, desde luego, las vinculaciones personales, que son otra cuestión). La propia pluralidad de ordenamientos jurídicos exige, para su debida diferenciación, identificar su espacio físico de vigencia, el territorio, y su espacio humano de sujeción, sus sujetos. Esa sujeción tiene grados porque el ordenamiento vincula a los sujetos con distintas intensidades. Pero el principio democrático exige también que, según ese grado de sujeción, el ordenamiento jurídico debe poner a disposición del sujeto también distintos grados de participación en la creación y aplicación de las normas jurídicas que lo sujetan.

La nacionalidad ha sido empleada como categoría jurídica que sirve para la racionalización de las reglas sobre pertenencia a una comunidad política. Es una categoría funcional que no tiene por qué ser identitaria. Y si lo fuese, sería contraria al principio democrático según el cual todo individuo es libre e igual, y no puede distinguirse o definirse por identidades. Sin embargo, la nacionalidad, aún ajena a esa función, posee un efecto excluyente que ese mismo principio democrático exige minimizar porque introduce desigualdades y restricciones a la libertad de los individuos al excluirlos de determinados cauces de participación en la creación y aplicación de normas jurídicas. De ahí que la nacionalidad solo pueda emplearse como criterio nivelador del grado de ciudadanía de las personas en razón del rango y relevancia constitucional de la norma en cuyo proceso de creación o aplicación participa.

La nacionalidad debe ser considerada, entonces, como un estatus jurídico que singulariza un grado, acaso el más alto, de ciudadanía; cuya función debe tender a ser un instrumento jurídico para regular la inclusión de personas firmemente comprometidas con la comunidad política (Aláez, 2010), y no a excluirlas de ella ¡a los «herederos» de los «sociosoriginarios»!. Sólo así, creo, cabe establecer la diferencia según grados entre el extranjero que viene a disfrutar del sol mediterráneo seis meses en España y que tienen

propiedades en suelo español, de aquél que reside y trabaja permanentemente en España, o el español que reside permanentemente en el extranjero y que ni siquiera posee propiedades en España. No todos ellos deben ser considerados ciudadanos de la misma forma y en el mismo grado, desde luego. Pero, ¿por qué el extranjero que reside y trabaja permanentemente en España debe disfrutar de un estatus jurídico propio del derecho de extranjería, y el español emigrante tiene atribuido un estatus superior? ¿Cómo debe ser tratado jurídico-constitucionalmente el extranjero que posee inmuebles en España, consume, genera rentas y paga impuestos en nuestro país, respecto del español residente en el extranjero que no hace ni tiene lo propio, a salvo sus esporádicas visitas a su lugar de nacimiento? Únicamente desde una teoría jurídico-constitucional de la ciudadanía multinivel conforme con el principio democrático propio de los Estados democrático y sociales de Derecho puede darse respuesta adecuada y constitucionalmente conforme a esos diversos grados de vinculación y sujeción a un determinado ordenamiento jurídico.

El padrón se revela como un potente instrumento de nivelación en esos grados de ciudadanía democrática porque refleja fielmente un hecho: la residencia estable y continuada de una persona en un municipio (en fin, en el territorio del Estado), al margen de cualquier otro calificativo jurídico. Esa condición de vecino, que puede considerarse quizá como el primer nivel de ciudadanía, se adquiere por ese simple hecho, y no resulta constituido por una norma. El vecino lo es por vivir en vecindad, esto es, en un municipio; el nacional lo es porque así lo dice una norma jurídica. La ciudadanía define un modo de sujeción a un ordenamiento jurídico en cuyos procesos de creación y aplicación se participa, no una identidad comunitaria (Nación). El vecino es «Pueblo».

¿En qué medida cumple la regulación actual del padrón con estos propósitos? En la que sea capaz de integrar en él a todo extranjero con independencia de su estatus administrativo.

IV. EL PAPEL DEL PADRÓN EN LA TENSION NACIONALIDAD-CIUDADANÍA

El padrón es el instrumento que sirve para identificar vecinos y por tanto, ciudadanos del municipio. El inmigrante-vecino se integra como ciudadano del municipio: se convierte en titular de derechos y obligaciones, usa los servicios públicos locales, paga los impuestos municipales y puede participar a través de los canales que el ordenamiento jurídico municipal articula

para tal fin. El padrón, pues, debiera ser el censo de electores y elegibles en el municipio.

El gran constitucionalista italiano Carlo Espósito decía que es bueno que el Pueblo sea el titular de la soberanía, pero aún mejor es si la ejerce. En efecto, el análisis de estas cuestiones está transido por una cierta esquizofrenia categorial. Por un lado, está el plano conceptual sumamente abstracto de la titularidad de la soberanía. En este plano la categoría «Pueblo» (como la de «Nación») tiene una función eminentemente negativa y excluyente: evitar que otros sujetos que no sean Pueblo se arroguen esa titularidad, a la par que, dada la cualidad abstracta y ahistórica del Pueblo, ningún sujeto real y físico, persona jurídica u órgano estatal, puede reivindicarla como propia. De otro está el plano menos abstracto y más técnico jurídico del ejercicio de la Soberanía del Pueblo en el que la categoría manejada es la de «ciudadanos». A efectos de este trabajo, la que nos importa es esta segunda, porque no se trata de cuestionar la primera categoría, que no es el caso, sino de cuestionar que la segunda, la de «ciudadanos», en un Estado democrático pueda disolverse sin más en la de «nacionales». Si lo que importa, desde la perspectiva sobre todo del Derecho Constitucional, es identificar quién y cómo se ejerce la Soberanía del Pueblo, se sitúa en primer plano el debate sobre la definición de la cualidad jurídica de «ciudadano». La pregunta es, si el Soberano es el Pueblo Español, ¿solo pueden ser ciudadanos los españoles? Mi respuesta es que no. La razón: porque la condición de ciudadano dentro de un Estado deriva de la condición de persona libre e igual sujeta a su ordenamiento jurídico, y no, o no sólo, por la condición de nacional de ese Estado. La condición de nacional puede cualificar esa ciudadanía, hacerla de más valor si cabe, según qué y en qué circunstancias; pero no excluye otras formas de ciudadanía aptas también para ejercer la Soberanía Popular.

Antes fue la ciudadanía que la nacionalidad. Primero fueron las *civitas*, las ciudades, y los *civites*, los ciudadanos. Las Naciones y los nacionales llegaron después, con la Revolución Francesa y los Estado liberales decimonónicos (Costa, 2008; Aláez, 2005), con una finalidad excluyente: definir quién es miembro de la Nación y en esa medida merecedor y titular de un particular estatuto jurídico personal. En ese albor de la categoría «ciudadano», disuelta por entero en la de «nacional», nada significaba la Democracia porque (y al margen del sesgo antidemocrático del Estado liberal y que en buena medida explica la reducción de la ciudadanía a la nacionalidad)

el principio democrático aún no era un principio estructural del sistema constitucional del Estado.

Pero como todo tránsito, y no otro es el paso del Estado liberal de Derecho al Estado democrático de Derecho, también se da un tránsito de las categorías de manera que la definición de la ciudadanía que resulta del principio democrático sigue anclada y perturbada por la categoría liberal de la nacionalidad. Así las cosas, el estatuto de ciudadano sigue identificándose con el de nacional; el ciudadano en España es el español. Condición ésta, por cierto, que la CE ha hecho descansar por entero en la voluntad del legislador; dándose así la paradoja de que el estatus de ciudadano, que debiera estar definido e inferido de la Norma Suprema, y ser indisponible para el Legislador (que a tales efectos no es sino el órgano que concita a los «representantes» de esos ciudadanos ejerciendo soberanía en su nombre), termina por ser lo que ese Legislador disponga al regular las condición de nacional (artículo 11 CE).

Es estatus de nacional es por esencia excluyente. Con ello no se quiere decir lo obvio y que es nota también del estatus de ciudadano, toda definición de un estatus es excluyente ya que define condiciones para pertenecer o ser titular de algo, privando de esa pertenencia y titularidad a quien no las reúne. No, con ello se quiere subrayar que las condiciones para ser nacional se establecen y sirven para delimitar un grupo de sujetos y excluir a otros en función de criterios identitarios (quien nace en un lugar, quien desciende de quienes ya lo son, quien pertenece a una raza o a una etnia...). El estatus de ciudadano se liga, no a criterios identitarios, sino comunitarios, o por mejor decir, republicanos. La ciudadanía es una noción inclusiva que integra a toda persona, con independencia de su identidad territorial, étnica, racial o personal, comprometida (en el doble sentido de, afectada e implicada) con la «res publica», con los intereses colectivos.

Dicho en términos iusconstitucionales, posee por principio el estatus de ciudadano en un Estado democrático toda persona en su condición de ser libre e igual, sujeto a un ordenamiento jurídico en cuyos procesos de creación y aplicación de sus normas tiene el derecho constitucional a participar. Esa condición, el derecho constitucional a participar en la creación y aplicación de las normas de un ordenamiento jurídico al que está sujeto, se adquiere por principio tan sólo por ser persona, libre e igual. Es más, la sociedad democrática es «sociedad decente», y su Estado lo es también, si respeta esa dignidad de persona e integra en sus procesos de creación y apli-

cación de normas a quienes están sujetos a su obediencia, reconociéndoles la condición y el estatus de ciudadanos (Margalit, 1997; Sennet, 2003). Si se me permite la expresión, ser ciudadano es una cuestión de estar en una comunidad (llamémosle Sociedad o Estado), y ser reconocido como sujeto libre e igual en ella. Por ello, y sólo por ello, esa persona debe tener a su disposición los mecanismos político-jurídicos indispensables para participar en la creación y aplicación de las normas a las que está sujeto (pudiendo distinguir, y de ahí la condición multinivel de la ciudadanía, según la intensidad y permanencia en el tiempo de esa sujeción o su carácter meramente circunstancial o pasajera; en fin, distinguir entre el simple turista de paso, del extranjero que reside y trabaja en España). Ser nacional, en cambio, es cuestión de ser (pertenecer) a una determinada comunidad y adquirir un estatus jurídico por esa pertenencia.

Y en toda esta reflexión, ¿qué papel ha de jugar el padrón, si es que tiene alguno que desempeñar? Es cierto que la vetusta institución del padrón, como es obvio, nació y se desarrolló ajeno por completo a ese debate. Naturalmente que su articulación y función nada tiene que ver con esa tensión propia de los Estados democráticos entre ciudadanía y nacionalidad, que afecta, más bien, a la institución del censo electoral. Ese papel, que ahora reivindicó, tampoco puede resultar de la circunstancia de concluir que el padrón municipal es un medio idóneo, si no el más potente y eficiente, para la integración de los extranjeros y su inclusión social al alcance de las Administraciones Públicas (Aguado, 2003; Solanes, 2004). Que así sea es un resultado de la propia articulación normativa del padrón, pero no su sustancia, causa o razón de ser. El padrón nace y sirve para listar los vecinos de un municipio y atribuirles el estatus jurídico-administrativo propio de la vecindad; no, naturalmente, para ser instrumento de integración social.

Sin embargo, no deja de ser cierto que el padrón ha venido a desplegar unas funciones y ha servido, acaso sin quererlo, para cumplir de manera un tanto casual e inadvertida con aquellos propósitos. Ello es así porque el padrón, y así ha sido desde su origen, recoge y expresa el simple hecho de residir en un lugar de forma habitual. El padrón refleja la vecindad, nada más y nada menos. El padrón no constituye ni define una condición o estatus jurídico de la persona, como lo hace el censo electoral (ser nacional o extranjero, residente o no, ciudadano comunitario y asimilados, o residente ilegal). Se limita a reflejar una circunstancia de hecho a la que el ordenamiento jurídico local apa- reja una serie de consecuencias que constituyen ese estatus de la vecindad.

De ahí ese poder integrador, porque parte y refleja de lo que hay y existe en un lugar, no lo que debiera haber o la forma jurídica en la que debiera existir; y a ese hecho le apareja derechos y deberes. La residencia habitual en un municipio es un hecho jurídicamente relevante por sí, que constituye en sí mismo un estatus jurídico, el de la vecindad. La nacionalidad o la extranjería son ficciones jurídicas que califican un hecho con la imposición de un determinado estatus jurídico. El punto de conexión de esta circunstancia y la tensión ciudadanía-nacionalidad estriba en que el padrón refleja justo la presencia de una persona, que es por ser libre e igual, en un determinado territorio, en el que vive y trabaja habitualmente, y cuyas normas le sujetan de forma intensa y no solo circunstancial o pasajera, y a la que el principio democrático le atribuye, con carácter general, el derecho a participar en la creación y aplicación de esas mismas normas (cierto que en distinto grado e intensidad según el nivel de ciudadanía que corresponda). A mi juicio, sin ningún género de dudas en el caso del territorio municipal y las normas municipales en el que reside y trabaja habitualmente.

El padrón traza el mapa humano de la ciudad/municipio. El padrón radiografía el mapa social de la ciudad, por eso es un instrumento capital para la planificación de servicios públicos. El padrón enumera habitantes que considera vecinos a los que el ente local presta servicios. El padrón es un documento administrativo que acredita que de hecho se vive en un determinado lugar, y sólo a los efectos que la propia legislación local establece. La residencia que acredita el padrón, y de la que trae causa, es el simple hecho de vivir habitualmente en un lugar, no una calificación jurídico-administrativa de su residencia (temporal, permanente, legal, ilegal...).

V. CIUDADANIAS AUTONOMICAS

El fenómeno de la descentralización política en el seno de los Estados y, en consecuencia, la convivencia dentro (y formando parte) del ordenamiento estatal de sub-ordenamientos que regulan las posiciones jurídicas de las personas ha supuesto la construcción de un nuevo tipo de ciudadanía territoriales dentro del Estado. Unas ciudadanía construidas en el caso Español (y común a nuestra órbita jurídica europea) sobre la vecindad de los sujetos, y limitadas por el principio constitucional de igualdad, relativa para el caso de los derechos y deberes de rango infraconstitucional y absoluta para el de los derechos fundamentales (arts. 14, 139 y 149 I. I. I CE).

En el caso de las CCAA su referente para la definición de su base personal no puede ser la titularidad de la soberanía, claro está (aunque es bien sabido que se ha tratado de construir una noción de «soberanía» nacional-autonómica que ha sido rechazada por el TC). Se trata una vez más de identificar al sujeto activo y pasivo del ordenamiento autonómico sobre su territorialidad: quien se halle en el territorio de la CCAA es sujeto de su ordenamiento. El grado de vinculación dependerá de su «arraigo» en ese territorio, lo que se ha identificado con la adquisición de la vecindad administrativa en él. De esta manera, es ciudadano de la CCAA quien sea vecino de uno de sus municipios.

Las CCAA crean normas respecto de cuyo destinatario existe la tentación de pensar que lo son únicamente aquéllos que ostentan la condición política de «ciudadanos» de la CCAA en cuestión. No ha faltado tampoco, como ha sido el caso del Estatuto de Cataluña de 2006, ocasión para considerar que ese destinatario constituiría el «pueblo» autonómico (Sachs, 1983).

Sobre este extremo se ha pronunciado el TC en su Sentencia 31/2010 respecto de la referencia que hace el artículo 2.4 del EA de Cataluña al «pueblo catalán» como fuente de legitimación de los poderes públicos catalanes. A juicio del TC no existe tacha constitucional a esa expresión en la medida en que no se interprete como reconocimiento de la existencia de un pueblo soberano distinto al español, contrariando lo proclamado en el artículo 1.2 CE. Para el TC, en la medida en que el propio EA dice regular lo que regula con plena sujeción a la CE, la función de semejante enunciado estatutario es, sostiene el TC, la de ser manifestación de la legitimidad democrática de los poderes públicos autonómicos cuya fuente estaría en el conjunto de ciudadanos que participan directa o indirectamente en su composición y proceso de tomas de decisión. Así lo expresaba el TC en el FJ 9 de la citada Sentencia:

No se trata, por tanto, en el contexto del art. 2 del Estatuto, de recabar para la Generalitat de Cataluña un fundamento distinto del expresado en el art. 1 EAC, sino de hacer de la legitimación democrática el principio que ha de regir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de los poderes que el Estatuto de Autonomía le confiere desde la Constitución. *El pueblo de Cataluña no es, por tanto, en el art. 2.4 EAC, sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional* cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña. *El pueblo de Cataluña comprende*

así el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña. Justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder público, el principio constitucional democrático impone que también participen, por los cauces constitucional y estatutariamente previstos, en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat. Tal es el designio que justifica la expresión «pueblo de Cataluña» en el art. 2.4 EAC, por entero distinta, conceptualmente, de la que se significa en nuestro Ordenamiento con la expresión «pueblo español», único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez (cursiva del autor)

No hubiera estado de más que el TC se extendiera en sus razonamientos para aclarar explícitamente que, en todo caso, ese «pueblo de Cataluña» no define una especie de *nacional catalán*. Las palabras del TC, cuyo sentido aquí se comparte, acierta a identificar ese «pueblo» con el conjunto de «ciudadanos españoles» que son «destinatarios» de las normas y actos de los poderes públicos autonómicos catalanes. De este modo sutil desactiva implícitamente la tentación de interpretar ese precepto en el sentido de que el EA y el legislador autonómico pueden definir quién de entre los ciudadanos españoles son «pueblo de Cataluña» acudiendo a un criterio distinto al territorial, pues en definitiva, al decir que son los destinatarios del ejercicio del poder público por los órganos autonómicos catalanes, impide que sea otra condición social o personal la que constituya el criterio de identificación y pertenencia a ese «pueblo». De hecho, que esto es así, resulta coherente con la definición que hace el artículo 7 EA de Cataluña de la «condición política de catalán», según la cual son «ciudadanos de Cataluña» los ciudadanos españoles con vecindad administrativa en algún municipio catalán. No puede haber otro «pueblo catalán» que el compuesto por los españoles que administrativamente tienen su domicilio habitual en Cataluña.

Esta identificación explica por qué al TC no le genera duda alguna de constitucionalidad el artículo 15 del EA de Cataluña al identificar como titulares de los derechos estatutarios que establece el EA a los «ciudadanos de Cataluña», dejando al legislador autonómico la decisión de extenderlos a o no «otras personas», que no pueden ser otros que los ciudadanos españoles que no poseen la vecindad catalana y los extranjeros. Afirmarlo así, que esa expresión «pueblo de Cataluña» no es más que la manera de denominar al

grupo de destinatarios del ejercicio del poder público autonómico, y por tanto llamados a legitimarlo participando en él, abre la posibilidad de establecer diferencias de trato normativo entre los ciudadanos autonómicos y «otras personas» que, a nuestro juicio, si se trata de derechos de rango legal, no plantea problema alguno.

El sustrato territorial de las CCAA no sólo delimita el espacio de vigencia de sus normas, también el de los sujetos a él. Pero con la peculiaridad de que el derecho autonómico no puede crear estatutos personales y singulares de manera que sus «ciudadanos» pudieren objetar la sujeción a las normas de otras CCAA o del propio Estado central esgrimiendo su «pertenencia» a una CCAA (Aláez, 2006). El vecino de una CCAA pierde su condición de tal, si es que esa condición jurídicamente excede de la mera identificación de los titulares de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones a las asambleas legislativas autonómicas, una vez abandona los límites territoriales de su CCAA para sujetarse entonces al ordenamiento de aquélla en la que ahora se encuentre. Sus derechos y obligaciones son de naturaleza territorial y no personal. Como dice Ignacio de Otto y Pardo lo que ordena el artículo 139.1 CE es que las «posiciones jurídicas diverjan únicamente en la medida en que lo exija la territorialidad del ordenamiento» (Otto, 2010).

Otra cosa bien distinta es que la CCAA pueda tratar de forma diferente a quienes sean los potenciales destinatarios de sus normas. En primer lugar, las normas autonómicas, como las estatales, no suelen identificar el círculo de destinatarios porque tiene una vigencia personal general y afectan por igual a todos aquellos que residan en o transiten por la CCAA, si fuese el caso. En segundo lugar, la CCAA puede establecer, a nuestro juicio, diferentes tratos, y en consecuencia, diferentes posiciones jurídicas entre residentes y transeúntes. Lo que no puede hacer, porque esto es justamente lo que le prohíbe el artículo 139.1 CE, en relación con el artículo 14 CE, es emplear como criterio de la diferencia el lugar de procedencia o vecindad del destinatario de sus normas.

La CCAA pueda disponer de los destinatarios de sus normas, identificando a qué colectivo se dirigen, siempre que no sea para crear estatutos personales en razón de la procedencia o pertenencia a la CCAA (igualdad de posiciones jurídicas) o para alterar arbitrariamente la delimitación del colectivo de ciudadanos ante quien es responsable políticamente (derechos políticos en el ámbito autonómico). Si así lo hiciese, si pudiese limitar el ámbito de sujeción personal a las normas autonómicas, y en particular las relativas

a derechos, a sólo sus *ciudadanos*, esto es, a quienes son titulares de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones a su asamblea legislativa por mor de su vecindad administrativa en un municipio de la CCAA, estaría definiendo un remedo de condición de *nacional* de la CCAA para lo que ni es competente (art. 149.1.2 CE), ni es constitucionalmente conforme a los artículos 19 y 139.2 CE ya que semejante régimen de *pertenencia* a una CCAA vulneraría la libertad de residencia y circulación de los españoles, y obstaculizaría la libre circulación y establecimiento de personas y bienes por todo el territorio nacional (Pemán Gavín, 1992; Albertí Rovira, 2009). La pertenencia a una CA no puede ser una cuestión de *nacionalidad autonómica*, de pertenencia a un sujeto colectivo constituido por los EEAA que excluya a los no *nacionales autonómicos* convirtiéndolos en *extranjeros* en la CCAA y sometiénolos a un estatuto personal singular.

En mi opinión, no hay inconveniente constitucional en que una norma autonómica, por ejemplo, disponga que sólo los residentes en la CCAA estén sujetos a sus exacciones fiscales o se beneficiarán de ciertas prestaciones asistenciales dispensadas por la Administración autonómica. No lo hay porque en rigor lo que exige la prohibición de discriminación del artículo 139.2 CE es que la definición de la residencia no se haga con criterios de *nacionalidad autonómica*, sino de permanencia continuada en su territorio; esto es, si la definición de quien es residente en la CA se liga a su arraigo en su territorio, de forma que sea razonable pensar que ese arraigo acredita la plena pertenencia de la persona a la comunidad formada por los sujetos directa y permanentemente al ordenamiento autonómico y su correlativo derecho a participar en la creación y aplicación de sus normas y en el deber de obedecerlas. La residencia sería una cuestión territorial y no personal. Si se acredita esa ligazón entre arraigo y territorio, la CA puede distinguir entre los residentes así definidos y los meros transeúntes sin vulnerar ni el artículo 14 CE ni el artículo 139.1 CE por la simple razón de que aquí la condición territorial del individuo no es ni una condición «personal» ni «social» de las que el artículo 14 veta como razones que fundamenten tratos diferenciados (Baño León, 1988; Aláez, 2006).

De existir una *ciudadanía autonómica* distinta de la que simplemente identifica a quienes son titulares de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones a su asamblea legislativa, no podría ser otra cosa que la que estribe en el empleo de la residencia por arraigo en la CA (Aláez, 2006, Letamendía y otros, 2008). Este criterio para identificar ciudadanos autonó-

micos como destinatarios de las normas de la CA puede fundamentar sin tacha constitucional la diferenciación entre sujetos ante y en el ordenamiento jurídico autonómico. No se olvide que el artículo 14 CE prohíbe únicamente los tratos desiguales no fundados en razones objetivas, siempre que esas razones no sean de las que el propio artículo 14 interdicta expresamente por tenerlas por discriminatorias. Si la condición de residente en una CA es definida por el arraigo, la condición para ser sujeto de derechos y deberes en el ordenamiento jurídico autonómico deja de ser una de esas condiciones personales o sociales cuyo uso como estribo para el establecimiento de tratos diferenciados en la ley está vedada por el artículo 14 CE (Bastida, 1998).

Así las cosas, las CCAA pueden regular su propia «ciudadanía», en el sentido de delimitar la población de la CA y en consecuencia el círculo de personas sujetas a sus normas, pero no pueden establecer un régimen de «nacionalidad» autonómica (Pemán Gavín, 1992; Cabello Espierrez, 2001; Tudela Aranda, 2008). Las CCAA, bajo ciertas condiciones, pueden introducir distinguos entre los sujetos a sus normas en función de si son o no residentes sin por ello vulnerar el artículo 139.1 CE. Siempre que la residencia se conciba como un criterio que ayuda a definir la «plena pertenencia del individuo a la comunidad» en cuyos procesos de creación y aplicación de normas debe poder participar para cumplir con el principio democrático (Aláez, 2006). Así cabe justificar que sólo los «ciudadanos» de esa CCAA, identificados por su residencia, sean los llamados a participar en esos procesos, y no el mero transeúnte, o que la CCAA haga destinatarios de algunas de sus prestaciones únicamente a los residentes sin por ello infringir el artículo 14 y 139.1 CE.

En conclusión, el artículo 139.1 CE prohíbe la discriminación *interterritorial* (la procedencia de otro territorio no puede fundar un trato desigual al que se da a los residentes en la CCAA), pero admite la desigualdad *intraterritorial* (la CCAA puede distinguir entre residentes por arraigo y transeúntes sin vulnerar el principio de igualdad). Sólo así se alcanza una interpretación concordante entre el artículo 2 CE, y su garantía de la diversidad territorial y la plena disponibilidad sobre las competencias propias mediante la creación de leyes de las CCAA, el artículo 14 y el 139.1 CE.

A nuestro juicio, las CCAA sólo podrán apelar a la residencia como criterio para distinguir tratos en sus normas y en la aplicación de éstas cuando la función ejercida en el acto de creación o aplicación de esa norma se liga indisolublemente al ejercicio de funciones estatutarias que definan o contribuyan a definir la comunidad de personas constituida por el propio

EA. Así podrá justificarse el establecimiento de criterios de distinción entre residentes y no residentes para ejercer los derechos de sufragio o para beneficiarse de prestaciones pecuniarias o de bienes y servicios a cargo de la CA (Pemán Gavín, 1992).

En el primer caso, se suscriben aquí las palabras del TC en su Sentencia 60/1987 FJ 2 (a la que siguieron las SSTC 107/1990, 25/1992 y la 86/2003):

Ese fundamento no puede negarse que existe en las disposiciones que ahora indirectamente se pretenden controvertir porque no cabe descalificar como desprovista de razonabilidad la exigencia de que quienes aspiran a acceder a cargo público de Diputado de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Extremadura tengan la condición política de extremeño, ya que esta exigencia resulta justificada teniendo en cuenta la finalidad perseguida por la Ley 2/1987, de procurar una cierta homogeneidad de intereses en el ámbito de la Comunidad Autónoma entre el Cuerpo Electoral y aquellos que ante él se proponen como candidatos. Este es un fin constitucionalmente lícito para el Legislador y tampoco puede decirse que el criterio elegido para su consecución resulte discriminatorio.

En el segundo caso, la CCAA estaría haciendo uso de su autonomía financiera (art. 156.I CE) ejerciendo su *spending power* arbitrando prestaciones pecuniarias o de bienes y servicios distinguiendo entre residentes y no residentes con el objeto de asignar recursos escasos.

Dicho esto, este criterio de la razonabilidad de la diferencia territorial quizá pueda justificar resoluciones del TC como la Sentencia 60/1987 respecto de derechos fundamentales de configuración legal o cuando la diferencia de trato afecta a prestaciones relativas a derechos u obligaciones infraconstitucionales (pero incluso este criterio es discutible como ha puesto de manifiesto la Sentencia de la sct.us *Saenz v. Roe*, pues en ella la sct.us ha considerado que un Estado federado no puede condicionar el disfrute de ciertas prestaciones asistenciales a criterios de residencia mínima en el Estado —Tribe, 1999—). Pero el juicio debe ser otro si el trato diferenciado afecta a derechos fundamentales.

El TC en la polémica STC 239/2002 que desestimó los conflictos de competencias planteados por el Gobierno de la Nación contra los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, que establecen ayudas económicas complementarias de carácter

extraordinario a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, tuvo ocasión de abordar un problema similar al asunto Saenz de la SCT.US, pero no lo hizo desde esta perspectiva. En su FJ 10, único momento en toda su argumentación en el que se mencionó el problema de la igualdad, sostuvo que:

Por todo lo expuesto, podemos concluir que el sistema de la Seguridad Social no resulta perturbado por las medidas que examinamos, ni tampoco las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en lo relativo a la percepción de pensiones (arts. 149.1.1 y 14 CE), pudiéndose añadir a ello que el Estado siempre podrá adoptar, al amparo de los expresados títulos competenciales o de otros que en cada caso puedan ser de aplicación, las medidas que resulten convenientes para evitar los posibles efectos disfuncionales que pudieran producirse en dicho sistema como consecuencia de la acción normativa de las Comunidades Autónomas.

El TC no hizo sino soslayar el problema de fondo, que lo era de igualdad interterritorial, como le señalaron, fundamentalmente, el Voto Partícula del Magistrado García-Calvo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, (2003) Hacia una nueva población municipal: el padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros, *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, pp. 195 y ss.
- (2002) La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las administraciones locales: un primer balance (I), *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 0, pp. 7-43, y (II), n.º 1, pp. 58 y ss.
- (2007) *Inmigración y gobierno local: experiencias y retos*, pp. 39 y ss.
- ALÁEZ CORRAL, Benito, (2004), Nacionalidad y ciudadanía desde la perspectiva de la soberanía democrática, en *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Presno Linera (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp.43 y ss.
- (2005), Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional, *Historia Constitucional* (Revista electrónica), n.º 6, pp. 29 y ss.
- (2005), Nacionalidad y ciudadanía ante las exigencias del Estado constitucional democrático», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 127, pp. 129 y ss.

- (2006), *Nacionalidad, ciudadanía y democracia: ¿a quién pertenece la Constitución?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- (2007), Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft vor den Herausforderungen des demokratischen Verfassungsstaates, *Der Staat*, n.º 3.
- (2008), Los condicionamientos constitucional-democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía, en *Nacionalidad y Ciudadanía*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, págs. 63-129.
- (2010), Ciudadanía democrática, multiculturalismo e inmigración, en: *Treinta años de Constitución. Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, García Roca/Enoch Albertí (Coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, (2009), artículo 139, en *Comentarios a la Constitución española. XXX Aniversario*, Casas/Rodríguez-Piñero (dir.), Kluwer, Madrid, pp. 2093 y ss.
- BADIE, Bertrand, (1995), *Le fin des territoires*, Fayard, Paris.
- (1999), *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999.
- BADIE, Bertrand/SMOUTS, Claude, *L'international sans territoire*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- BASTIDA, Francisco, (1998), La Soberanía borrosa. La Democracia, *Fundamentos*, n.º 1, 1998.
- (2005), La ciudadanía en el Estatuto del Principado de Asturias, en: *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional: (libro homenaje al profesor Gurmésindo Trujillo)*, Aguiar de Luque (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 915 y ss.
- CABELLOS ESPÍERREZ, Miguel Ángel, (2001), *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- COSTA, Pietro, (2008), Nacionalidad y Ciudadanía, en: *Nacionalidad y Ciudadanía*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid.
- (2006), *Ciudadanía*, Marcial Pons, Madrid.
- EZQUERRA HUERVA, Antonio, (2008), Extranjería y régimen local: la inscripción de los extranjeros en el Padrón Municipal de Habitantes, *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 140, (2008), pp. 685 y ss.
- GARCÍA RAMOS, José María, Extranjería y municipio, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* n.º 21, Quincena 15 - 29 Nov. 2003, pp. 3609, Tomo 3.
- JURADO, Ana, (2004), Diferencias entre Censo de Población y Padrón Municipal, *Revista de Estadística y Sociedad*, n.º 3, pp. 12 y ss.

- KLAVER/ODÉ, (2009), *Civic integration and Moder Citizenship*, Europa Law Publishing.
- LETAMENDÍA/AHEDO/ZELAIA, (2008), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, IVAP; Oñate.
- MARAÑA SÁNCHEZ, José Q., (2010), En clave constitucional: Padrón de habitantes e inmigración irregular, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 3, Quincena 15 - 27 Feb., pp. 443, Tomo I.
- MARGALIT, Avishai, (1997), *La sociedad decente*, Paidós, Madrid.
- OTTO, Ignacio (2010), *Obras completas*, Bastida/Punset/Varela (edit)., Universidad de Oviedo-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo-Madrid.
- PEMÁN GAVÍN, Juan, (1992), *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, PUUZ/Civitas, Madrid.
- PUNSET, Ramón, (1998), En el Estado constitucional hay Soberano. Reflexiones para una teoría jurídica de la soberanía nacional, *Fundamentos*, n.º 1, 1998.
- ROSENAU, James N. (1990), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press.,
- (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge.
- (2003), *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*, Princeton University Press.
- RUBIO CARRACEDO, José, (2007), *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, Trotta, Madrid.
- SACHS, Michael, (1983), Das Staatsvolk in den Ländern. Überlegungen zur Landesangehörigkeit und zur staats bürgerlichen Gleichheit im Bundesstaat, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 108, pp. 68 y ss.
- SENNET, Richard, (2006), *El Respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Anagrama, Barcelona.
- SOLANES CORELLA, Angeles, (2002), El padrón municipal como mecanismo de inclusión de los extranjeros indocumentados, en *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José María Boquera Oliver*, Climent Barberá/Baño León (coords)., pp. 1033 y ss.
- (2004), La realidad local de la inmigración: el padrón municipal como forma de integración, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 10, 2004.
- TRIBE, Laurance H., (1999), Saenz Sans Prophecy: the Privileges or Immunities Revival Portend the Future – or Reveal the Structure of the Present?, *Harvard Law Review*, vol. 113, p. 110 y ss.

Ignacio Villaverde Menéndez

TUDELA ARANDA, José, (2008), El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.33, pp. 107 y ss.

TUR AUSINA, Rosario (dir)., (2009), *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid.

ZARAUZ, José, (2009), El padrón municipal en la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 22.