

NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA: UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICO-FUNCIONAL

Benito Aláez Corral

- I. Necesidad jurídico-funcional de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía
- II. Nacionalidad y ciudadanía: la dialéctica funcional exclusión/inclusión.
 1. Ciudadanía y nacionalidad en los ordenamientos preestatales
 - 1.1. El nacimiento de la ciudadanía en la Grecia clásica
 - 1.2. La ampliación de la ciudadanía y el establecimiento de las bases jurídicas de la nacionalidad en el mundo romano.
 2. La cuasi-desaparición de la ciudadanía y la emergencia de la moderna nacionalidad con el nacimiento del Estado-nación.
 - 2.1 La transformación de la ciudadanía en sujeción.
 - 2.2 El establecimiento de las bases políticas de la nacionalidad.
 3. Las revoluciones liberal-democráticas: de la diferenciación funcional a la confusión entre nacionalidad y ciudadanía.
 - 3.1 La diferenciación funcional entre nacionalidad y ciudadanía.
 - 3.2 La vinculación entre nacionalidad y ciudadanía: los círculos concéntricos.
 - 3.3 La ethno-culturalización de la nacionalidad y la ciudadanía.
 - a) La etno-culturización de la nacionalidad en el constitucionalismo español del XIX.
 - b) La nacionalización de la ciudadanía en el constitucionalismo español del XIX.
 4. Nacionalidad y ciudadanía en el proceso de socialización y democratización del Estado constitucional.
 - 4.1 Mantenimiento de cierta vinculación formal pero renacimiento de la distinción funcional entre nacionalidad y ciudadanía.
 - 4.2 Vinculación y diferenciación de la nacionalidad y la ciudadanía en el constitucionalismo español del siglo XX.
 - a) El tránsito hacia una concepción más universalista de la nacionalidad.
 - b) Hacia una más precisa ampliación material y personal de la ciudadanía

I. NECESIDAD JURÍDICO-FUNCIONAL DE LOS CONCEPTOS DE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

1. El análisis de la relación existente hoy en día entre dos instituciones jurídicas como la nacionalidad y la ciudadanía exige historiografiar ambos conceptos -y no tanto las expresiones lingüísticas que los designan, no siempre coincidentes con un solo significado-¹ a la luz de la función jurídica que los mismos puedan haber desempeñado hasta su plena integración y

¹ Cfr. **BRUNNER/CONZE/KOSELLECK**, *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band I, Klett-Cotta, Stuttgart, 2004, pág. XIX ss.

democratización en el Estado constitucional, obviando otras perspectivas del análisis por importantes que puedan ser. Para ello, se abordarán las expresiones en las que se plasman los conceptos de nacionalidad y ciudadanía (lenguaje objeto) con un marco lingüístico-conceptual (metalenguaje)² que los ponga en contacto a través de su función jurídica, con independencia de que el sistema jurídico aún no estuviese suficientemente diferenciado. Y se hará tanto en Esta breve explicación metodológica resulta especialmente importante para entender por qué en la actualidad los conceptos se corresponden, por lo menos en algunos ordenamientos jurídicos como el nuestro, con dos expresiones lingüísticas diferenciadas, lo que no ha sido siempre así, desde un punto de vista histórico, y explica la confusión terminológica que aún persiste en otros sistemas jurídicos. Así, mientras en algunos ordenamientos como el alemán y el español es más común manejar el término nacionalidad (*Staatsangehörigkeit*) y que el de ciudadanía (*Staatsbürgerschaft*) no aparezca o lo haga de una forma parcialmente sinónima, en otros por el contrario, como el francés, el italiano, el inglés o el norteamericano, la tendencia es justamente la opuesta a precluir el término *nationality/nationalite/nazionalità* y a que el término *citoyennete/cittadinanza/citizenship* absorba el significado de ambas categorías.

2. Antes de aproximarnos a la historia jurídico-funcional de ambos institutos es necesario, con carácter previo, fundamentar su necesidad jurídica. Sin duda que para realizar este análisis se ha de partir de unos conceptos previos de lo que puedan ser una y otra, que nos permitan reconstruir analítica y críticamente tanto las diversas concepciones que se ha tenido de ellas a lo largo de la historia, como después, a la luz de un concepto constitucionalmente adecuado, el tratamiento normativo que tienen en los textos constitucionales contemporáneos, y en particular en nuestra Constitución de 1978. Pero no es menos cierto que también es necesario, como parte del proceso discursivo de reconstrucción teórico-funcional de ambas categorías, plantearse la posibilidad de su inexistencia en el sistema jurídico. En este sentido, ya Hans Kelsen³, desde una concepción espacio-temporalmente unitaria del derecho, llegó a la conclusión de que el ordenamiento jurídico constituye una unidad (preferentemente a partir de la supremacía del derecho internacional), y se construye únicamente a partir de súbditos por lo que, en pura teoría, no necesitaría ni nacionales ni 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. En el caso de la nacionalidad su existencia dependerá de que la unidad del ordenamiento no se construya sobre la base del derecho

² Siguiendo la terminología que propone **COSTA, Pietro**, *Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, en Carlota Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*. Atti del convegno annuale SISCO, Padova, 2-3 dicembre 1999, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, 2002.

³ **KELSEN, Hans**, *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalite. Les principes leur application au cas de la Tchechoslovaquie*, *Revue du Droit International*, 1929, Vol II, pág. 636; **KELSEN, Hans**, *Allgemeine Staatslehre*, Max Gehlen, Bad-Homburg v.d. Höhe, 1966 (Unveränderter fotomechanischer Nachdruck der ersten Auflage 1925), pág. 159-160.

internacional, sino sobre la base del derecho constitucional de cada Estado que delimita su ámbito personal de aplicación permanente en atención a sus previsiones de eficacia general; mientras que, por su parte, la existencia de la ciudadanía dependerá de que cada concreto ordenamiento estatal reconozca un cierto acervo participativo en el ejercicio del poder político a todos o a parte de sus súbditos. Ciertamente, la progresiva unificación de los ordenamientos territoriales tiende a restar funcionalidad a las categorías de la nacionalidad y la ciudadanía, que sólo tiene sentido en relación con un Estado soberano, dueño de la competencia sobre las competencias. En efecto, los procesos de integración política supraestatal tienden a restar trascendencia jurídico-constitucional a la nacionalidad y la ciudadanía estatal previas, que, como consecuencia del proceso de asimilación e igualación en derechos y deberes, derivado de la integración política y la creación de una nacionalidad o ciudadanía superior (federal), quedan reducidas a meras diferenciaciones administrativas sin mayor trascendencia sobre el destino de la comunidad política supraestatal. Si el fenómeno se extendiese hasta la creación de una gran federación planetaria, un gran Estado mundial que poseyese la competencia de las competencias y sobre cuyas normas supremas descansase la validez del resto de subordenamientos estatales, la nacionalidad y la ciudadanía de cada Estado perderían su importancia jurídica por su desvinculación de una soberanía democrática que ahora residiría en esa gran federación y por tanto, pasaría a ser definible solo a través del ejercicio de los derechos que componen esa ciudadanía cosmopolita.

3. 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 tenga que sustentarse en ordenamientos estatales o supraestatales como el de la Unión Europea⁴, 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 estatales⁵. Parece difícil imaginar, por razones meramente fácticas, que un ordenamiento jurídico tenga la pretensión de ser aplicable a todo sujeto y en todo lugar, y mucho menos que pueda llegar a ser mínimamente eficaz *urbi et orbe*. Lo habitual es que el ordenamiento cree un ámbito personal de aplicación permanente (aunque no sea el único) en el que concentrar la eficacia de sus normas que coincida 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)⁶. Precisamente ese vínculo que define cuál es el Pueblo de un Estado, sobre el que se aplica la protección diplomática en el derecho internacional público, y que determina la aplicación personal y no solo territorial del ordenamiento jurídico –

⁴ Sobre el problema de la relación entre el ordenamiento internacional y el estatal cfr. **ALAEZ CORRAL, Benito**, *Soberanía constitucional e integración europea*, Fundamentos, N° 1, 1998, pág. 519 ss.

⁵ Como parece reconocer implícitamente el propio **KELSEN, Hans**, *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité...*, ob., cit., pág. 636.

⁶ **JELLINEK, Georg**, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Auflage (fünfter Neudruck), Julius Springer, Berlin, 1929, pág. 182 ss.

especialmente en el derecho internacional privado, pero también en el derecho fiscal, o en excepcionalmente en el derecho penal-, será lo que se denomine nacionalidad⁷, y hace que esta institución jurídica sea por el momento necesaria desde el mero punto de vista de la funcionalidad del sistema jurídico.

4. Por otro lado, la capacidad de participación del individuo como miembro de pleno derecho de la comunidad estatal a la que está sometido, esto es la ciudadanía⁸, ha ido recuperando en este proceso histórico su autonomía respecto de la nacionalidad, a la que aparece unida desde las revoluciones liberal democráticas para representar el punto de encuentro entre el ejercicio del poder por el individuo y la atribución de la soberanía a un sujeto colectivo⁹. Desde el momento en el que para la legitimidad democrática del ordenamiento jurídico, se hace necesario que los súbditos se conviertan en “soberanos”¹⁰, la ciudadanía pasa 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.
5. De todo ello se deduce 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- instituciones jurídico-funcionalmente necesarias, a las que procede dar un sentido constitucional adecuado a la estructura democrática de nuestro Estado. Además, como se verá seguidamente, se trata de dos categorías cuyo mantenimiento pasa por adecuar su formal vinculación histórica como categorías del Estado liberal-democrático, y su diferente especialización jurídico-funcional, a las estructuras básicas de un sistema jurídico democrático plenamente diferenciado como subsistema social. Con ello no se quiere decir que la nacionalidad y la ciudadanía solo tengan sentido allí donde existe un ordenamiento jurídico estatal plenamente positivizado y autorreferente, ni siquiera donde exista un Estado moderno¹¹. Todos los ordenamientos jurídicos necesitan un sustrato personal, más o menos estable y permanente, sobre el que verter su aplicación, y todos articulan una integración más o menos intensa de los individuos en la comunidad política. Pero solo desde el momento en que ese proceso de diferenciación funcional del ordenamiento jurídico estatal se acelera vertiginosamente –lo que ocurre

⁷ En la tradición anglosajona se la considera ciudadanía nominal o formal y que se contrapone a la ciudadanía sustantiva o material (**BAUBÖCK, Rainer**, *Transnational citizenship*, Edward Elgar, Aldershot, 1994, pág. 23 ss.; **BOSNIAK, Linda**, *Constitutional citizenship through the prism of alienage*, Ohio State Law Journal, 2002, Vol. 63, N° 5, pág. 1299-1300, pág. 1299-1300).

⁸ Cfr. **BRUBAKER, Rogers**, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Harvard, 1992, pág. 21-23.

⁹ 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., pág. 197 ss.

¹⁰ Cfr. **BASTIDA FREIJEDO, Francisco**, *La soberanía borrosa: la democracia*, Fundamentos, N°1, 1998, pág. 389 ss.

¹¹ Como sostiene respecto de la nacionalidad **GRAWERT, Rolf**, *Staat und Staatsangehörigkeit. Verfassungsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Staatsangehörigkeit*, Duncker & Humblot, Berlin, 1973, pág. 22.

con el advenimiento del Estado liberal-democrático moderno y, particularmente, en ordenamientos y sociedades altamente complejos como los actuales-¹² la nacionalidad y la ciudadanía despliegan su funcionalidad jurídica de forma nítida y diferenciada. Y ello es lo que hace necesario el análisis histórico que permita deslindar el origen funcional de uno y otro instituto y ver las diferencias que a ese respecto ha marcado la evolución histórica del ordenamiento. No se trata de un análisis histórico-funcional exhaustivo de uno y otro instituto, sino simplemente de centrar la atención en la función que uno y otro han ido desempeñando a lo largo de la evolución de los ordenamientos jurídicos para entender mejor la función que han de desempeñar hoy en día en ordenamientos jurídico-positivos plenamente diferenciados y democratizados. Para realizar dicho análisis, se partirá de los ordenamientos preestatales, y en particular de los grecolatinos clásicos en los que se gesta la noción de ciudadanía, y se llegará hasta los ordenamientos constitucional-democráticos contemporáneos, pasando por el nacimiento del Estado-nación y los movimientos revolucionarios liberal-democrático como hitos especiales en la formación de la nacionalidad y la ciudadanía modernas. Y todo ello se hará con una atención especial a la plasmación que de una y otra categoría han hecho los textos de nuestro constitucionalismo histórico.

¹² Sobre la contribución del concepto liberal-democrático de Constitución y del Estado moderno a la diferenciación funcional del sistema jurídico, como subsistema de comunicación social, cfr. **LUHMANN, N.**, *La Constitution comme acquis evolutionnaire*, *Droits* 1995, N° 22, pág. 112-113.

II. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA: LA DIALÉCTICA FUNCIONAL EXCLUSIÓN / INCLUSIÓN

6. En contra de lo que se ha sostenido habitualmente, la evolución histórica de la nacionalidad y la ciudadanía nos demuestra que no ha existido un nítido y estático reparto de funciones entre una y otra, particularmente, que la ciudadanía no siempre ha sido una categoría incluyente y la nacionalidad excluyente, como lo son hoy en día¹³. Ciertamente, esas son las funciones en las que se han ido especializando estos dos institutos en el ordenamiento jurídico moderno. Pero no lo es menos que los avatares históricos han deparado un intercambio de papeles contradictorio con este resultado funcional que es preciso tener en cuenta para entender correctamente el actual reparto. El desarrollo histórico de las funciones incluyente o excluyente que han desempeñado una y otra institución ha estado marcado por el contexto social (demográfico, económico, político y jurídico) en el que se han desarrollado¹⁴, y en el que un elemento decisivo ha sido la progresiva diferenciación del sistema jurídico de otros subsistemas sociales y la importancia que ello confiere a la nacionalidad y la ciudadanía como categorías jurídico-constitucionales. Se ha recorrido un largo camino en el desarrollo histórico-funcional de una y otra categoría¹⁵ hasta llegar a atribuir a la *ciudadanía* una *función incluyente*, que hace de ella un instrumento que el ordenamiento constitucional democrático utiliza para, a través del reconocimiento de derechos y libertades fundamentales, permitir al mayor número posible de individuos la máxima integración y participación en las distintas esferas de comunicación social jurídicamente regladas, especial aunque no exclusivamente en la política; y hasta llegar a conferir a la *nacionalidad* una *función excluyente* dentro de un mundo aún segmentado en Estados nacionales, que permite al ordenamiento jurídico distinguir un conjunto de súbditos por su más intensa, estable y permanente sujeción, a los que, merced a su vinculación con la ciudadanía, les atribuye el núcleo esencial político-participativo de ésta. Un tracto histórico jurídico que es el espejo del tránsito de unos ordenamientos preestatales muy poco diferenciados tanto externa como internamente, en los que la posición del individuo viene determinada por circunstancias socio-económicas distintas de su condición política de nacional o extranjero, hacia unos ordenamientos estatales modernos desarrollados en torno a la diferenciación externa primero (con la nacionalidad) e interna después (con la ciudadanía), lo que explica la relevancia que pasa a tener la condición de nacional y de ciudadano, frente al extranjero y al no ciudadano.

¹³ Cfr. **HOLZ, Klaus**, *Citizenship: Mitgliedschaft in der Gesellschaft oder differenztheoretisches Konzept?*, en Holz, Klaus (Hrsg.) Staatsbürgerschaft. Soziale differenzierung und politische Inklusion, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2000, pág. 195-196; **KADELBACH, Stefan**, *Staatsbürgerschaft – Unionsbürgerschaft – Weltbürgerschaft*, in Josef Drexl (Hrsg.), Europäische Demokratie, Nomos, Baden-Baden, 1999, pág. 91 ss.

¹⁴ En este sentido, cfr. **DAVIDSON, Alastair**, *From subject to citizen. Australian citizenship in the 20th century*, Cambridge University Press, Melbourne, 1997, pág. 13-44.

¹⁵ Un exhaustivo análisis histórico de las nociones de nacionalidad y ciudadanía en Europa desde la Edad Media hasta la época contemporánea, recubiertas bajo el manto del término *cittadinanza*, se puede ver en **COSTA, Pietro**, *Civitas. Storia de la cittadinanza in Europa*, Vol. I-IV, Roma/Bari, Laterza, 1999-2001.

7. Ciertamente, a diferencia de la nacionalidad, el instituto de la ciudadanía, con origen grecolatino¹⁶, se concibe primero como un vínculo filosófico-espiritual y después legal de pertenencia a una determinada cultura política, propia de una comunidad humana. En efecto, la pertenencia tanto a la *polis* griega como a la *civitas* romana se caracterizaba en buena medida, como se verá después, por la atribución a ciertas clases de individuos de la plena capacidad de participación en la comunidad política, con independencia de su concreta identidad cultural¹⁷. Las exigencias democráticas modernas de libertad, igualdad y pluralismo estaban ausentes de la definición del *status* de ciudadano¹⁸, del que quedaban excluidos, dada la preordenación natural o teológica de la sociedad, amplios colectivos humanos por razón de sexo, raza o pertenencia a otra comunidad política¹⁹. Sin embargo, algunos elementos definitorios de aquella histórica configuración del instituto de la ciudadanía siguen teniendo plena aplicabilidad en los procesos actuales derivados de la globalización y de los movimientos migratorios. Así, al igual que en la Grecia clásica la ciudadanía expresaba la capacidad de participación política del individuo en el gobierno de la comunidad, el núcleo esencial de la ciudadanía moderna sigue vinculado a esa participación política, aunque sus presupuestos y su contexto sean radicalmente diferentes y se extienda también a la capacidad de actuación en diversas situaciones sociales. De igual modo que en el período latino la ciudadanía sufrió un proceso de formalización que sirvió para crear un vínculo jurídico de pertenencia a la comunidad política en beneficio de individuos que residían más allá de la urbe, esto es, constituyó la expresión jurídica de un movimiento centrífugo de extensión de las fronteras de la cultura política más allá de Roma, la moderna relación entre el individuo y el Estado, se ha construido también hoy a partir del vínculo jurídico formal de la nacionalidad y del vínculo jurídico-político de la ciudadanía que, al contrario que en el mundo latino clásico, tienden a convertirse en la expresión de un movimiento centrípeto integrador de los inmigrantes extranjeros en la cultura política de cada Estado.
8. Con todo, como se verá seguidamente, una y otra categoría nacieron con una preponderante función política, opuesta a la función jurídica que tienen atribuida en la actualidad. Así, por ejemplo, la ciudadanía nace con una

¹⁶ Sobre la aplicabilidad del sentido esencial de la ciudadanía romana a la transformación 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.

¹⁷ Cfr. **CRIFO, Giuliano**, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, op. cit., pág. 67 ss. También se lograba una cierta asimilación cultural en la medida en que la forma originaria (y principal durante buena parte del período grecolatino) de atribución de la ciudadanía era el nacimiento a partir de padres de ciudadanía romana, de manera semejante a como se adquiere la nacionalidad originaria hoy, con lo cual esa adscripción natalicia producía ya una cierta inmersión cultural hereditaria.

¹⁸ Sobre la moderna ciudadanía (sobre todo en los EE.UU.) como un *status* y su vinculación 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.

¹⁹ Sobre la posición de los extranjeros en la antigüedad en España, véase con carácter general **ÁLVAREZ-VALDÉS Y VALDÉS, Manuel**, *La extranjería en la historia del derecho español*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1991, pág. 67 ss.

función política excluyente²⁰, justo lo contrario de la función jurídica incluyente que desempeña en la actualidad, mientras que el primer antecedente funcional de la nacionalidad (la ciudadanía romana) pretendía la inclusión, con finalidades político-económicas, del máximo número de individuos sometidos al ordenamiento romano mediante la extensión y desnaturalización de la ciudadanía romana, lo que se encuentra en abierta contraposición a la función jurídica excluyente que desempeña la nacionalidad moderna. La función excluyente de la ciudadanía e incluyente de la nacionalidad responde al análisis de ambos institutos como instrumentos al servicio del sistema político, lo que históricamente coincide con las fases de una menor diferenciación funcional del sistema jurídico y una menor autonomía de éste respecto de la política o de la moral. Por el contrario, la atribución a la ciudadanía de una función incluyente y a la nacionalidad de una función excluyente responde a su comprensión como categorías jurídicas, lo que históricamente se corresponde con una etapa en la que la diferenciación del sistema jurídico y su especialización funcional camina hacia su plenitud en los Estados occidentales. En este sentido, es fácil entender por qué en momentos históricos -como los correspondientes a la denominada etapa preestatal- en los que la validez del derecho positivo venía condicionada por elementos externos de naturaleza religiosa y moral-, la ciudadanía y la nacionalidad (se conociesen o no con estos precisos términos) desempeñaban aquella función política o moral. De igual modo, es también comprensible que en momentos como los actuales, de un alto grado de especialización y diferenciación funcional del sistema jurídico, en los que éste trata de autonomizarse de cualesquiera otros sistemas de su entorno, incluido el político, los institutos de la nacionalidad y la ciudadanía cobren una función jurídica propia, y las funciones políticas sean accesorias, cuando no distorsionadoras²¹. Pero veamos esta evolución histórico-funcional²² con un poco más de detalle, deteniéndonos especialmente en los textos de nuestro constitucionalismo anterior a la vigente Constitución española de 1978.

²⁰ En este mismo sentido pero manteniendo la función excluyente de la ciudadanía hasta la actualidad, como consustancial a ésta, cfr. **ZAPATA BARRERO, Ricard**, *Ciudadanía y democracia: una revisión del liberalismo democrático desde el pluralismo, la autonomía y la tolerancia*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1997, pág. 36.

²¹ Se trata de un fenómeno, presente no sólo en éstos sino en muchos otros institutos jurídicos, como el matrimonio, la familia, la paternidad, o la propiedad. Sobre la incidencia de esta diferenciación en los distintos institutos jurídicos, cfr. **TEUBNER, Günther**, *Recht als autopoietisches System*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1989.

²² Un breve análisis evolutivo de las nociones de nacionalidad y ciudadanía entremezcladas bajo este último término, junto con una selección de textos de clásicos políticos y filosóficos se puede ver en **RIESENBERGER, Peter**, *A history of citizenship: Sparta to Washington*, Krieger Publishing Company, Malabar, 2002.

1. Ciudadanía y nacionalidad en los ordenamientos preestatales

1.1. El nacimiento de la ciudadanía en la Grecia clásica

9. Si se hace abstracción de las radicales diferencias existentes entre el mundo griego clásico y el mundo del Estado moderno en lo que se refiere a la concepción de la sociedad y de la comunidad política, resulta fácil comprobar cómo la ciudadanía constituye en la Grecia clásica la vía para la participación del individuo en la comunidad política²³. Sólo son acreedores de ella aquellos individuos virtuosos, que por sus cualidades y posición social (de superioridad e independencia económica) se hallan en disposición de participar directamente en la gestión de los asuntos públicos²⁴. Dado que la teoría política del momento no concibe la preexistencia de una libertad e igualdad naturales a todos los hombres (libertad de los modernos), sino que, muy al contrario, concibe la posesión de libertad como una virtud que convierte al individuo en un instrumento para la realización de un determinado orden social predeterminado moralmente, no cabe considerar a la ciudadanía como un mecanismo de inclusión política o social de las personas, que sólo pueden ser libres para participar en la medida en que sus capacidades naturales les hagan dignos de semejante virtud. La ciudadanía aparece, así, como un instrumento político de exclusión social que permite diferenciar a aquellos sujetos, los ciudadanos, cuya función política es la de participar en la definición de la voluntad de la comunidad política, de aquellos otros individuos (esclavos, mujeres, niños, sirvientes domésticos, trabajadores manuales, extranjeros, etc...)²⁵, que desempeñan funciones socio-económicas (productivas, educativas, etc...) en la comunidad y por ello se ven excluidos de la virtud cívica. En otras palabras: unos individuos eran sujetos políticos (ciudadanos), mientras otros eran meramente sujetos económicos, reproductivos o educativos. Y ello con independencia de si el resultado de dicha participación terminaba siendo la satisfacción del bien común, como era moralmente debido, o la "inmoral" satisfacción del interés particular de los participantes; con independencia de si participaba la mayoría, una minoría aristocrática o uno solo; esto es, con independencia del concreto régimen adoptado, que cobra su sentido como consecuencia de la identificación entre ciudadanía y participación en el gobierno de la *polis* que

²³ Aunque la mayor parte de estas reflexiones sobre la ciudadanía sean aplicables a la democracia ateniense, muchas son trasladables al sistema político de Esparta, aún más excluyente y restrictivo en su atribución y caracterización iusfundamental que la primera; sobre el trato de los extranjeros en una y otra sociedad griega clásica en general, **PEREZ MARTÍN, E.**, *Los extranjeros y el derecho en la antigua Grecia*, Dykinson, Madrid, 2001.

²⁴ Conforme a la formulación más perfilada de la misma que dio Aristóteles en su *Política*. Un análisis detallado de los distintas fases de construcción de este concepto en la Grecia clásica puede verse en **ZAPATA BARRERO, Ricard**, *Ciudadanía y democracia...*, ob. cit., pág. 37-51 y en **KLUSMEYER, Douglas B.**, *Between consent and descent: conceptions of democratic citizenship*, Carnegie Endowment for international peace, Washington D.C., 1996, pág. 9-15

²⁵ **PEREZ MARTÍN, E.**, *Los extranjeros y el derecho en la antigua Grecia*, ob. cit., pág. 145-146.

realiza la Constitución de cada ciudad-estado, al definir la mayor o menor extensión personal de la cualidad de ciudadano²⁶.

10. Esta concepción de la ciudadanía y su naturaleza eminentemente excluyente²⁷, tanto hacia dentro (respecto de los individuos de la comunidad que no eran ciudadanos) como hacia fuera (respecto de otras ciudades-Estado), se deriva, precisamente, de la peculiar concepción del individuo y de la sociedad que tiene la teoría filosófico-política preestatal. Aunque no se esté lugar adecuado para un desarrollo detallado de dicha teoría, baste ahora mencionar cómo la comunidad política se concibe como algo natural del mismo modo que lo es la división funcional y jerárquica de la sociedad. Las diferencias naturales existentes entre los individuos justificaban las distintas funciones sociales que unos y otros habían de desempeñar. La ciudadanía venía a ser la categoría política que certificaba la existencia de ese orden natural y su razonabilidad filosófica, incluyendo en él a aquellos individuos dotados de la capacidad para gobernar la comunidad, por lo que se convertían en ciudadanos, y excluyendo -lo que es más importante- aquellos otros, *metecos* e *idiotas*, carentes de aquella y sin derecho a conseguirla²⁸. Esta primera formulación excluyente de la ciudadanía respondía, así, a la función de diferenciación por nacimiento que aporta hoy el instituto de la nacionalidad entre nacionales y extranjeros, pues a estos últimos se los considera también ajenos a la comunidad política²⁹.

11. Ciertamente, en sus orígenes, que se pueden datar en la reforma política llevada a cabo por Clístenes en la segunda mitad del siglo VI a.C., la ciudadanía sirvió para una cierta desetnificación de la división tribal de las pequeñas ciudades-Estado atenienses, y para la integración en las nuevas unidades organizativas -*deme*- de los inmigrantes residentes que no descendían originalmente de ninguna de las tribus preexistentes³⁰. Sin embargo, el contexto social y político de la Grecia clásica en el que se desarrolla el nacimiento de la ciudadanía, esto es, la preordenación natural de las comunidades políticas así como el reducido tamaño territorial y poblacional de las ciudades-estado, explica que el principal criterio utilizado en la construcción del vínculo de la ciudadanía después de Clístenes vuelva a ser el de la descendencia (*ius sanguinis*) y no el consentimiento expresado con la residencia voluntaria (*ius domicilii*)³¹. No bastaba, pues, la

²⁶ Cfr. **KLUSMEYER, Douglas B.**, *Between consent and descent....*, ob. cit., pág. 14-15, y **DAVIDSON, Alastair**, *From subject to citizen. Australian citizenship in the 20th century*, ob. cit., pág. 15-16.

²⁷ En este mismo sentido, sobre la naturaleza excluyente de la ciudadanía aristotélica **WALZER, Michael**, *Spheres of justice. A defence of pluralism and equality*, Basil Blackwell, Oxford, 1983, pág. 95 ss.

²⁸ Cfr. **DAVIDSON, Alastair**, *From subject to citizen....*, ob. cit., pág. 15, para quien el ciudadano ateniense lo es más por lo que la persona *hace* que por lo que la persona *consigue*.

²⁹ Sobre el carácter excluyente de la ciudadanía respecto de los extranjeros (incluso los residentes) cfr. **PÉREZ MARTÍN E.**, *Los extranjeros y el derecho en la antigua Grecia*, ob. cit., pág. 109 ss.

³⁰ Lo que daría a este embrión de la ciudadanía un cierto carácter inclusivo; sobre ello, cfr. **KLUSMEYER, Douglas B.**, *Between consent and descent....*, ob. cit., pág. 10-11.

³¹ En detalle sobre la transmisión de la condición de ciudadano por descendencia en la Atenas clásica véase **MACDOWELL, D. M.**, *The law in classical Athens*, Cornell University Press, New York, 1978, pág. 66 ss.

residencia, que se presuponía para el correcto ejercicio de los cargos públicos a que daba derecho la ciudadanía, so pena de su pérdida. Además era necesaria la adquisición de aquella virtud por la descendencia de una familia de ciudadanos y la educación en el seno de los valores de ésta, que eran el reflejo de un orden natural o teológico, del que el derecho consuetudinario o positivo venían a ser una mera concreción procesal necesaria para su puesta en práctica³². Tanto los naturales de la *polis* que no eran ciudadanos (mujeres, esclavos, trabajadores manuales, niños, etc...), como los extranjeros, quedaban fuera del gobierno de la comunidad política, aunque estaban sujetos a la aplicación de sus leyes escritas o no escritas³³. Como regla general no existía un mecanismo ordinario de concesión de la ciudadanía a quién no la tenía originariamente por nacimiento, pero excepcionalmente a partir del siglo V a.C. se otorgó en Atenas por motivos políticos –principalmente para incrementar la población– una ciudadanía honoraria o limitada en derechos a individuos aislados o a grupos reducidos de extranjeros combatientes a favor de la *polis*³⁴.

1.2. La ampliación de la ciudadanía y el establecimiento de las bases jurídicas de la nacionalidad en el mundo romano

12. En un principio, la ciudadanía romana también se construye a partir de un conjunto variable de derechos y deberes de participación política y socio-económica (*ius munus et honorum, ius suffragii, ius conubii, ius commercii o ius actionis*),³⁵ atribuidos como privilegio a un número reducido de individuos, los ciudadanos romanos³⁶. En este sentido, la noción sigue desempeñando en sus inicios una función eminentemente excluyente. El mundo romano sentará las bases del primer gran paso en el desarrollo del sistema jurídico y ello será el origen de la moderna distinción entre nacionalidad y ciudadanía: la presencia de un sentido débil y un sentido fuerte de la ciudadanía, ya estaban implícitas en la noción aristotélica de ciudadanía. El sentido fuerte haría hincapié en el elemento activo-participativo, en mandar; mientras que el sentido débil, por su parte, en el elemento pasivo, en ser mandado. Y hacia este último sentido es hacia el que acabará orientándose la noción romana de ciudadanía como

³² De ahí que las normas jurídicas primarias sobre las que recae el proceso de positivización en las sociedades antiguas, especialmente en la griega clásica, sean principalmente las de procedimiento, y solo secundariamente las sustantivas que únicamente reproducen las normas metapositivas contenidas en el orden moral y religioso-; cfr. **GAGARIN, M.**, *Early greek law*, University of California Press, Berkeley, 1986, pág. 12 ss., 143 ss.

³³ Sobre ellos pesaban deberes y prohibiciones variados (militares, tributarios, civiles, penales, etc...), tanto más intensos cuanto más lo era la vinculación del extranjero con el territorio de la *polis*, esto es, mayores para los residentes que para los meramente transeúntes; cfr. con carácter general **MACDOWELL, D. M.**, *The law in classical Athens*, ob. cit., pág. 73 ss., y más diferenciadamente, distinguiendo la sociedad espartana y la sociedad ateniense, **PEREZ MARTÍN, E.**, *Los extranjeros y el derecho en la antigua Grecia*, ob. cit., 114 ss.

³⁴ Cfr. **MACDOWELL, D. M.**, *The law in classical Athens*, ob. cit., pág. 70 ss. Sobre su naturaleza más bien excepcional, **PEREZ MARTÍN, E.**, *Los extranjeros y el derecho en la antigua Grecia*, ob. cit., pág. 143.

³⁵ Sobre la variabilidad de este contenido, sobre todo en el período imperial, cfr. **SHERWIN-WHITE, A.N.**, *The roman citizenship*, Clarendon Press, Oxford, 1973, pág. 265-265 ss.

³⁶ *Cives iure optimo*; cfr. **CORDINI, Giovanni**, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Cedam, Padova, 1998, pág. 49 ss., 57 ss.

consecuencia de su progresiva extensión legislativa a cada vez más individuos sometidos al poder de Roma³⁷.

13. En efecto, la rápida evolución del contexto sociopolítico (expansión territorial) en el que se desarrolla la civilización romana conduce hacia un uso político de la ciudadanía como mecanismo de integración y asimilación jurídica de los cada vez más numerosos pueblos conquistados o federados con Roma. Ello tiene el coste de devaluar su contenido político-participativo y permitir la creación legal de diversas clases de ciudadanía, que serán la antesala del nacimiento del moderno concepto de nacionalidad por el mayor hincapié que terminan haciendo sobre el vínculo jurídico que une al individuo con el Estado como consecuencia de su sometimiento al derecho romano³⁸. Pero también, en lo que aquí interesa, convierte a la ciudadanía en un instrumento jurídico de inclusión más que de exclusión, aun a costa de desvirtuar su inicial significado activo participativo y hacer de ella un mecanismo de diferenciación jurídica de los súbditos del Imperio Romano, pues permite la inclusión dentro de su orbe jurídico de culturas y modelos sociales diversos, aportados por los nuevos tipos de ciudadanos. Se pasa, así, de una etapa inicial en la que únicamente existían ciudadanos romanos (*romani*), a conceder la ciudadanía romana a grupos de individuos federados o aliados de Roma (*latinii*), e incluso a extenderla, a través del edicto del año 212 del Emperador Caracalla (*Constitutio Antoniniana*), a todos los súbditos libres del Imperio (*peregrini*), con excepción de aquellos pueblos conquistados y sometidos a Roma que por diversas razones no tenían reconocido ningún Derecho propio (*dediticii*)³⁹. Dado que esta extensión masiva de la ciudadanía en ningún caso era plena, sino que solamente se atribuía a los nuevos ciudadanos una parte de su contenido jurídico-facultativo (el socio-económico y casi nunca el político-participativo), ello en la práctica acabó por privarle casi de significado político activo y por caracterizarla con un significado mayoritariamente pasivo y legal⁴⁰, mucho más coincidente con lo que será la moderna institución de la nacionalidad⁴¹. En otras palabras, del ciudadano-gobernante del mundo griego clásico, se pasa al ciudadano-súbdito del Imperio, que será el elemento en el que se apoye la filosofía política en el nacimiento del Estado moderno para sentar las bases políticas de la nacionalidad⁴².

³⁷ En este mismo sentido cfr. **SHERWIN-WHITE, A.N.**, *The roman citizenship*, ob. cit., pág. 222 y **KLUSMEYER, Douglas B.**, *Between consent and descent....*, ob. cit., pág. 20

³⁸ Sobre esa evolución del concepto de ciudadanía en el mundo romano y sus diferencias con la ciudadanía en la Grecia clásica, véase **POCOCK, J.G. A.**, *The ideal of citizenship since classical times*, en Ronald Beiner (Edit.), *Theorizing citizenship*, State University of New York Press, Albany, 1995, pág. 29 ss., para quien el ciudadano pasa de *zoon politikon* a ser *homo legalis*, y con ello la ciudadanía pasa de un concepto político ideal, con Aristóteles, a ser un concepto jurídico real, con Gayo.

³⁹ Sobre las distintas finalidades políticas que se imputaron al Edicto del emperador Caracalla extendiendo la ciudadanía a los extranjeros, cfr. **SHERWIN-WHITE, A.N.**, *The roman citizenship*, ob. cit., pág. 264 ss., 380 ss.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Cfr. **ZAPATA BARRERO, Ricard**, *Ciudadanía y democracia....*, ob. cit., pág. 57-58.

⁴² Cfr. **MURA, Virgilio**, *Sulla nozione di cittadinanza*, en Virgilio Mura (a cura di), *Il cittadino e lo Stato*, Franco Angeli, Milano, 2002, pág. 18.

14. Este significado termina por impregnar a la ciudadanía, dándole una apariencia muy distinta de la que tenía en el mundo griego, en el que su validez y su contenido se derivaban de los valores metapositivos que ordenaban la sociedad y la ciudad-estado. Sin perjuicio de que el orden jurídico se encuentre todavía predeterminado por la realización de valores morales -como la justicia-, la ciudadanía pasa ahora a ser una institución preponderantemente legal, esto es, derivada del derecho positivo romano⁴³, lo que pone de relieve el valor de este primer paso en la diferenciación funcional del sistema jurídico. La ciudadanía termina, así, cumpliendo una función jurídica de inclusión, distinta de la excluyente que desempeña la nacionalidad en Estado moderno⁴⁴, aunque se asemeje a esta última en su caracterización como vínculo legal formal que une a distintos pueblos con diversas costumbres y culturas bajo el manto de un solo ordenamiento (el romano), con independencia de que su contenido material o sustantivo pase ahora a estar formado por una pluralidad de derechos con diversos niveles de garantía. Nada que ver con la tradicional vinculación que se quiere ver entre el término moderno nacionalidad y el término romano *natio*, descriptivo de aquellos pueblos y tribus no organizados en comunidades políticas⁴⁵.
15. Congruentemente con el proceso aludido, los mecanismos de atribución de la ciudadanía cambian con respecto a los simples mecanismos de la descendencia que había utilizado la *politeia* griega. Junto al *ius sanguinis* aparecen también, con cada vez mayor habitualidad, la manumisión por parte de un ciudadano romano, el matrimonio, la naturalización en compensación por servicios militares prestados o la naturalización en masa concedida por Edicto imperial⁴⁶. Y en un período tan largo de tiempo como el de la civilización romana, con movimientos políticos de progresiva extensión de la ciudadanía a grupos ingentes de súbditos del Imperio romano, se pasa de que la descendencia de padres ciudadanos sea el criterio cuantitativamente principal en la atribución de la ciudadanía, a que lo sean los criterios de adquisición derivativa de la ciudadanía, especialmente los dos últimos, con la consiguiente desnaturalización de ésta como institución político-participativa y su correlativa aproximación funcional a la moderna nacionalidad, al determinar el ámbito personal de aplicación de un extenso ordenamiento jurídico romano.

⁴³ Cfr. **POCOCK, J.G. A.**, *The ideal of citizenship since classical times*, ob. cit., pág. 34 ss.

⁴⁴ Y parecida también a la que desempeña la ciudadanía europea en el proceso de integración política de la Unión Europea, aunque en este caso se le haya querido dar más el sentido de un contenido material iusfundamental que el de un vínculo formal con un ordenamiento soberano. En un sentido semejante, cfr. **CRIFO, Giuliano**, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, op. cit., pág. 81-83.

⁴⁵ Sobre la pluralidad de significados históricos del concepto *natio*, cfr. **BRUNNER/CONZE/KOSELLECK**, *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band VII, ob. cit., pág. 151 ss.

⁴⁶ **KLUSMEYER, Douglas B.**, *Between consent and descent....*, ob. cit., pág. 18.

2. La cuasi-desaparición de la ciudadanía y la emergencia de la moderna nacionalidad con el nacimiento del Estado-nación.

2.1. La transformación de la ciudadanía en sujeción

16. La atomización del poder político y el retroceso en el proceso de diferenciación del sistema jurídico alcanzado por el derecho romano se dejan notar en la configuración de la nacionalidad y la ciudadanía durante la Edad Media y el Renacimiento. Las características sociales y económicas que contextualizan la organización política y jurídica medieval condicionan el sentido del término ciudadano, universalizado en su orbe territorial por el imperio romano. La sustitución de las recompensas políticas y económicas (materiales) por recompensas espirituales que propugna el cristianismo⁴⁷ priva a la ciudadanía de los dos elementos que la habían caracterizado en el período grecolatino: su carácter de privilegio político participativo excluyente durante la civilización griega, y su carácter de *status* legal pasivo incluyente al final de la civilización romana.
17. Este período medieval se caracteriza también por un culto hacia la vida contemplativa en detrimento de la actividad⁴⁸, destinada sólo a aquellas fuerzas productivas motor económico de la sociedad, pero no a la formación cultural o la erudición de aquéllos que debieran participar en el gobierno de la comunidad. Ello explica que la ciudadanía, cuando no se utiliza como término descriptivo del conjunto de personas que habitan las incipientes ciudades (*Bürger, civis, etc...*), se perfila como un término político (pocas veces o nunca se utiliza como un concepto jurídico diferenciado al modo y manera del derecho romano), más sinónimo de súbdito que de individuo gobernante⁴⁹. En otras palabras, la ciudadanía se decanta aún más hacia su sentido débil aristotélico, haciendo hincapié en el elemento de sujeción política a un señor feudal o a un Monarca⁵⁰, y no en el elemento político-participativo⁵¹. Con ello, se sientan las bases políticas del moderno concepto de nacionalidad subsiguiente a la concentración del poder político en manos de monarca -en detrimento de los señores feudales o de la Iglesia-, esto es, con el nacimiento del moderno Estado-nación.
18. En contraposición al mundo grecolatino el ciudadano en el medioevo lo es más por lo que *consigue* (seguridad a cambio de su sujeción), que por lo que *hace*⁵². El carácter político clásico de la ciudadanía deja paso a un contenido eminentemente socio-económico en el que al habitante de la

⁴⁷ ZAPATA BARRERO, Ricard, *Ciudadanía y democracia*...., ob. cit., pág. 59

⁴⁸ ZAPATA BARRERO, Ricard, *Ciudadanía y democracia*...., ob. cit., pág. 60.

⁴⁹ Sobre el significado del concepto "ciudadano" ("*Bürger*") en este período medieval, véase BRUNNER/CONZE/KOSELLECK, *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band I, ob. cit., pág. 676 ss.

⁵⁰ CORDINI, Giovanni, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, ob. cit., pág. 78 ss.

⁵¹ BRUNNER/CONZE/KOSELLECK, *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band I, ob. cit., pág. 679-680, trata de poner de relieve cómo este significado del término ciudadano era un significado „vulgar" y en parte de la filosofía política alemana del siglo XVII dicho concepto retoma el sentido activo de la ciudadanía aristotélica.

⁵² Cfr. DAVIDSON, Alastair, *From subject to citizen*...., ob. cit., pág. 15.

ciudad se le otorgan una serie de privilegios económicos y sociales⁵³. En otras palabras, la ciudadanía se convierte en mera sujeción porque describe fundamentalmente los beneficios económicos y sociales, pero no políticos⁵⁴, que se derivan de habitar permanentemente un determinado territorio y, con ello, estar sometido a una determinada jurisdicción local, lo que explica que se excluya a los extranjeros no naturalizados del acceso a las magistraturas locales de las ciudades medievales, pero no de los más altos cargos públicos de los incipientes reinos⁵⁵. Pero si algo caracteriza la posición del individuo en el medioevo es su atomización en correspondencia con la atomización del poder político, de modo que ser ciudadano deja de conferir al hombre libre un *status* filosófico-político general, como en el período grecolatino, y únicamente caracteriza algunas de sus relaciones sociales: las de habitante de la ciudad (*civis*) o la de súbdito del reino (*subditus*), que coexisten y no absorben a muchas otras como las de fiel (*fidelis*) o persona (*homo*)⁵⁶, esta última, sobre todo, en la etapa bajo medieval y renacentista.

19. De ahí que las funciones que desempeñan la nacionalidad y la ciudadanía cambien con respecto a las que se les habían atribuido hasta el momento. La ciudadanía prácticamente desaparece al reducirse al mínimo los mecanismos de participación de los hombres libres en el gobierno de la comunidad⁵⁷, y la misma deja de desempeñar una función política excluyente. Además, como se verá seguidamente, bajo el manto de la categoría de súbdito, considerada durante buena parte del período medieval sinónima del viejo término romano "*civis*"⁵⁸, se sientan las bases políticas de la moderna nacionalidad entendida como ciudadanía en sentido débil, lo que lleva a sustituir la función jurídica incluyente que había adquirido en el Bajo Imperio Romano, por una nueva función política excluyente en el reparto de los súbditos entre los nacientes Estados-nación⁵⁹.

⁵³ ZAPATA BARRERO, Ricard, *Ciudadanía y democracia...*, ob. cit., pág. 64. Sobre los beneficios socio-económicos de los "naturales" del Reino de España tal y como los fijó la Real Cédula de Felipe II de 1565, cfr. DE CASTRO, Federico, *La adquisición por vecindad de la nacionalidad española*, Información Jurídica, Nº 37, 1945, pág. 76.

⁵⁴ Paradójicamente, como explica HAHN, Alois, *Staatsbürgerschaft, Identität und Nation in Europa*, en Holz, Klaus (Hrs.), *Staatbürgerschaft...*, ob. cit., pág. 67-71, a los extranjeros se les permite participar en las sociedades premodernas, como la medieval y la renacentista, en algunos puestos administrativos o militares, para asegurarse su fidelidad a cambio de un beneficio, sin que ni la extranjería ni la ciudadanía estén aún generalizadas.

⁵⁵ Cfr. ÁLVAREZ-VALDÉS Y VALDÉS, Manuel, *La extranjería en la historia del derecho español*, ob. cit., pág. 106-107 ss, 302 ss.

⁵⁶ Cfr. CORDINI, Giovanni, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, ob. cit., pág. 81-82.

⁵⁷ Se reducen prácticamente al ámbito municipal, donde no se puede prescindir por completo de la participación de la persona individualmente considerada; cfr. MURA, Virgilio, *Sulla nozione di cittadinanza*, ob. cit., pág. 19.

⁵⁸ Sobre la intercambiabilidad de los términos *civis*, *municipes* y *subditus* durante toda la Edad Media, cfr. RIESENBERG, P., *Citizenship in the western tradition*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1992, pág. 143-145, 175.

⁵⁹ El monopolio del poder público *ad extra* explica que la función de la emergente nacionalidad, sea precisamente excluyente, de diferenciación del Estado-nación respecto de su medio externo, y no incluyente como propone BRUBAKER, Rogers, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, op. cit., pág. 53 ss.

2.2. El establecimiento de las bases políticas de la nacionalidad

20. A pesar de que el Renacimiento trata de rescatar, por lo menos parcialmente, la visión y el patrimonio filosófico-cultural grecolatino para aplicarlos sobre todo en las ciudades-Estado italianas, lo cierto es que este período de tránsito sirve mucho más a la concentración del poder en manos del monarca y la superación de la atomización medieval mediante el nacimiento del Estado nacional, que a la recuperación de la ciudadanía como categoría político-participativa. A estos efectos, resultaba mucho más útil el sentido débil de la ciudadanía que había explotado para su expansión universalista el imperio romano, que el sentido fuerte y activo de las pequeñas y descentralizadas ciudades-Estado griegas⁶⁰.

21. Por todo ello, el término ciudadano se tiñe cada vez más del sentido que le corresponderá al concepto moderno de nacionalidad, esto es, de ser la expresión del vínculo legal que une al individuo con un determinado poder o autoridad soberano⁶¹, el poder del emergente Estado-nación⁶², al que además se reviste de la cualidad política primero, y jurídica después, de la soberanía⁶³. La pertenencia a la comunidad política implica en el Estado absoluto convertirse en un tipo especial de súbdito⁶⁴, el sujeto pasivo del poder público que se beneficia del *status* de protección que le presta el monarca⁶⁵. A cambio de esa protección, el súbdito presta al soberano un juramento de lealtad perpetua del que no puede liberarse⁶⁶, y que se

⁶⁰ En un sentido semejante, cfr. **KLUSMEYER, Douglas B.**, *Between consent and descent...*, ob. cit., pág. 23-25.

⁶¹ Sobre ello **MURA, Virgilio**, *Sulla nozione di cittadinanza*, ob. cit., pág. 19; **COSTA, Pietro**, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione "archeologica"*, en Danilo Zolo (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1997, pág. 57.

⁶² Cfr. **BENDIX, Reinhard**, *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974, pág. 78 ss.

⁶³ Ello explica en buena medida las diferencias terminológicas existentes en las diversas tradiciones jurídicas, continental/anglosajona, europea/americana, conforme a las cuales, las segundas mantienen un único término, el de ciudadanía, para hacer referencia a las dos instituciones aquí analizadas, la nacionalidad (ciudadanía débil o formal) y la ciudadanía en sentido estricto (ciudadanía fuerte o sustantiva); sobre ello véase **GOSEWINKEL, Dieter**, *Untertanschaft, Staatsbürgerschaft, Nationalität*, Berliner Journal für Soziologie, 1998, N° 4, pág. 507 ss.

⁶⁴ Cfr. **ZAPATA BARRERO, Ricard**, *Ciudadanía y democracia...*, ob. cit., pág. 66 ss. La mejor expresión de ello es que en la teoría del contrato social desarrollada por **HOBBS, Thomas**, *Leviathan*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991 (reimpresión de la 1ª edición de 1651), pág. 154-155, éste en ningún momento habla de ciudadanos sino sólo de súbditos, esto es, sólo refiere la posición pasiva del individuo frente al poder del soberano, no su dimensión activa. Previamente **BODIN, Jean**, *Six Livres de la République*, Scientia Aalen, 1961 (reimpresión fotográfica de la edición de 1583), pág. 70 ss., aunque utilizó el término ciudadano, se refirió a él en este mismo sentido pasivo, como equivalente a súbdito nacional; cfr. **LEFEBVRE-TEILLARD, Anne**, *Jus Sanguinis: L'émergence d'un principe (Éléments d'histoire de la nationalité française)*, Revue critique de droit international privé, 1993, pág. 225-250ss.

⁶⁵ Cfr. **CORDINI, Giovanni**, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, ob. cit., pág. 94-95. Respecto de Francia, cfr. **RAPPORT, Michael**, *Nationality and citizenship in Revolutionary France: the treatment of foreigners 1789-1799*, Clarendon Press, Oxford, 2000, pág. 16-17 ss.

⁶⁶ La discusión acerca de si el individuo puede liberarse de esa *perpetual allegiance* hacia su soberano y convertirse en súbdito de otro soberano, esto es, si la incipiente nacionalidad es algo dependiente en alguna medida o totalmente independiente de la voluntad subjetiva se pondrá de relieve por primera vez en las decisiones de los jueces británicos sobre la pérdida de

transmite por el nacimiento en el territorio sobre el que ejerce su jurisdicción el monarca (*ius soli*), pero también por la descendencia sanguínea de un súbdito de aquél (*ius sanguinis*)⁶⁷, esto es, eminentemente por “naturaleza”⁶⁸, de ahí que se discurren casi paralelamente la conformación de las Naciones como cuerpos políticos de súbditos y, en muchos casos, el nacimiento de sus correspondientes Estados⁶⁹.

22. Sin embargo, la formación del Estado-nación a través de la concentración del poder en manos del monarca y su extensión a los diversos grupos humanos que pueblan un determinado territorio se diferencia notablemente del proceso antes referido de extensión del poder imperial romano, por lo menos en lo que se refiere al sentido que adquiere la incipiente nacionalidad. De un lado, el proceso de concentración del poder tiene una trascendencia personal mayor hacia dentro del territorio del Estado que hacia fuera (donde lo importante no es tanto afirmar el poder sobre unos sujetos, cuando sobre un territorio)⁷⁰, lo que explica que se utilice más el término súbdito del reino (*regnicole, Untertan, subject*) que el de nacional. Incluso, hacia dentro, la igualación como súbditos permanentes que poseen los nacionales no desplegará todos sus efectos hasta que, con los movimientos revolucionarios liberal-democráticos no se introduzca la generalidad de las leyes, expresiva de que todos, en tanto, ciudadanos nacionales, deben estar sometidos a unas mismas leyes. No se trata, pues, de que en el Antiguo Régimen no se utilizase el término nacional, o que el mismo no sirviese para distinguir al súbdito del reino del extranjero residente, sino sólo que, dada la estructura aún estratificada y desigual formalmente de las comunidades políticas, era mucho más importante para el individuo, desde un punto de vista social, estar integrado en uno de los grupos sociales estamentales que su condición de extranjero o de natural (español francés, británico, etc...)⁷¹. De otro lado, además, mientras que la

la ciudadanía pasiva inglesa de los colonos disidentes tras la guerra de independencia americana (véase la decisión del juez Coke en el *Calvin's Case de 1608*); cfr **FAHRMEIR, Andreas**, *Citizens and Aliens. Foreigners and the law in Britain and the German States 1789-1870*, Berghahn Books, New York/Oxford, 2000, pág. 12 ss.

⁶⁷ **RAPPORT, Michael**, *Nationality and citizenship in Revolutionary France*, ob. cit., pág. 23.

⁶⁸ Sobre el manejo de uno y otro criterio de formación de la nacionalidad en los reinos integrantes de la España medieval y moderna, cfr. **PÉREZ COLLADOS, José María**, *Una aproximación histórica al concepto jurídico de nacionalidad (la integración del Reino de Aragón en la monarquía hispánica)*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1993, pág. 31 ss.

⁶⁹ Lo que coincide con el paradigma hobbesiano de que la condición de súbdito se adquiere en un hipotético pacto social por el que se sale del estado de naturaleza, y cuya causa real es el interés racional del individuo de no perecer bajo el estado de naturaleza, y no lo es la voluntad subjetiva egoísta y autónoma de los súbditos; sobre ello y su relación con la ciudadanía, cfr. **BAUBÖCK, Rainer**, *Transnational citizenship*, op. cit. pág. 55 ss.

⁷⁰ Aunque uno y otro elemento estén vinculados, como pone de relieve el art. VI del Tratado de Westfalia de 1648, que fija las bases poblacionales y territoriales del poder del Estado-nación.

⁷¹ Sobre ello respecto de Francia, cfr. **NICOLET, Claude**, *Citoyennete française et citoyennete romaine: essai de mise en perspective*, en La nozione di “romano” tra cittadinanza e universalità..., ob. cit., pág. 148-149; **RAPPORT, Michael**, *Nationality and citizenship in Revolutionary France*, ob. cit., pág. 31 ss., y respecto del Reino Unido **FAHRMEIR, Andreas**, *Defining the Citizen. Citizenship law in the Code Napoleon and its legacy*, Paper presented to the Congress “Napoleon and the Empire”, University of Verona, 2004 (<http://www.newcastle.edu.au/school/liberal-arts/news/napoleon2004/papers/Fahrmeir->

extensión del poder imperial romano conllevó una cierta „multiculturalidad“, pues trataba de integrar bajo el poder de Roma a pueblos y culturas muy diversas sin pretender asimilarlos a la cultura romana -lo que explica la existencia de muy diversas fórmulas de ciudadanía con contenidos facultativos muy distintos-, la extensión del poder regio y su consolidación durante las monarquías absolutas europeas supuso, por regla general, la imposición, o cuando menos la preeminencia, de una cultura -la del territorio dominante a partir del cual el monarca lleva a cabo su expansión territorial- sobre las demás, que se ven paulatinamente arrinconadas y en ese sentido sometidas a un proceso de asimilación cultural⁷².

23. Y ello afecta a la función de la nacionalidad y a los criterios de atribución de ésta. Ya no se puede hablar, como en el mundo griego, de que la nacionalidad (ciudadanía en sentido débil) trate de recrear el mito de una gran familia (la de la ciudad-estado), sino que ahora quedan patentes, tanto cuantitativamente -por la extensión personal y territorial del Estado- como cualitativamente -por las diferencias culturales existentes que tratan de ser erosionadas por la acción de un único poder regio y de la asimilación cultural que conlleva-, las dificultades para construir ese mito de un tronco cultural común y la necesidad de utilizar el poder del Estado para su imposición⁷³. En este sentido, el principal criterio de atribución de la condición de nacional es el de la vecindad feudal del *ius soli*, que vincula al individuo en atención a su nacimiento en el territorio sobre el que el monarca trata de consolidar el poder, aunque se ve completado por el *ius sanguinis* grecolatino o incluso por el también feudal del *ius domicilii* en la naturalización de los extranjeros residentes, pues es el más adecuado para garantizar esa nueva función política de la nacionalidad, basada en la extensión personal de un poder eminentemente territorial. Se otorga, así, a la nacionalidad una función política excluyente, delimitativa del sustrato subjetivo del Estado-nación, aunque sea mediante criterios atributivos de la condición de nacional lo más inclusivos posible, en la creencia, además, de que una Nación altamente poblada era una Nación fuerte⁷⁴. Con ello se ponen también de forma indirecta las bases jurídico-políticas de la homogeneización cultural (e incluso la recreación del mito de una unidad

[DefiningTheCitizen.pdf](#)). Sobre el origen foráneo de la noción de español, cfr. **CASTRO, Américo**, *Sobre el nombre y el quién de los españoles*, Taurus, Madrid, 1973.

⁷² Cfr. **DAVIDSON, Alastair**, *From subject to citizen....*, ob. cit., pág. 18. Un proceso muy lento, por supuesto, que no es incompatible con la coexistencia inicial de diversas lenguas (aunque una fuese la dominante) o diversas culturas y fórmulas de organización social, pero que en el fondo tendía a la uniformización de las estructuras sociales y políticas básicas a través de la igualdad legal de los individuos como súbditos del Estado. Como botón de muestra véase la función del *Allgemeines Landrecht Prusiano* a partir de 1794; sobre ello, **BRUBAKER, Rogers**, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, op. cit., pág. 61 ss. En nuestro país véanse los Decretos de Nueva Planta de Felipe V (1707), por los que se extendía la organización política administrativa de la corona de Castilla a los demás reinos de España excepto a Navarra y el País Vasco; sobre el proceso de unificación político-administrativa en España, en general, cfr. **PÉREZ COLLADOS, José María**, *Una aproximación histórica al concepto jurídico de nacionalidad....*, ob. cit., pág. 233 ss.

⁷³ Cfr. **DAVIDSON, Alastair**, *From subject to citizen....*, ob. cit., pág. 19.

⁷⁴ John Locke, por ejemplo, se manifestaba en 1693 a favor de una nacionalización masiva de los extranjeros residentes, como pone de relieve **RESNICK, David**, *John Locke and the problem of naturalization*, ob. cit., pág. 374 ss.

étnico-cultural) del pueblo del Estado⁷⁵. Esta función política delimitativa de la nacionalidad es muy semejante a la función jurídica que desempeña en la actualidad, también delimitativa y segmentadora de los ordenamientos estatales. Se diferencia de su caracterización posterior revolucionaria, no solo en los términos objetivos con los que pretende construir a la Nación política⁷⁶, sino también en su falta de vinculación con una ciudadanía activa prácticamente inexistente y basada en la participación estamental con cierta independencia de la nacionalidad. En efecto, la nacionalidad no se convierte de forma absoluta en un requisito previo al ejercicio de los pocos derechos de participación estamental que reconocía el Antiguo Régimen, siendo frecuente que unos pocos extranjeros, sobre todo del estamento de la nobleza, fuesen electores y elegibles a los parlamentos estamentales, o que incluso fuesen encomendados por el monarca con el ejercicio de algún cargo público⁷⁷. Y del mismo modo, el estatus socio-económico de los individuos no venía definido en los albores del siglo XIX por la nacionalidad –ni siquiera por la prohibición de heredar que imponía a los extranjeros el *droit d'aubaine*–, sino por la estratificación socio-económica de una población en la que en torno al 80% de los individuos vivían en la pobreza y no eran propietarios, con lo que de poco les servía el reconocimiento de su aptitud legal para serlo⁷⁸. En otras palabras la ciudadanía no constituye un privilegio del nacional con respecto al extranjero porque el reconocimiento de derechos políticos o de derechos civiles no forma parte de ésta durante el Antiguo Régimen, con lo que también la mayoría de los nacionales se ven

⁷⁵ Sobre la extensión del poder régio como base política de la construcción del pueblo del Estado, cfr. **MARAVALL, José Antonio**, *Teoría del Estado en España en el siglo XVII*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997 (2ª edición), pág. 111-112.

⁷⁶ No se debe creer, pues, como ha hecho el grueso de la historiografía política sobre la materia, que el concepto de Nación como *corpus* político nace por primera vez con los movimientos revolucionarios liberal-democráticos, particularmente con el francés, sino que ya durante los siglos XVII y XVIII está presente ese proceso de formación cultural y política de la Nación. Pero tampoco se debe pensar que la concepción de Nación que surge en el pensamiento político del siglo XVIII está vacía de elementos étnico-culturales y se asemeja, con ello a la noción revolucionaria, que se formulará posteriormente. Lo novedoso en la aparición del concepto de Nación durante el XVIII es que la misma se considere el sustrato personal sobre el que se asienta el Estado, y esto es lo que permite verla como un cuerpo político, sin perjuicio de que el mismo estuviera siendo construido a través de un proceso de cierta asimilación étnico-cultural consustancial a la concentración de poder en las manos del Estado; sobre los antecedentes de la noción política de Nación en el tiempo anterior a la Revolución francesa, cfr. **CHIARAMONTE, José Carlos**, *Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de las independencias*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2004, pág. 31-38.

⁷⁷ **PÉREZ COLLADOS, José María**, *Una aproximación histórica al concepto jurídico de nacionalidad*, ob. cit., pág. 194 ss., supravalora la influencia de la institución de la reserva de oficios de las Coronas de Castilla y Aragón a los naturales de las mismas como un mecanismo de integración y de formación de una conciencia nacional, que coadyuva al proceso de formación de la unidad política del Estado español. Por su parte, **DE CASTRO, Federico**, *La adquisición por vecindad de la nacionalidad española*, ob. cit., pág. 76, señala cómo en España los extranjeros eran admisibles, conforme al derecho histórico recogido en la Novísima Recopilación, respecto de los oficios que no fuesen los de Corregidor, Gobernador, Alcalde Mayor, Regidor, etc...; respecto de la situación en Francia véase **RAPPORT, Michael**, *Nationality and citizenship in Revolutionary France*, ob. cit., pág. 84-85.

⁷⁸ En este sentido véase, **FAHRMEIR, Andreas**, *Defining the Citizen. Citizenship law in the Code Napoleon and its legacy*, ob. cit.

excluidos de una igualdad civil y política que la ciudadanía no les garantiza⁷⁹.

3. Las revoluciones liberal-democráticas: de la diferenciación funcional a la confusión entre nacionalidad y ciudadanía

3.1. La diferenciación funcional entre nacionalidad y ciudadanía

24. La transformación de la sociedad medieval en una sociedad moderna, el nacimiento de la mano del concepto de soberanía de un orden de poder desvinculado de las ataduras morales y religiosas de antaño, no trajeron consigo el cambio de una sociedad jerárquica a una sociedad etárquica, ni la nacionalidad sirvió a esa finalidad de inclusión e igualdad social. Los diversos estratos sociales (aristocracia, clero y estado llano) pervivían bajo el vínculo de la soberanía del monarca, con lo que seguía estando presente el riesgo de desintegración de unos grupos humanos mucho más numerosos que los de las ciudades-estado griegas, puesto que aquella concepción metapositiva del individuo y la sociedad ya no vinculaba al soberano. No era suficiente la cohesión del corpus político del pueblo del emergente Estado-nación que venía de la mano del proceso de asimilación cultural, al que contribuían los criterios de atribución de la nacionalidad manejados por el Antiguo Régimen. Era precisa una revolución filosófico-política que, sin deshacer la diferenciación funcional del poder político, pusiese coto a los efectos que traía consigo su institucionalización como un poder absoluto, y que no sólo hacen referencia a su posible abuso e injusticia, sino también al imperialismo cultural y social que producía. Como es sabido, esa revolución se produjo durante los siglos XVII a XIX de la mano del pensamiento liberal-democrático⁸⁰. En este contexto, la ciudadanía participativa va a recuperar el protagonismo perdido tras la caída del Imperio Romano y se va a especializar funcionalmente al servicio de los fines políticos que trataban de alcanzar esos movimientos revolucionarios. Aunque en principio se distingue de la nacionalidad, llamada equívocamente ciudadanía (nacional), después se vincula a ésta hasta el punto de llegar a confundirse total o parcialmente con aquélla en una sola categoría, de idéntico o diverso nombre según las tradiciones constitucionales. Veamos con un poco más de detalle cómo sucede esto sobre todo en la Francia revolucionaria.

25. Las bases de esta nueva función político-incluyente de la ciudadanía se sientan con la aparición de las nociones filosófico-políticas de estado de naturaleza y de contrato social a partir de los cuales se construye la idea de Estado y se le dota de la finalidad de garantizar los derechos y libertades que de forma natural disfrutaban los individuos. La igualdad natural, consustancial a esta visión del individuo, era incompatible con los privilegios

⁷⁹ Sobre el trato de jurídico civil de los extranjeros en el derecho francés durante el antiguo régimen, cfr. **BENHOER, Hans-Peter**, *Le citoyen et l'étranger en droit romain et droit français*, en La nozione di "romano" tra cittadinanza e universalità..., ob. cit., pág. 182 ss.

⁸⁰ Sobre ello y el reflejo de esas limitaciones al poder y, con ello, de la construcción de un nuevo sentido de la ciudadanía, en las obras de Locke, Montesquieu, Rousseau o Kant, cfr. **ZAPATA BARRERO, Ricard**, *Ciudadanía y democracia...*, ob. cit., pág. 74 ss

y jerarquías sociopolíticas del Antiguo Régimen y su concepto de nacional, pero también en cierta medida con la existencia de fronteras territoriales nacionales⁸¹. Una forma de superarlos era construir un concepto de sujeto colectivo (Pueblo/Nación)⁸² que agrupase a todos aquéllos que, por ser parte del contrato social, se integraban plenamente en la comunidad política a la que pertenecían mediante la apertura a los mismos de un igual disfrute de los derechos civiles y una potencial capacidad de participación política, reservada durante siglos a unas minorías aristocráticas y eclesiásticas⁸³. La ciudadanía va a desempeñar, sobre todo en el pensamiento revolucionario anglosajón y francés⁸⁴, una función incluyente como virtud cívica que permite unir a los individuos a través del reconocimiento de unos derechos civiles y de participación política más allá del mero vínculo legal de sujeción que había generado la nacionalidad para el Estado absoluto. El ciudadano, en otras palabras, comienza a ser identificado con el individuo integrante de la Nación o del Pueblo, y para ello tiene que ser igual a los demás por lo menos en su titularidad abstracta de la soberanía –cuando no también en su concreta capacidad de ejercer por sí mismo una fracción de la misma-.

26. La ciudadanía revolucionaria pone de nuevo al hombre en relación con la comunidad política⁸⁵, pero de un modo bien distinto a como lo había hecho la tradición griega clásica. Mientras que para esta última esa relación tenía una naturaleza objetiva y moral, derivada de una concreta ordenación natural o religiosa del mundo, lo que hacía de ella más una obligación que un derecho, en la filosofía del Estado liberal-democrático la ciudadanía se deriva de la necesidad de garantizar la libertad y la propiedad naturales del hombre, por lo que depende de su voluntad racional de integrarse en una

⁸¹ Cfr. **CORDINI, Giovanni**, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, ob. cit., pág. 98-99.

⁸² Se parte aquí de lo que de colectividad abstracta puedan tener la Nación o el Pueblo para el pensamiento revolucionario, tal y como se plasmó en los documentos constitucionales franceses, y se dejan a un lado sus diferencias; sobre esos elementos comunes, cfr. **MAÍZ, Ramón**, *Los dos cuerpos del soberano: el problema de la soberanía nacional y la soberanía popular en la revolución francesa*, Fundamentos, Nº 1, 1998, pág. 173 ss. Maíz trata, con ello, de matizar algunos aspectos de la interpretación clásica de **CARRÉ DE MALBERG, Raymond**, *Contribution a la Théorie Générale de l'Etat*, Vol. II, Sirey, Paris, 1920-1922, pág. 152-197, claramente diferenciadora de la naturaleza de uno y otro sujeto colectivo; en contra de la existencia de dicha diferenciación en la teoría política revolucionaria francesa de finales del XVIII, afirmando el carácter colectivo y concreto del sujeto de la soberanía, con su consiguiente composición a partir de ciudadanos activos, véase, **BACOT, Guillaume**, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, CNRS, Paris, 1985, pág. 137 ss.

⁸³ La formas de realizar dicha apertura fueron muy diversas y variaron, dependiendo del momento y del lugar, entre el sufragio censitario y el sufragio universal masculino, entre la forma asamblearia de gobierno y la parlamentaria representativa, pasando por la presidencialista. Sobre las diversas formas de construir el ideal liberal-democrático de ciudadanía en las tradiciones inglesa, americana o francesa, véase **KLUSMEYER, Douglas B.**, *Between consent and descent...*, ob. cit., pág. 29 ss.

⁸⁴ Cfr. **DAVIDSON, Alastair**, *From subject to citizen...*, ob. cit., pág. 27 ss..

⁸⁵ Cfr. **ZAPATA BARRERO, Ricard**, *Ciudadanía y democracia...*, ob. cit., pág. 76 ss. Un buen ejemplo de ello es la distinción que realiza la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*: al hombre le corresponden derechos meramente civiles que requieren una actitud pasiva del Estado en relación con la esfera privada del individuo, mientras que al ciudadano se le atribuyen derechos de participación directa o indirecta en la formación de la voluntad de la comunidad política, esto es, en el ejercicio de la soberanía.

determinada comunidad política, así como de la voluntad de ésta de aceptarlo (en el caso de integración posterior al pacto originario), esto es, depende de la voluntad de ambos (individuo libre y sociedad) de ser partes en el contrato, por lo que su caracterización es eminentemente facultativa y no obligatoria⁸⁶. La titularidad del poder, y por tanto la plena pertenencia a la comunidad política, corresponde a los individuos integrantes de la Nación y la otorga precisamente la ciudadanía.

27. Aparecen así dos significados políticos distintos de la ciudadanía que darán lugar a la imagen moderna que poseen los institutos de la nacionalidad y la ciudadanía. De un lado, está el sentido de miembro de la Nación soberana meramente pasivo (ciudadano pasivo), que designará al colectivo del que emanan y al que van dirigidas las normas creadas en el seno de la comunidad política. Este sentido coincide, *grosso modo*, con la comprensión moderna de la nacionalidad, cuyo antecedente era la condición de súbdito del Antiguo Régimen en el sentido de ser un vínculo jurídico entre el individuo y la comunidad políticamente organizada, pero diverge respecto del súbdito del Estado-nación, pues lo incluye dentro del sujeto colectivo de la soberanía en su condición política de representado y de titular de iguales derechos civiles⁸⁷. De otro lado está el sentido de miembro de la Nación activo (ciudadano activo), revestido de los derechos-función de participación política, necesarios para extraer la voluntad de la Nación como un todo y expresarla mediante la creación de normas jurídicas⁸⁸. Este sentido coincide también *grosso modo* con lo que hoy se entiende por ciudadanía⁸⁹, aunque también diverge en la extensión personal de los habilitados para el ejercicio de los derechos políticos de ciudadanía activa. Esta dualidad entre nacionalidad y ciudadanía, que producen los movimientos revolucionarios liberal-democráticos americano o francés, es bien distinta de la que está presente en la formación del Estado alemán unificado durante el siglo XIX. El único texto constitucional decimonónico de la Alemania unificada que se inserta en esta tradición revolucionaria es la frustrada Constitución del (I) *Reich* alemán de 1849, que contiene un amplio catálogo de derechos de ciudadanía (*Reichsbürgerrechte*) de los integrantes del pueblo alemán. En

⁸⁶ Esta comprensión voluntarista de la integración posterior al pacto fundacional en la comunidad política nacional ya es posible verla en Locke, como pone de relieve **RESNICK, David**, *John Locke and the problem of naturalization*, *The Review of Politics*, Vol. 49, 1987, pág. 378 ss.

⁸⁷ Para **TROPER, Michel**, *La notion de citoyen sous la Révolution française*, en *Etudes en l'honneur du Georges Dupuis*, LGDJ, Montchrestien, 1997, pág. 304, sin embargo, la posesión de derechos civiles la otorga la nacionalidad ya en el Antiguo Régimen, de modo que la nueva ciudadanía (nacional) revolucionaria, más que atribuir a sus integrantes derechos civiles les atribuirá los derechos políticos de ser representados (ciudadanía pasiva) y, en su caso, de elegir y ser representantes (ciudadanía activa), pues los derechos civiles ya se los atribuiría la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 a todo hombre por el mero hecho de residir en una comunidad políticamente organizada como una Nación soberana. En mi opinión, Troper sobreestima el valor cívico de la nacionalidad del Antiguo Régimen, del que en general se puede decir que habría sometido a los súbditos nacionales a un mismo poder pero no a unas mismas reglas jurídicas, aspecto esencial para que la libertad y la igualdad naturales estén garantizadas como derechos civiles, que sí aportaría la pertenencia a la Nación soberana revolucionaria (ciudadanía nacional) será unos mismos e iguales derechos civiles.

⁸⁸ Cfr. **CARRE DE MALBERG, R.**, *Contribution a la Theorie generale de l'Etat*, Sirey, Paris, 1922, Tomo II, pág. 170 ss.

⁸⁹ **GRAWERT, Rolf**, *Staat und Staatsangehörigkeit*, ob. cit., pág. 174-175 ss., 193 ss.

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 (II) *Reich* alemán en 1871, que bajo el manto de un vínculo federal entre los príncipes alemanes dotará de unidad al ordenamiento jurídico, centralizando buena parte del poder político y, sobre todo, permitiendo al legislador recrear a través del vínculo jurídico de la nacionalidad federal o estatal (*Bundesangehörigkeit* o *Staatsangehörigkeit*) un concepto étnico-cultural de Nación preexistente (véase la Ley de 1 de junio de 1870 sobre nacionalidad federal y nacionalidad estatal), y aglutinar diversas unidades políticas⁹⁰. Se trata de una figura que integra al individuo en el colectivo de súbditos del monarca acreedores de unos derechos civiles otorgados por aquél, y que hallan su antecedente en los conceptos de *Indigenat* -contemplado en las Constituciones otorgadas en Baviera (1818), Baden (1818) y Hesse (1820), *Staatsbürger* en la Constitución otorgada de Württemberg (1819), *Eigenschaft eines Preussen* en la Constitución otorgada de Prusia (1848). Todos ellos hacían referencia a la condición de ciudadano pasivo (bávaro, badenés, prusiano, etc...) y tenían su correlativo desde el punto de vista de la ciudadanía en los *Staatsbürgerrechte* (derechos de ciudadanía), que incluían derechos civiles, algunos derechos sociales y algunos derechos de participación política para cuyo disfrute era condición indispensable la pertenencia al *Indigenat*, la condición de prusiano o la pertenencia al Pueblo alemán⁹¹. La nueva Constitución de 1871 creó, a partir de dichas figuras y del *Indigenat* de la Constitución del *Norddeutscher Bund* (1867), un *Indigenat* alemán común (art. 3) que, al modo y manera de una nacionalidad federal, permitió la unión de las nacionalidades de los distintos Estados miembros, atribuyendo una igualdad de trato y un mínimo de derechos y deberes civiles a los habitantes del nuevo *Reich* alemán, con independencia de su Estado de origen. Semejante nacionalidad federal común de carácter pasivo se veía completada con una muy reducida ciudadanía política-activa (*Staatsbürgerrechte*) de la que eran acreedores los nacionales que, además, reuniesen ciertos requisitos capacitarios⁹².

28. Con todo, allí donde impera el movimiento liberal-democrático revolucionario no se utilizaba el término nacionalidad⁹³, seguramente por sus implicaciones históricas y étnico-culturales excluyentes, que se habían puesto de manifiesto en el proceso de formación de la nacionalidad en el Antiguo Régimen. En efecto, la pasividad propia de la sujeción, y la integración cultural y no política que conllevaba, resultaban poco compatibles con la participación en el pacto social y plena pertenencia a la

⁹⁰ Cfr. **BRUNNER/CONZE/KOSELLECK**, *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band VII, ob. cit., pág. 302 ss.

⁹¹ Sobre estos conceptos en detalle, **GRAWERT, Rolf**, *Staat und Staatsangehörigkeit*, ob. cit., pág. 123 ss.

⁹² Sobre ello, en detalle, véase **GOSEWINKEL, Dieter**, *Einbürgern und Ausschliessen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2001, pág. 67 ss.; **GRAWERT, Rolf**, *Staat und Staatsangehörigkeit*, ob. cit., pág. 156-157.

⁹³ Respecto de los textos constitucionales franceses, cfr. **TROPER, Michel**, *La notion de citoyen sous la Révolution française*, ob. cit., pág. 304.

comunidad política soberana, propios de la filosofía revolucionaria⁹⁴. De ahí que muchos de los textos constitucionales del contexto revolucionario optasen por utilizar el término ciudadano para referirse al nacional -en el sentido de ciudadano pasivo-⁹⁵, y así evitar las reminiscencias que la palabra nacional (natural) pudiera tener con el vasallaje feudal o la sujeción al monarca absoluto del Antiguo Régimen⁹⁶. Y de ahí que predominasen criterios de atribución o adquisición de la nacionalidad abiertos a la integración de todo aquél súbdito que tuviese voluntad (expresa o presunta) de formar parte del cuerpo político soberano, particularmente el *ius soli* o el *ius domicilii*, aunque también el *ius sanguinis*⁹⁷, permitiendo también a los naturalizados participar como ciudadanos activos cuando reuniesen ciertos requisitos de capacidad y hubiesen prestado su voluntad de pertenecer a la Nación francesa y de fidelidad a la Constitución y al ordenamiento (juramento cívico)⁹⁸. Se trataba, en buena medida, de los mismos criterios de atribución de la nacionalidad que manejaba el Antiguo Régimen pero con una base filosófico-política diferente, que, al vincular aquélla a la ciudadanía y hacerlas cumplir una función de cohesión política de la Nación soberana, bien distinta a la que desempeñaban bajo el Antiguo Régimen, exigían al presencia del *ius domicilii* tanto en la naturalización como en la atribución de la condición de miembro de la Nación por nacimiento.

29. La ciudadanía (activa) aparece, a su vez, vinculada a dos elementos, uno conocido y otro desconocido en su tradición histórico-funcional. El elemento conocido hace referencia a la capacidad de participación en el gobierno de la comunidad, aunque, por razones derivadas del diferente contexto social, se busquen para su puesta en práctica fórmulas de democracia

⁹⁴ En un sentido semejante **RAPPORT, Michael**, *Nationality and citizenship in Revolutionary France*, ob. cit., pág. 332-333.

⁹⁵ **TROPER, Michel**, *La notion de citoyen sous la Révolution française*, ob. cit., pág. 305, nota al pie nº 7, para quien se confunde con la ciudadanía pasiva.

⁹⁶ Sobre la relación con la soberanía de las nociones de súbdito y ciudadano en el enciclopedismo ilustrado, cfr. **MONNIER, Raymonde**, *La noción de ciudadano en Francia de la Ilustración a la Revolución: definiciones, normas y usos*, Historia contemporánea, Nº 28, 2004, pág. 299 ss.

⁹⁷ Cfr. el art. 2 del Título II de la Constitución francesa de 1791, conforme al cual son ciudadanos (pasivos) franceses, “los nacidos en Francia de un padre francés, los nacidos en Francia de un padre extranjero que haya fijado su residencia en el Reino, los nacidos en el extranjero de un padre francés que se hayan establecido en Francia y hayan prestado juramento cívico, y los nacidos en el extranjero en cualquier grado de un francés o francesa expatriados por motivos religiosos que se establezcan en Francia y presten juramento cívico”; y el art. 3 que permite adquirir la ciudadanía (pasiva) francesa a los “extranjeros nacidos fuera del Reino de padres extranjeros siempre que lleven cinco años domiciliados en Francia, hayan adquirido inmuebles, contraído matrimonio con una francesa o emprendido una explotación agrícola o comercial y, además, hayan prestado el juramento cívico”. Curiosamente, estos requisitos, a excepción de la expresión de voluntad del extranjero residente que revela el juramento cívico, coinciden con los que había fijado el Decreto de 30 de abril de 1790 para la naturalización como francés.

⁹⁸ Cfr. el art. 2 del la Sección 2ª, Cap. I del Título III de la Constitución Francesa de 1791, conforme al cual los ciudadanos franceses por nacimiento o adquisición podrán ser ciudadanos activos cuando hayan cumplido veinticinco años, lleven domiciliados en la villa o cantón el tiempo determinado por la ley, paguen en cualquier lugar del Reino una contribución directa por lo menos igual al valor de tres jornales de trabajo y presenten el recibo, no tengan la condición de sirvientes domésticos, se hayan inscrito en el municipio en el que tengan domicilio a los efectos del servicio militar, y hayan prestado juramento cívico.

representativa alejadas de la democracia directa de la Grecia clásica. Al estar presente en la ciudadanía este elemento político activo, ello le permite en principio diferenciarse funcionalmente de la nacionalidad, que sigue conservando el sentido pasivo que había adquirido con la creación de los Estados absolutos. Así, mientras que esta última sigue manteniendo, aunque sea involuntariamente, su función excluyente y diferenciadora en relación con los nacionales del resto de los Estados, aquella otra desempeña una función incluyente del máximo de ciudadanos activos que, perteneciendo a aquél sujeto colectivo de la soberanía, posean la capacidad necesaria para ser titulares y/o ejercer el poder político⁹⁹.

30. El elemento desconocido, por su parte, hace referencia a una presunta y parcial igualdad natural de los individuos, que se transmite a la comunidad políticamente organizada y que obliga a la igual titularidad y, en su caso, igual capacidad de ejercicio del contenido participativo de la ciudadanía por parte de aquéllos que se hagan acreedores de ella¹⁰⁰. La concepción revolucionaria francesa de la ciudadanía trae consigo la eliminación de las diferencias históricas de acceso al sufragio por razón de credo, propiedad, educación o clase social, pero no elimina todas las diferencias¹⁰¹. El período revolucionario se aparta pues, aunque sea formalmente, del modelo de ciudadano propietario y se inclina por el individuo-ciudadano igual¹⁰². Sin embargo, permanecen dos líneas fronterizas delimitadoras, una interior y otra exterior, que el propio pensamiento revolucionario no contempla como desigualdades sociales sino meramente naturales o políticas¹⁰³. De un lado, el de la frontera interior, quedan fuera de la ciudadanía las mujeres, los niños, los incapaces e, incluso un conjunto de individuos varones mayores de edad que no poseen la involucración económica suficiente como para hacerse acreedores de las funciones políticas y extraer racionalmente la voluntad general de la Nación (mendigos, vagabundos, sirvientes domésticos, etc...)¹⁰⁴. De otro lado, el de la frontera exterior, se excluye también de la ciudadanía a los extranjeros, esto es, a los que no forman parte del sujeto colectivo de la soberanía¹⁰⁵, pero en un sentido diverso al que tendrá modernamente esa exclusión, puesto que son excluidos por no prestar su consentimiento expresa o tácitamente al pacto social y no integrarse como nacionales en dicho sujeto colectivo soberano. Con todo, la antes mencionada falta de utilización por los textos constitucionales revolucionarios del concepto de nacionalidad, y su

⁹⁹ Sobre el carácter inclusivo de la ciudadanía durante la revolución francesa, a través de la extensión el derecho de sufragio, cfr. **ROSANVALLON, Pierre**, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Editions Gallimard, Paris, 1992, pág. 45 ss., 55 ss.

¹⁰⁰ Sobre ambos elementos y su plasmación sobre todo en Rousseau, cfr. **ZAPATA BARRERO, Ricard**, *Ciudadanía y democracia....*, ob. cit., pág. 78 ss.

¹⁰¹ Sobre la tendencia inclusivo-democrática del derecho de sufragio, a partir de la revolución, cfr. **PRESNO LINERA, Miguel Angel**, *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, pág. 30 ss.

¹⁰² Cfr. **ROSANVALLON, Pierre**, *Le sacre du citoyen....*, ob. cit., pág. 55 ss.

¹⁰³ **ROSANVALLON, Pierre**, *Le sacre du citoyen....*, ob. cit., pág. 110.

¹⁰⁴ Cfr. el art. 2 del la Sección 2ª, Cap. I del Título III de la Constitución francesa de 1791, antes mencionado. Para **ROSANVALLON, Pierre**, *Le sacre du citoyen....*, ob. cit., pág. 105 ss., la exclusión de menores, incapaces o mujeres no resulta repugnante a la concepción revolucionaria del principio de igualdad, toda vez que éste se basa en la igualdad racional de los individuos que poseen autonomía de la voluntad, y aquéllos carecen de ella.

¹⁰⁵ **ROSANVALLON, Pierre**, *Le sacre du citoyen....*, ob. cit., pág. 70 ss.

sustitución por el de ciudadanía, es fuente de alguna confusión respecto al sentido normativo de ambas categorías y al carácter excluyente del ejercicio de los derechos de ciudadanía, que aquí se le ha atribuido a la nacionalidad¹⁰⁶. Así, por ejemplo, es habitual invocar el art. 4 de la Constitución francesa de 24 de junio de 1793, como manifestación de atribución de la ciudadanía a los extranjeros (mayores de 25 años, domiciliados en Francia y con vínculos socioeconómicos con la Nación)¹⁰⁷, cuando en realidad, los mismos habían de ser considerados unidos a la Nación por el vínculo jurídico de la nacionalidad (atribuida por la Constitución o el Decreto de 30 de abril de 1790 de forma automática)¹⁰⁸, aunque proviniesen como extranjeros de una Nación distinta, pues la teoría revolucionaria no parece admitir la condición de ciudadano activo sin ser al mismo tiempo ciudadano pasivo, esto es, la de elector o representante sin ser al mismo tiempo representado¹⁰⁹.

3.2. La vinculación entre nacionalidad y ciudadanía: los círculos concéntricos

31. Si llegados a este punto la diferenciación funcional entre nacionalidad (sujeción) y ciudadanía (pertenencia o participación) parecía conceptualmente clara, ¿por qué terminaron, entonces, confundándose en una sola categoría? ¿Por qué terminó vinculándose la ciudadanía a la posesión de la nacionalidad, contradiciendo con ello, de forma paradójica la finalidad incluyente del concepto revolucionario de ciudadanía, que se ve condicionado por la previa función excluyente de la primera? El antecedente jurídico-constitucional de este proceso de subordinación, primero, y de confusión después, hay que verlo en la distinción entre ciudadanía activa y ciudadanía pasiva como dos caras del sujeto colectivo al que se imputa la soberanía¹¹⁰. Buena parte de los primeros textos constitucionales revolucionarios franceses, a pesar de afirmar que la soberanía pertenece al Pueblo o la Nación¹¹¹, distinguían entre los miembros de la Nación que sólo eran titulares abstractos de ese poder pero no podían participar en su concreto ejercicio, a los que se denomina doctrinalmente ciudadanos pasivos, y los miembros que estaban investidos constitucionalmente con los derechos de participación política y, por tanto, con el ejercicio de la

¹⁰⁶ Cfr. **ROSANVALLON, Pierre**, *Le sacre du citoyen....*, ob. cit., pág. 73-74

¹⁰⁷ **MASSO GARROTE, Marcos Francisco**, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, Colex, Madrid, 1997, pág. 119-120.

¹⁰⁸ **WEIL, Patrick**, *Qu'est-ce qu'un français?. Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset, Paris, 2002, pág. 23-25.

¹⁰⁹ Cfr. **TROPER, Michel**, *La notion de citoyen sous la Révolution française*, ob. cit., pág. 312; **WEIL, Patrick**, *Qu'est-ce qu'un français?...*, ob. cit., pág. 26, nota al pie nº 62.

¹¹⁰ También es de la opinión que nacionalidad y ciudadanía se vinculan a partir de la revolución francesa **HEATER, Derek**, *What is citizenship?*, ob. cit., pág. 95 ss.

¹¹¹ Con todo, la filosofía política ilustrada de los revolucionarios tenía un carácter universalista y no nacionalista, lo que queda plasmado en los arts 4 y 7 de la Constitución francesa de 24 de junio de 1793, conforme a los cuales podían ejercer los derechos de ciudadanía tanto los franceses por nacimiento como los extranjeros naturalizados bajo ciertas condiciones, constituyendo unos y otros el Pueblo al que corresponde la soberanía.

soberanía, o ciudadanos activos¹¹², e incluso dentro de éstos aún a los que podían ejercerlos como electores¹¹³.

32. Precisamente esta distinción entre ciudadanos pasivos y ciudadanos activos, además de ser muy útil para la implantación y predominio del sufragio censitario durante el siglo XIX¹¹⁴, permite que el término ciudadano (en el sentido activo) se vea absorbido por el término nacional (en el sentido pasivo)¹¹⁵. La cualidad de nacional acaba siendo requisito necesario para la de ciudadano¹¹⁶, porque para ser ciudadano activo se requiere previamente ser ciudadano pasivo y, además, reunir una serie de requisitos adicionales de edad, sexo, capacidad, etc.... Y la condición de ciudadano pasivo coincide en sus requisitos con la de nacional, como muestran el art. 2 de la Constitución francesa de 1791 y, por lo que se refiere a la naturalización de los extranjeros, el Decreto de 30 de abril de 1790 sobre condiciones de naturalización de los extranjeros redientes en Francia. Con ello se rompe la tradición del Antiguo Régimen de permitir a los extranjeros el ejercicio de algunos derechos políticos, salvo los municipales, que son los únicos que se permitirá ejercer al extranjero, dado que se considera que a través de ellos no se ejerce la soberanía colectiva. Los extranjeros han de integrarse en el colectivo de ciudadanos pasivos (nacionales) para poder, si reúnen los requisitos de ciudadano activo- ejercer los derechos de participación política¹¹⁷.

33. En lo que se refiere a nuestro constitucionalismo histórico, la Constitución de 1812, primera hija hispánica del movimiento revolucionario liberal-democrático¹¹⁸, es la pionera en nuestro país en definir jurídico-

¹¹² Cfr. arts. 2 y 3 del Título II y art. 2 de la Sección 2ª, 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 respectivamente. 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 1803 como nacionales franceses en el Código Civil napoleónico (art. 9 y ss.).

¹¹³ Conforme al art. 7 de la Sección 2ª del Capítulo I del Título I de la Constitución francesa de 1791, podrán ser electores los ciudadanos activos que, además, deben reunir ciertas condiciones de propiedad y capacidad económica.

¹¹⁴ Cfr. **MURA, Virgilio**, *Sulla nozione di cittadinanza*, ob. cit., pág. 22.

¹¹⁵ A una conclusión semejante llega **GRAWERT, Rolf**, *Staat und Staatsangehörigkeit*, ob. cit., pág. 162 ss.,

¹¹⁶ Un análisis detallado de los Archivos Parlamentarios de la Asamblea Constituyente francesa revolucionaria de 1789 puede verse en **RAPPORT, Michael**, *Nationality and citizenship in Revolutionary France*, ob. cit., pág. 84-85 ss.

¹¹⁷ Cfr. **TROPER, Michel**, *La notion de citoyen sous la Révolution française*, ob. cit., pág. 301-322.

¹¹⁸ El Estatuto de Bayona de 1808, además de ser un documento constitucional otorgado e impuesto por un monarca extranjero, no se ocupaba de forma directa de la nacionalidad ni de la ciudadanía, sino solo de forma indirecta; respecto de la primera, en la medida en que permitía a los extranjeros que hayan sido o sean política o económicamente útiles para España adquirir el derecho de vecindad (art. 125), derecho que será utilizado después por la Constitución de 1812 como una de las vías para la adquisición de la nacionalidad española, y que conforme a nuestra legislación histórica del Antiguo Régimen ya les confería cierta capacidad de participación política municipal; y respecto de la segunda, en la medida en que reconoce ciertos derechos civiles a todas las personas por el hecho de serlo (arts. 126 y 127),

políticamente el conjunto de individuos que, como nacionales, conforman la Nación española, y, al mismo tiempo, atribuir a algunos de ellos la capacidad para participar en la definición de la voluntad de aquélla¹¹⁹. Y lo hace siguiendo los principios revolucionarios antes aludidos, no sin ciertos compromisos con los criterios del Antiguo Régimen. En todo caso, el modelo gaditano parte de que la nacionalidad española expresa la pertenencia del individuo a la Nación soberana, mientras que la ciudadanía pone de relieve la capacidad de algunos de los integrantes de aquélla para expresar su voluntad racional a través de los diversos mecanismos de participación política.

34. Por tanto, la Constitución de 1812, de forma semejante a sus equivalentes francesas de finales del siglo XVIII, concibe nacionalidad y ciudadanía como dos círculos subjetivos concéntricos referidos a los ciudadanos pasivos y activos integrantes de la Nación española¹²⁰. No se conciben, pues, como dos círculos secantes, que coinciden en un conjunto de personas mayores de edad y capacitados para el ejercicio del derecho de sufragio con independencia de su nacionalidad, pero divergen respecto del resto de nacionales carentes de nacionalidad (mujeres, menores o incapaces). Si bien esta última parte de la proposición es cierta, no lo es la primera, toda vez que de los arts. 19 ss. del texto constitucional no se desprende que los extranjeros a los que se confiere derechos de ciudadanía –particularmente el derecho de sufragio- sean distintos de los extranjeros que previamente han adquirido la nacionalidad española al amparo del art. 5 del mismo texto y que, por tanto, son españoles¹²¹. Unos derechos de ciudadanía de los que serían meros titulares, puesto que para el correcto ejercicio de algunos de ellos se requerirán condiciones adicionales a las genéricamente derivadas de los supuestos de pérdida de la condición de ciudadano de los arts. 24 y 25¹²², como por ejemplo la posesión de una determinada edad mínima para el ejercicio del derecho de sufragio que, sin embargo, no viene constitucionalmente fijada sino que se sobreentiende puede ser fijada por el legislador¹²³.

aunque reserva los derechos de acceso a los cargos y funciones públicas a los españoles naturales o naturalizados (art. 141).

¹¹⁹ Una Nación soberana concebida en ese sentido colectivo y abstracto diferenciado del de Pueblo, cfr. **VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín**, *El pueblo en el pensamiento constitucional español*, Historia Contemporánea, Nº 28, 2004, pág. 208-209.

¹²⁰ **GUERRA, François-Xavier**, *El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina*, en Hilda Sabato (Coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pág. 44.

¹²¹ En un sentido diferente **PRESNO LINERA, Miguel Angel**, *El derecho de voto*, ob. cit., pág. 59-60, y **MASSO GARROTE, Marcos Francisco**, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional...*, ob. cit., pág. 119-120.

¹²² En contra de lo que sostiene **ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia**, *Nacionalidad y emigración*, ob. cit., pág. 48 (nota al pie 152), recogiendo la *STS de 10.02.1926*, no suponía la pérdida de la nacionalidad sino solo de la condición de ciudadano, necesaria para el ejercicio de los derechos de participación política.

¹²³ La exigua y tortuosa vigencia e la Constitución de 1812 no permitió ese desarrollo legislativo para la celebración de nuevas elecciones a Cortes, pero sirvan como ejemplo del establecimiento de condiciones de ejercicio del derecho de sufragio, superiores a las que se establecen en el propio texto constitucional, las que para la elección de diputados a Cortes constituyentes fijó la Instrucción de la Suprema Junta de Gobernación (Junta Central) de 1 de

35. A favor de esta interpretación juegan argumentos tanto dogmático-constitucionales como sistemáticos y textuales. Entre los primeros se encuentra la congruencia de su comprensión como círculos concéntricos con la idea revolucionaria de una Nación consensual, de la que formen parte quienes por nacimiento o por residencia manifiesten una voluntad presunta o expresa de pertenecer a la comunidad política nacional, con independencia de que el ejercicio de los derechos de participación se confiera sólo a aquéllos integrantes de la Nación más capacitados para expresar la voluntad racional de ésta. Entre los sistemáticos se encuentra que dentro de la Constitución de 1812 no puede haber reconocimiento de derechos políticos para los extranjeros, porque sólo los españoles integran la Nación conforme a lo dispuesto en los arts. 1 y 4, y sólo a ésta corresponde el ejercicio de la soberanía conforme al art. 3, no existiendo, además, una distinción expresa –como sí sucedía en el Estatuto de Bayona de 1808- entre derechos de todas las personas y derechos de los españoles (arts. 126, 127, 141)¹²⁴. Por último, también un análisis textual de la Constitución de Cádiz confirma esta misma conclusión, puesto que no cabe ninguna de las categorías de ciudadano enumeradas en los arts. 18 ss. sin poseer previamente la condición de nacional español conforme a los arts. 5 ss.
36. En efecto, la Constitución gaditana define como ciudadanos a los españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios de España en ambos hemisferios y están vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios (art. 18), esto es, a los españoles por *ius sanguinis*, conforme al art. 5.1., que posean el *ius domicili* (la vecindad del Antiguo Régimen). También son ciudadanos los extranjeros que gozando de los derechos de español obtuvieron de las Cortes Carta especial de ciudadano (art. 19). Pero no se trata de auténticos extranjeros, pues sólo se puede gozar de los derechos de español si previamente se ha adquirido la condición de español por naturalización de las Cortes (art. 5.2) o por llevar diez años vecindado en España (art. 5.3). No se debe confundir la Carta de ciudadanía con la Carta de naturaleza, pues la primera sólo se otorga por estar casado con española, tener comercio o industria apreciable en España, bienes raíces por los que se pague una contribución directa o haber prestado servicios relevantes en defensa o bien de la Nación (art. 20). Los hijos legítimos de extranjeros domiciliados en España que habiendo nacido también en España no hubiesen salido nunca fuera sin licencia del Gobierno y, tras alcanzar los 21 años, se hubiesen vecindado en nuestro país ejerciendo profesión o industria útil, también son considerados ciudadanos, pero es evidente que han de ser españoles por nacimiento conforme al criterio del *ius soli* establecido en el art. 5.1 para la atribución de la nacionalidad

enero de 1810, entre las que se encuentran, por ejemplo, ser parroquiano mayor de 25 años con casa abierta y español de origen, con lo que para la elección de las Juntas de Parroquia, primer escalón de la cadena electoral indirecta a las Cortes, no eran electores los españoles naturalizados (art. 3).

¹²⁴ Con lo cual no está del todo claro que los constituyentes gaditanos considerase –como los franceses- que los derechos civiles alcanzaban a todas las personas habitantes del territorio del Estado, mientras que los políticos a los ciudadanos pasivos y activos, como sostiene respecto de la Constitución francesa de 1791 **TROPER, Michel**, *La notion de citoyen sous la Révolution française*, ob. cit., pág. 301-322.

española. Por último, la restringida posibilidad de convertirse en ciudadanos que otorga el art. 22 a los “castas” afecta a quienes ya son españoles conforme al anterior criterio del *ius soli* (art. 5.1).

37. En el manejo de los términos español y extranjero por la Constitución española de 1812 parece estar latente, tanto para la nacionalidad como para la ciudadanía, una cierta semejanza con la concepción revolucionaria francesa de pacto¹²⁵, conforme a la cual se considera extranjero a aquél ajeno al pacto¹²⁶. Un pacto que se podía suscribir de forma tácita o expresa: tácitamente por nacimiento (*ius sanguinis* o *ius soli*) y residencia (*ius domicilii*) en el territorio sobre el que la Nación extiende su soberanía (españoles por nacimiento del art. 5)¹²⁷; y de forma expresa en el caso de individuos que, habiéndose expatriado de otras Naciones, decidiesen voluntariamente pactar su incorporación a la Nación española e integrarse en ella mediante unos vínculos mínimos con la misma (extranjeros naturalizados o avecindados por más de 10 años, que adquieren la condición de españoles conforme a los arts. 6 y 7). De ahí que se utilice la palabra extranjero en el art. 19 (incluyéndolos como ciudadanos españoles) o en el art. 231 (excluyéndoles del cargo de Consejeros de Estado) para referirse no a auténticos extranjeros, sino a españoles que fueron extranjeros antes de ser naturalizados por las Cortes o avecindarse. La Constitución se centra, pues en los derechos de los integrantes de la Nación, los españoles, y dentro de éstos, en los derechos de quienes son titulares de la capacidad política, denominados ciudadanos españoles, olvidándose de la persona en general, esto es, de quienes pueden habitar nuestro territorio conservando su condición de extranjeros, lo que la mantiene lejos de la moderna caracterización jurídico-funcional de la ciudadanía como mecanismo de integración de la persona en la comunidad. Ello no quiere decir que no pudiesen tener derechos civiles, sino únicamente que los mismos no fueron considerados parte del Código político de la Nación, y su reconocimiento e igual regulación con respecto a los derechos civiles de los españoles había de quedar relegada a la definición del legislador en el Código Civil¹²⁸.

¹²⁵ Sobre la convivencia en la Teoría de la Nación plasmada por la Constitución de Cádiz de elementos historicistas y de elementos revolucionarios franceses, cfr. **VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín**, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo Hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 175 ss.; **FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio**, *La Constitución española de 1812 y su proyección europea e iberoamericana*, Fundamentos, Nº 2, 2000, pág. 370 ss.

¹²⁶ Cfr. **BAUBÖCK, Rainer**, *Transnational citizenship*, op. cit. pág. 59 ss. que analiza las teorías pactistas de Rousseau y Locke y su trascendencia para una formulación voluntarista del vínculo de la ciudadanía.

¹²⁷ Ciertamente, el art. 5 utiliza el término vecindad como requisito para la atribución o adquisición de la nacionalidad, pero dicho término poseía en la Constitución de 1812 un significado muy parecido al de domicilio, pues trataba de expresar la relación del individuo con el territorio de alguno de los municipios del Estado español, esto es, su arraigo territorial, expresión de la tradición histórica española desde Las Partidas. Véase la vinculación del concepto de vecindad con el de domicilio y el de residencia en un pueblo de la Monarquía en los arts. 64 en relación con el art. 52 del Proyecto de Código Civil de 1836, y en los arts. 35-36 en relación con los arts. 38-39 del Proyecto de Código Civil de 1851.

¹²⁸ Véanse al respecto los arts. 26, 27 y 29 del Proyecto de Código Civil de 1821, en **LASSO GAITE, Juan Francisco**, *Crónica de la Codificación española. 4. Codificación Civil*, Vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1970, pág. 30-31.

38. Por tanto, el auténtico caballo de batalla de la ciudadanía gaditana no fue incluir a los extranjeros en el ejercicio de los derechos civiles y políticos. El disfrute de los primeros se lo debía atribuir –aunque muy restringidamente– la ley civil¹²⁹, mientras que para llegar a ejercer los últimos debían adquirir previamente la condición de españoles, lo cual era relativamente sencillo con el uso generoso del *ius soli* y del *ius domicilii*¹³⁰ como criterios de atribución de la nacionalidad por nacimiento, y después cumplir una serie de requisitos de integración socio-económica en la Nación española. E incluso poseyendo la Carta de ciudadano, los extranjeros naturalizados tenían vedado el acceso a cargos y funciones públicas –diputado a Cortes, Regente, Secretario de Despacho, Consejero de Estado o Juez– (arts. 96, 193, 223, 231 y 251 de la Constitución de 1812), aunque podían ejercer el derecho de sufragio activo a las Cortes. Los auténticos damnificados de la concepción de la ciudadanía en Cádiz fueron los españoles americanos mestizos de origen africano (“castas”)¹³¹, y en lo que se refiere a su ejercicio, todos aquellos huérfanos de una propiedad e independencia económica que acreditasen una capacidad intelectual mínima para la exégesis de la voluntad racional de la Nación, como ponen de relieve las causas de suspensión del ejercicio de la ciudadanía del art. 25 o las exigencias económicas para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo del art. 92¹³². En resumen, la nacionalidad se otorga generosa y democráticamente como consecuencia del manejo prioritario de criterios como el *ius soli* y el *ius domicilii*, mientras que la ciudadanía se restringe tanto fuera del círculo de nacionales como dentro de éste, dadas las elevadas condiciones impuestas para el ejercicio efectivo de los derechos de participación política y las diferenciaciones entre españoles de origen y naturalizados que terminan estableciéndose para el ejercicio de algunos derechos de ciudadanía¹³³.

¹²⁹ Así, por ejemplo, no se preveía atribuirles el derecho de libre entrada y salida del territorio nacional, ni la libertad de asociación, manifestación o expresión de carácter político (art. 29 del Proyecto de Código Civil de 1821).

¹³⁰ Más sencillo, como se verá, que en textos constitucionales posteriores a 1869, pero menos generoso, no obstante, que su homóloga francesa de 1791

¹³¹ No es este el lugar ni el momento de analizar esta cuestión con más detalle, pero, al igual que la masculinidad, esta exigencia de pureza étnica pone en tela de juicio la presunta universalidad del sufragio. Sobre lo primero véase **BLANCO VALDÉS, Roberto**, *El problema americano en las primeras Cortes liberales españolas (1810-1814)*, en Pedro Cruz y otros, *Los orígenes del constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica: un estudio comparado*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1994, pág. 78-79 ss.

¹³² Aunque el propio art. 25.6 previese que esa exigencia de capacidad intelectual (saber leer y escribir) que no debía entrar en vigor hasta 1830 y el art. 93 suspendiese *sine die* la vigencia del requisito de capacidad económica; cfr. **VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín**, *El pueblo en el pensamiento constitucional español: 1808-1845*, ob. cit., pág. 214.

¹³³ No parece pues razonable la conclusión a la que llegan **FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos**, *Derecho español de la nacionalidad*, ob. cit., pág. 67 y **ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia**, *Nacionalidad y emigración*, ob. cit., pág. 49 (nota al pie 153), acerca del carácter nacionalista de nuestra Constitución de 1812, producto de la confusión de nacionalidad y ciudadanía en una misma categoría, por lo menos con base en las causas de pérdida de la ciudadanía. La emigración continuada como causa de la pérdida de los derechos de ciudadanía se puede hallar plenamente justificada, por lo menos en lo que se refiere a los fundamentos democráticos del Estado, debido a la ausencia de sujeción a un ordenamiento eminentemente territorial que conlleva.

3.3. La ethno-culturalización de la nacionalidad y la ciudadanía

39. Aunque en un principio algunos movimientos revolucionarios, como el francés, tuvieron un carácter universalista y desligasen el concepto de Nación de su sentido étnico-cultural histórico, en el momento en que los textos constitucionales, como consecuencia de los efectos homogeneizadores que poseen los criterios utilizados para la adquisición de la nacionalidad¹³⁴, contribuyen a su etnificación o culturalización¹³⁵, se comienza a transmitir el efecto excluyente de ésta a la ciudadanía activa¹³⁶. La causa de la nacionalización de la ciudadanía hay que verla, por tanto, en la propia naturaleza del dogma de la soberanía popular/nacional en la que aquélla se apoya y que remite a un sujeto prejurídico, cuyas características homogeneizadoras han de estar natural y racionalmente predeterminadas y no eran tanto la consecuencia cuando la causa de ser un sujeto unitario¹³⁷. De ahí que, aunque los criterios de atribución de la nacionalidad y la ciudadanía se distingan durante el período revolucionario, su común raíz en la pertenencia a una comunidad política prejurídica presuntamente homogénea, heredada del Antiguo Régimen, permitirá en la práctica su paulatina aproximación durante el siglo XIX, lo que llevará a una construcción no siempre democrática del sujeto nacional de la soberanía. Y ello no sólo por la construcción étnico-cultural de la nacionalidad, de la que la ciudadanía pasa a ser un círculo concéntrico sumamente reducido, sino también porque, al reafirmarse su parcial vinculación funcional, se introducen nuevos criterios de exclusión del ejercicio de esta última para quienes ya son nacionales. En efecto, de un lado están los criterios de atribución u obtención de la ciudadanía pasiva (nacionalidad), y de otro lado aparecen los requisitos de adquisición de la ciudadanía en sentido estricto

¹³⁴ La Constitución francesa de 1791 atribuía la nacionalidad a los nacidos en Francia o de un padre francés, los nacidos en Francia de un padre extranjero cuando hayan fijado su domicilio en Francia, los nacidos en el extranjero de un padre francés que se establezcan en Francia y presten juramento cívico, distinguiendo ya desde finales del siglo XVIII entre atribución (originaria por imperativo constitucional o legal) y adquisición (derivativa) de la nacionalidad francesa, aplicables respectivamente a los franceses por nacimiento y a los extranjeros naturalizados, lo que conduce a una territorialización y nacionalización de esa ciudadanía pasiva; cfr. **LOCHAK, Danielle**, *La citoyennete: un concept juridique flou*, en Colas/Emeri/Zylberberg (dir.), *Citoyennete et Nationalite. Perspectives en France et au Québec*, Presses Universitaires de France, Paris, 1991, pág. 182.

¹³⁵ Una especie de liberalismo nacionalista que recorre Europa de la mano, entre otros, del filósofo británico John Stuart Mill (cfr. **KLUSMEYER, Douglas B.**, *Between consent and descent...*, ob. cit., pág. 61 ss.) y que tiene diversas causas político-sociales, cuando no se trata de un retroceso conservador al pensamiento absolutista prerrevolucionario, teñido ahora de las crecientes necesidades de unificación y diferenciación nacional, como en la Alemania del siglo XIX.

¹³⁶ Sobre los beneficios recíprocos que desde el punto de vista de la consolidación de los Estados-nación experimentaron las instituciones políticas de la nacionalidad y la ciudadanía como consecuencia de su recíproca interacción durante el siglo XIX, cfr. **HEATER, Derek**, *What is citizenship?*, ob. cit., pág. 99 ss.

¹³⁷ En un sentido semejante, con una magnífica explicación de las perniciosas implicaciones conceptuales que existen desde un punto de vista entre el dogma liberal de la soberanía popular/nacional y el emergente nacionalismo a partir del siglo XIX, cfr. **YACK, Bernard**, *Nationalism, Popular Sovereignty and Liberal Democratic State*, en Paul/Ikenberry/Hall (Edit.), *The Nation-State in Question*, Princeton University Press, Princeton, 2003, pág. 29 ss., 39 ss.

(ciudadanía activa) que conllevan exigencias adicionales a las sentadas para la nacionalidad. Respecto de los primeros es preponderante en la Francia revolucionaria el *ius soli* para la atribución por nacimiento y el *ius domicilii* más un juramento cívico para la adquisición posterior por naturalización¹³⁸. A partir de su regulación legal en el Código Civil Napoleónico de 1803 experimentan una etnificación como consecuencia del predominio del *ius sanguinis*, dulcificado solo con la reintroducción del *ius soli* a partir de 1889, y del incremento de los requisitos para la naturalización de los extranjeros. La capacidad de influencia en el resto Europa de este proceso de etnificación vendrá de la mano de la influencia del proceso codificador francés¹³⁹. Por su parte, los criterios de atribución y adquisición de la ciudadanía se centran, una vez establecida la pertenencia pasiva a la Nación, en la posesión de unos requisitos capacitarios necesarios para desempeñar los derechos/funciones de participación política activa, y que, tras un movimiento restrictivo durante el siglo XIX, van quedando reducidos a la edad, el sexo, la autonomía volitiva y la nacionalidad. Ello explica la confusión existente entre los requisitos de la nacionalidad y los de la ciudadanía. En los países anglosajones uno y otro instituto llegan, incluso, a fundirse terminológicamente en uno solo, el de la ciudadanía; mientras que en los Estados Europeos, el termino ciudadanía se ve absorbido por el de nacionalidad, que lo engulle como círculo concéntrico más amplio, convirtiéndose parcialmente en sinónimos, y todo lo más se distingue dentro de los nacionales, pero sin una denominación jurídica específica, a aquéllos que pueden ejercer los derechos político-participativos y aquéllos que no pueden hacerlo por falta de la capacidad exigida. Así, por ejemplo, en Francia, a pesar de que desde 1803 es el Código Civil el que define la condición de francés, los textos constitucionales monárquicos o republicanos de 1814, 1839, 1848, utilizan indistintamente los términos francés o ciudadano para referirse al nacional y reglar sus derechos civiles (y en su caso también políticos). Los arts. 24 a 32 del Estatuto Albertino italiano de 1848 se refieren al ciudadano como sinónimo de nacional para reconocerle derechos civiles. Los textos constitucionales españoles subsiguientes al de 1812, siguen en cierta medida la tendencia de nuestros vecinos franceses, propia de un predominante pensamiento liberal-conservador, consistente en diferenciar las funciones de la nacionalidad y la ciudadanía, centrándose en la

¹³⁸ En oposición a los Estados –como Alemania- en los que, desde presupuestos filosóficos y necesidades políticas distintas, se forja un concepto étnico-cultural de Nación y se tiende a primar el *ius sanguinis* en la atribución por nacimiento y a excluir o dificultar profundamente la naturalización de los extranjeros con exigencias lingüístico-culturales y más largos períodos de residencia (cfr. los arts. 2-8 de la Ley de 1 de junio de 1870 de la Federación del Norte de Alemania sobre nacionalidad federal y estatal); sobre la evolución de uno y otro modelo, cfr. **BRUBAKER, Rogers**, *Citizenship and Nationhood in Germany and France*, op. cit., pág. 114 ss., aunque no muy acertado en lo que se refiere a su previsión del desarrollo de la regulación legal actualmente vigente en Alemania.

¹³⁹ Sobre su influencia en el resto de Europa, véase con detalle **FAHRMEIR, Andreas**, *Defining the Citizen. Citizenship law in the Code Napoleon and its legacy*, ob. cit. Y ello, a pesar de que en la práctica en la propia Francia esa concepción nueva, basada en la descendencia, que trata de introducir el Código Civil de 1803, no tuviese la impronta que dejó en muchos países europeos, por diversas razones que no procede analizar aquí, y fuere *de facto* suplantada por los viejos criterios del Antiguo Régimen (*ius soli*) que en el cuerpo legal aparecían solo como secundarios.

determinación de la primera como instrumento de definición de los integrantes de la Nación (el Pueblo del Estado), y olvidándose casi por completo de la segunda, que queda relegada al legislador. Con todo, la vinculación entre una y otra sigue siendo la línea dominante, aunque ahora la distancia intermedia entre los dos círculos concéntricos, que representan uno y otro instituto, tiende a agrandarse como consecuencia de que la ciudadanía de los nacionales es definida en términos cada vez más restrictivos. Ello, a pesar de que el tamaño del círculo de la nacionalidad también se reduce, puesto que los criterios utilizados tienden a ser más excluyentes, sobre todo como consecuencia de una creciente inmigración que domina el siglo XIX, y a la que se responde con el afianzamiento del criterio del *ius sanguinis* en detrimento del *ius soli*. Todos los textos constitucionales que abarcan el período 1837-1876¹⁴⁰, tienen en común los criterios de atribución y adquisición de la nacionalidad, pero difieren, en función del tipo de constitucionalismo predominante, en la manera de construir la ciudadanía, regulando los derechos de las personas y de los españoles, y, por tanto, su inserción como miembros de la sociedad. En este sentido, la etnificación y culturización de los criterios de atribución de la ciudadanía permite aún la integración en el colectivo nacional de extranjeros residentes, cuyo *status* político, administrativo y social, tiende a diferenciarse del *status* de los naturales de origen en proporción inversa a las necesidades de poblamiento del país, esto es, permite su parcial exclusión de cada vez más ámbitos de participación política.

a). La etno-culturización de la nacionalidad en el constitucionalismo español del XIX

40. La *nacionalidad* comienza a sufrir un proceso de objetivación (etno-culturización) que resulta apreciable en diversos elementos y terminará por separarla funcionalmente de la ciudadanía, que desaparece de los textos constitucionales aunque éstos la mantengan vinculadas al exigir la posesión de una nacionalidad, cada vez más étnico-cultural, para el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. En efecto, de un lado, desaparece de todos estos textos la exigencia del *ius domicilii* para la atribución de la nacionalidad por nacimiento, lo que deja al *ius sanguinis* y al *ius soli* como únicos criterios de atribución, en contra del pensamiento revolucionario pactista acogido por la Constitución de 1812, que requeriría una voluntad expresa o tácita de pertenencia a la Nación a través de la residencia en el territorio y el sometimiento las leyes de ésta. Este cambio de orientación se cohonestaba mucho más con la tradición histórica -desde Las Partidas- de asimilación cultural, conforme a la cual la mera residencia, por muy continuada que fuese, permitía al extranjero adquirir la vecindad, pero no la nacionalidad (naturaleza), y por tanto tampoco más derechos políticos que los meramente municipales¹⁴¹. Además, y a pesar de que a lo largo del

¹⁴⁰ Se deja a un lado el texto del Estatuto Real de 1834 porque el mismo carecía de cualquier referencia a la nacionalidad o la ciudadanía, ni de forma expresa ni siquiera tácitamente a través de una Declaración de derechos.

¹⁴¹ Así lo constata criticando la vinculación revolucionaria de 1812 entre nacionalidad y vecindad, **DE CASTRO, Federico**, *La adquisición por vecindad de la nacionalidad española*, ob. cit., pág. 81.

desarrollo constitucional parezca que uno y otro criterio de adquisición de la nacionalidad han sido establecidos en términos de igualdad, lo cierto es que su desarrollo legal, tanto antes del Código Civil de 1889 como desde la entrada en vigor de éste, demuestra el predominio del criterio sanguíneo con respecto al de nacimiento en territorio español, que pasa a tener un papel subordinado al ejercicio del derecho de opción por parte del nacido en España de padres extranjeros¹⁴².

41. De otro lado, a partir de la Constitución de 1845, que autoriza al legislador a distinguir los derechos que habían de disfrutar los nacionalizados por Carta de naturaleza o vecindad, se abre la puerta a su diferenciación respecto a los españoles de origen en todo lo no dispuesto por los textos constitucionales sobre el régimen jurídico de la nacionalidad (procedimiento de adquisición, vecindad, pérdida, suspensión etc...)¹⁴³. La función de la nacionalidad se despolitiza, pues se desvincula de la función configuradora del sujeto de la soberanía, seguramente por el predominio durante este período del constitucionalismo conservador que atribuye la soberanía de forma compartida al Rey y a las Cortes. Poco a poco su función se va orientando socio-económicamente a ser un instrumento de control de los flujos migratorios¹⁴⁴, así como del tamaño y calidad de la población que había de componer la Nación española.

42. La concepción pactista revolucionaria concebía la pertenencia al sujeto colectivo nacional como el efecto cuasi-automático de la coincidencia de dos voluntades de igual valor. De un lado, estaba la voluntad de la comunidad ya organizada políticamente que se expresa en las leyes sobre atribución de la nacionalidad por nacimiento o sobre naturalización. De otro lado, aparecía la voluntad de quien, habiendo nacido en el territorio del Estado o siendo hijo de padres integrantes de la comunidad, manifiesta tácitamente su voluntad de integrarse en ella mediante su residencia bajo sus leyes, y en el caso de provenir de otra comunidad nacional a la que ya se encuentra adscrito, mediante su residencia bajo aquellas leyes durante un período de tiempo, su renuncia a su nacionalidad anterior y el juramento de lealtad a la Constitución¹⁴⁵. Sin embargo, la etno-culturización de la

¹⁴² Cfr. **FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos**, *Derecho español de la nacionalidad*, ob. cit., pág. 70-71 ss. Esta tendencia legal se aprecia en los Proyectos anteriores al Código Civil de 1889, como el Proyecto de Código Civil de 1851 (arts. 22 y 23), el Proyecto de Código Civil de 1869 (arts. 24 y 25), el Proyecto de Código Civil de 1882 (arts. 16 y 17) y, posteriormente, el Código Civil de 1889 (art. 19).

¹⁴³ Al efecto véase el Proyecto de Ley sobre naturalización de 1847, el art. 34 del Proyecto de Código Civil de 1836, que se aparta incluso del requisito de vecindad, establecido por el Estatuto Real de 1834, y de la forma de adquisición de la vecindad, fijada con carácter general por el propio Proyecto en su art 64; los arts. 35 y 36 del Proyecto de Código Civil de 1851 y los arts. 37 y 38 del Proyecto de Código Civil de 1869, que fijan plazos de residencia más extensos a los requeridos para los españoles y requisitos adicionales (no previstos por los textos constitucionales) para que un extranjero pueda obtener la vecindad y con ello naturalizarse español. Sobre ello en general **FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos**, *Derecho español de la nacionalidad*, ob. cit., pág. 69.

¹⁴⁴ Sobre la relación entre emigración y nacionalidad en el constitucionalismo español del siglo XIX, véase **ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia**, *Nacionalidad y emigración*, ob. cit., pág. 47 ss.

¹⁴⁵ Véase el art. 25 del Código Civil de 1889, que también añade el requisito formal de la inscripción como españoles en el Registro civil.

nacionalidad hace que dicha pertenencia pase a ser, tanto en los casos de atribución por nacimiento como en los de adquisición derivativa por el extranjero residente, una característica objetiva de un *status* que le atribuye unilateralmente el Estado para recrear ciertas características prejurídicas comunes y que no depende de una coincidencia paritaria de voluntades. Por ello, la intervención gubernativa, sobre todo en el expediente de adquisición derivativa de la nacionalidad española, pasa a ser determinante y condicionante más allá de lo expresamente previsto por los textos constitucionales o por el Código Civil¹⁴⁶. Así, el Decreto de 6 de noviembre de 1916, derogado por Decreto de 29 de abril de 1931, exige una previa inscripción en el Registro de ciudadanía y vecindad civil para que comience a contar el plazo de residencia con el que ganar la vecindad, y niega la posibilidad de solicitar la nacionalidad española a los extranjeros condenados o imputados por ciertos delitos. A pesar de que constitucionalmente se mantenga el criterio del *ius soli* como criterio (junto con el *ius sanguinis*) de atribución de la nacionalidad por nacimiento, se ha dado el paso decisivo en la etnificación y culturización del sujeto abstracto al que se imputa la soberanía, puesto que se eliminan de su formación los elementos voluntaristas que estaban presentes en la concepción revolucionaria francesa y se deja bajo el dominio, aunque sea indirecto, de criterios de atribución objetiva por nacimiento que permiten una homogeneización política y cultural del mismo¹⁴⁷, tanto mayor cuanto más predomine el criterio sanguíneo.

b) La nacionalización de la ciudadanía en el constitucionalismo español del XIX

43. En lo que se refiere a la *ciudadanía*, ésta desaparece formalmente como categoría de los textos constitucionales, aunque su contenido siga parcialmente presente en ellos. Se pueden observar dos movimientos pendulares en la configuración constitucional de su contenido durante este largo período decimonónico. Por un lado, los derechos civiles, cuya garantía es imprescindible para una mínima integración del individuo en la sociedad, pasan de estar constitucionalmente atribuidos sólo a los españoles en los textos de 1837, 1845 y 1856, a estarlo a todas las personas en los de 1869 y de 1876, lo que permite dotarles del carácter de estatuto de integración en la vida social de la Nación, e incluso permitirá politizarlos (piénsese en la libertad de imprenta o en el derecho de asociación) hasta el punto de convertirlos en un mecanismo indirecto de participación política. Además, a pesar de la decidida intención de los constituyentes de excluir de los textos constitucionales el núcleo de los derechos de ciudadanía, esto es, los derechos de participación política, por considerarlos cuestión mudable y que debe quedar a la determinación del legislador ordinario, algunos de ellos terminan siendo acogidos en él muy restrictivamente, como el derecho de sufragio pasivo al Congreso y el Senado (arts. 23 y 17 de la Constitución de

¹⁴⁶ Una valoración muy positiva del mismo es realizada por **DE CASTRO, Federico**, *La adquisición por vecindad de la nacionalidad española*, ob. cit., pág. 84-85.

¹⁴⁷ En particular, como demuestra **BÖS, Matthias**, *The legal construction of membership: nationality Law in Germany and the United States*, op. 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.

1837 respectivamente), y su regulación constitucional se va ampliando en los sucesivos textos constitucionales al derecho universal y masculino de sufragio activo, al derecho a acceder a los cargos y funciones públicas (art. 16 y 27 de la Constitución de 1869), etc...

44. Con todo, y ahí comienza el segundo movimiento pendular restrictivo del contenido de la ciudadanía, el art. 27 de la Constitución de 1869 y del Proyecto de Constitución de 1873, y el art. 2 de la Constitución de 1876 reintroducen una prohibición de ejercicio de cargos y funciones públicas que lleven aneja autoridad o jurisdicción por parte de los extranjeros naturalizados, parcialmente prevista, como se vio, por la Constitución española de 1812. Los textos constitucionales la concretan expresamente respecto de ciertos cargos –como diputados y senadores- (art. 26 y 22 de la Constitución de 1876), y dejan esa concreción en manos del legislador respecto de otros cargos –como diputados provinciales, alcaldes y concejales o jueces y magistrados- (que establecen la Ley Provincial de 9 de agosto de 1882, la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870). Con ello no se quiebran los supuestos excepcionales de ejercicio de algunas funciones públicas por parte de los extranjeros, que había tolerado el derecho del Antiguo Régimen (Novísima Recopilación de las Leyes de España, VI, II, 1) y la propia Constitución de 1812 (art. 23), y que recoge el Real Decreto de extranjería de 17 de noviembre de 1852, vigente durante todo el siglo XIX. El art. 27 de este último, aunque prohibía el ejercicio de derechos políticos por parte de los extranjeros avencindados y no naturalizados, les permitía ejercer el sufragio municipal y obtener cargos públicos municipales y estatales que no llevasen anejo el ejercicio de autoridad o jurisdicción, siempre que renunciasen a su exención del servicio militar español y a la protección del Estado extranjero del que procedían, tratando con ello de dar una falsa apariencia de ciudadanía, reconducible en buena medida al concepto medieval-renacentista de *municipes*. Al mismo tiempo, la vecindad se va transformando en una condición que discrecionalmente concede el Ministerio de Gracia y Justicia previo expediente incoado al efecto, conforme a lo dispuesto por los arts. 2-9 del Real Decreto de 6 de noviembre de 1916, esto es, se orienta hacia ser una circunstancia objetiva, tal y como había sido prevista en la legislación histórica, y se aleja de su consideración como una circunstancia subjetiva, expresión de la voluntad de establecerse por parte del extranjero, tal y como trató de ser recogida por los diversos proyectos de código civil español decimonónicos.
45. En contrapartida, a partir del texto constitucional de 1869 se amplía la garantía constitucional de ciertos derechos civiles (como la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, el secreto de las comunicaciones o la propiedad) a los extranjeros, cuyo reconocimiento ya no queda reducido exclusivamente a lo dispuesto por el legislador civil, e incluso se les reconocen algunos derechos específicos, como el derecho a inmigrar y establecerse socio-económicamente en España (art. 26 de la Constitución de 1869, art. 27 del Proyecto de Constitución de 1873 y art. 2 de la Constitución de 1876), expresión aún de la necesidad de repoblación del país. Su correlato es el derecho constitucional de los españoles a emigrar

sin sufrir la pérdida de la nacionalidad o la ciudadanía, cuyas obligaciones continuaban expresamente vigentes, como por ejemplo la de contribuir a las cargas públicas y la del servicio militar (art. 26 de la Constitución de 1869, art. 28 del Proyecto de Constitución de 1873 y art. 9 de la Constitución de 1876). Pero del mismo modo, y por influencia de la etno-culturización de la nacionalidad a que se hizo alusión antes, los textos constitucionales permiten establecer una nueva distinción en el disfrute de los derechos de ciudadanía –no prevista en el pensamiento revolucionario liberal-, referida a la condición de natural (originario) o naturalizado (derivativo), del español que pretende ejercerlos. La Constitución de 1845 así lo contempla en su art. 1 *in fine* y habilita al legislador a determinar los derechos que deberán gozar los extranjeros que obtengan carta de naturaleza o hayan sido naturalizados por vecindad, aunque afortunadamente nunca llegase a ser desarrollada¹⁴⁸.

46. Unos y otros elementos distorsionan la función jurídica incluyente de la ciudadanía y dan la sensación de convertirla en una válvula de escape del sistema político para mantener una mínima apariencia liberal, sin otorgar una real e igual capacidad de participación a sus súbditos, como ponen de relieve la mayoritaria ausencia constitucional de regulación del derecho de sufragio activo y su configuración como sufragio censitario en la legislación electoral¹⁴⁹, por lo menos de los textos constitucionales liberal-conservadores de 1837, 1845, 1856 o 1876, respecto de los cuales los progresistas de 1869 y 1873 constituyeron una excepción de vigencia efímera.

4. Nacionalidad y ciudadanía en el proceso de socialización y democratización del Estado constitucional

4.1. Mantenimiento de cierta vinculación formal pero renacimiento de la distinción funcional entre nacionalidad y ciudadanía

47. La idea democrática del autogobierno del Pueblo que estaba implícita en los movimientos revolucionarios se desarrolla plenamente durante el siglo XX de la mano de la consolidación del Estado constitucional democrático. Este desarrollo implicó, sin embargo, una cierta desnaturalización y transformación de aquella inicial concepción liberal-democrática a raíz de la recíproca dependencia que pasa a establecerse entre democracia y Estado

¹⁴⁸ El legislador ordinario trata de establecer esa distinción, en la consideración, cada vez más generalizada, de que la nacionalidad y la ciudadanía son materias que deben ser reguladas por el Código civil y no por la Constitución; cfr. el art. 37 del Proyecto de Código Civil de 1836, que excluye a los naturalizados por vecindad del ejercicio de cualesquiera derechos políticos nacionales (no los municipales que, siguiendo la tradición histórica medieval podía ejercer al convertirse en vecino de un municipio); y el art. 44 del Real Decreto de 17 de noviembre de 1852, vigente hasta 1916, que reitera hasta 1931 la diferencia entre español de origen y español naturalizado a los efectos del disfrute de los derechos de ciudadanía previstos en la Constitución de 1845.

¹⁴⁹ De ahí que el legislador electoral se mueva durante todo el siglo XIX desde una consideración censitaria del sufragio activo (Ley de 28 de julio de 1837 y ley de 18 de marzo de 1846) hacia una universalización del mismo (Decreto de 9 de marzo de 1869, confirmada por la Ley de 1890), no sin vaivenes (Ley de 20 de julio de 1877 que retorna al sufragio censitario), para asentarse definitivamente en esta última postura en la Constitución de 1931); cfr. **PRESNO LINERA, Miguel Angel**, *El derecho de voto*, ob. cit., pág. 66 ss.

de derecho: sin democracia no se desarrolla plenamente el Estado de derecho, pero, al mismo tiempo, sin el Estado de derecho es imposible concebir la idea de democracia. Esta transformación, de la que es máxima representación la soberanía de la Constitución democrática¹⁵⁰, va a afectar también a la función y papel que han de desempeñar la nacionalidad y la ciudadanía. En efecto, la consolidación del Estado constitucional democrático no solo trajo consigo el sometimiento pleno de todos los poderes públicos al respeto de las libertades y derechos constitucionalmente garantizados a los individuos (lo que en los EE.UU. se había conseguido de la mano de la Constitución de 1787), sino que, además, provocó un proceso de eliminación sucesiva de los requisitos para el ejercicio de los derechos de ciudadanía, especialmente del derecho de sufragio, que ya había comenzado en el siglo XIX con la eliminación de las exigencias de capacidad económica¹⁵¹. La posterior eliminación de la distinción de sexo y la progresiva reducción de la edad, así como la espiritualización de los actos simbólicos de juramento para acceder a los cargos públicos, son dos de los ejemplos que hacen más patente el principio de igualdad democrática e incrementan el número de sujetos integrantes de la Nación que pueden participar en la formación de su voluntad política. Dicho con otras palabras, por lo que se refiere a la ciudadanía (activa), la sucesiva ampliación del número de nacionales (ciudadanos pasivos) a los que se confiere la capacidad de ejercicio del poder es la expresión natural del proceso de democratización del ordenamiento y de su necesidad de alcanzar nuevas bases de legitimación funcional.

48. La plena consolidación del Estado democrático de derecho hace también necesaria la autonomización de su supremacía normativa, desvinculando su carácter democrático de la idea de pacto fundacional y de un presunto sujeto prejurídico *legibus solutus*. Todos, también los integrantes del Pueblo o la Nación, están sujetos al ordenamiento, por lo que aquél no puede ser sino una ficción jurídica cuya finalidad es, precisamente, reflejar algunas de las características del proceso de creación normativa democrática. Entre ellas se incluye sin duda la ciudadanía, o mejor dicho, las ciudadanías en función del grado de pertenencia que la democracia exija otorgar a cada individuo en las distintas esferas de comunicación social, y cuya culminación puede ser la pertenencia a un sujeto colectivo nacional (Pueblo del Estado) que decide democráticamente los aspectos más trascendentes de la regulación jurídica. Pero para ello es preciso desvincular la pertenencia al Pueblo o a la Nación, esto es, la nacionalidad, tanto de una coincidencia étnica, cultural o histórica, como de un pacto político asociativo entre los integrantes de una comunidad. No depende, pues, de un concurso de voluntades entre los asociados o entre éstos y los nuevos aspirantes a integrarse, sino de la voluntad del ordenamiento de configurarse democráticamente. El ordenamiento democrático tiende a maximizar la

¹⁵⁰ Haciendo buena la frase de **KRIELE, Martin**, *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Depalma, Buenos Aires, 1980, pág. 49 ss., "en el Estado constitucional no hay soberano".

¹⁵¹ Sobre la progresiva abstracción de las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio, cfr. **PRESNO LINERA, Miguel Angel**, *El derecho de voto*, ob. cit., pág. 62 ss.

igualdad, el pluralismo y la participación de los sometidos al poder en su ejercicio, lo que permite crear diversos círculos o niveles de ciudadanía en función de la afectación de los individuos por cada sector del ordenamiento aplicable, sin con ello caer en una democracia corporativa o de intereses. Además, la participación ya no sólo se centra en la integración del individuo en alguna de las fases representativas o directas de la creación normativa, sino que se extiende y se hace necesaria en el ámbito social, reformulando democráticamente la mayor parte (si no todos) de los denominados derechos civiles, que pasan, junto con los auténticos derechos de participación política (sufragio y acceso a los cargos o funciones públicas), a convertirse en parte del contenido de la ciudadanía¹⁵². Así, muchos ordenamientos democráticos, a los que el nuestro no es ajeno, abren la participación social a quienes no son nacionales y les extienden también algunos derechos de participación política en el ámbito local. Con ello, la función jurídica de la nacionalidad tiende a quedar circunscrita a delimitar exteriormente al Pueblo del Estado, y a vincularlo interiormente al ejercicio de aquella parte de la ciudadanía que exige un mayor grado de afectación en la toma de decisiones por el ámbito material y personal de éstas.

49. Junto a las dos transformaciones antedichas se produce, además, una tercera, la socialización del Estado democrático, que conlleva la inclusión de los derechos sociales entre los necesarios para la plena pertenencia a la comunidad. En otras palabras, en el Estado social y democrático de derecho para ser ciudadano no basta con que el ordenamiento jurídico garantice al individuo la participación civil o política, es necesario tener garantizado un *status* socio-económico mínimo que la haga fácticamente posible y generalizada. Para ello, los derechos sociales han de pasar a formar parte del contenido facultativo de la ciudadanía¹⁵³, lo que permite reforzar y extender también su contenido obligatorio (sobre todo de las obligaciones tributarias y sociales) a un número de sujetos cada vez mayor, que trasciende el colectivo de los nacionales. En efecto, la capacidad de participación del individuo en el ejercicio del poder depende de que se le proporcionen los medios necesarios para disfrutar real y efectivamente de la libertad e igualdad formales que son el presupuesto de su participación democrática. Ello tiene como consecuencia que para integrarse plenamente como ciudadano en una comunidad política sea precisa la garantía prestacional por el Estado de los medios materiales necesarios para formar parte de los distintos subsistemas sociales, y en particular del sistema político, en condiciones de libertad e igualdad. A tal efecto el ordenamiento garantiza a los individuos diversos derechos sociales según su nivel de sujeción, de entre los cuales uno de los más relevantes es el derecho a la educación, tanto por su conexión directa como presupuesto material de una efectiva participación política como por su funcionalidad para una libre formación de la voluntad del Pueblo del Estado nacional. Dado que el cumplimiento por parte del Estado de semejantes obligaciones prestacionales depende de su disponibilidad de los medios materiales

¹⁵² **ALAEZ CORRAL, Benito**, *Nacionalidad y ciudadanía ante las exigencias del Estado constitucional democrático*, Revista de Estudios Políticos, N° 127, 2005, pág. 143 ss.

¹⁵³ **MARSHALL, Thomas H.**, *Citizenship and Social Class* (1950), Pluto Press, Chicago, 1992, pág. 8 ss.

necesarios, el mismo solo se consigue con un reparto equitativo de las cargas públicas, para lo cual es necesario reforzar y ampliar el círculo personal de los obligados a sostenerlas en proporción a sus ingresos, incluyendo a los extranjeros residentes de manera correlativa a su pretensión de ser incluidos como potenciales beneficiarios de muchos de estos derechos sociales. Piénsese que en sociedades envejecidas, como las occidentales democráticas, la mano de obra inmigrante constituye una fuente de redistribución de la riqueza generada por éstos. Por ello no parece democrático –y mucho menos social- que dichas personas, que contribuyen al sostenimiento material del Pueblo del Estado, y están sujetos territorialmente a la mayor parte de su ordenamiento, no puedan ser al mismo tiempo ciudadanos activos y participar en la formación de la voluntad política colectiva, posean o no la nacionalidad del Estado.

50. Todo ello conduce a una autonomización de las funciones que han de desempeñar la nacionalidad y la ciudadanía¹⁵⁴. Mientras la primera puede ser utilizada únicamente para definir hacia el exterior las fronteras personales del Estado-ordenamiento¹⁵⁵, esto es, puede tener una función jurídica excluyente, la segunda ha de servir como elemento para incrementar la diferenciación funcional del sistema jurídico mediante mecanismos que permitan el intercambio de papeles por parte de los individuos en los distintos sistemas sociales, permitiendo la canalización de expectativas hacia el primero, esto es, mediante la maximización material y personal de su inclusión en la sociedad¹⁵⁶. Un buen ejemplo actual de la regulación constitucional diferenciada de ambos institutos lo ofrece la vigente Constitución federal de México, que utiliza el término mexicanos para referirse a los nacionales, integrantes de la Nación mexicana, regulando las condiciones de adquisición de dicha condición en el art. 30 conforme a una mixtura de los criterios del *ius sanguinis* y del *ius soli* para la adquisición por nacimiento y del *ius domicili* para la naturalización posterior; por el contrario utiliza el término ciudadanos para referirse a un conjunto de nacionales a los que confiere derechos y deberes de participación en las diversas esferas sociales, pero especialmente en la política, regulando las condiciones de adquisición de esta segunda condición así como el concreto contenido facultativo y obligatorio que genera en el art. 34 ss.

51. Con todo, el sistema jurídico democrático no consigue librarse por completo de la herencia histórica que arrastran ambas categorías, de ahí que sigan manteniéndose en buena medida vinculadas, con distinta o con la misma denominación¹⁵⁷. En efecto, al amparo de las fórmulas decimonónicas de

¹⁵⁴ Una muy clara exposición de su diferente significado jurídico y de la vinculación existente entre ambos conceptos la da **KADELBACH, Stefan**, *Staatsbürgerschaft – Unionsbürgerschaft – Weltbürgerschaft*, ob. cit., pág. 91 ss.

¹⁵⁵ Cfr. **HOLZ, Klaus**, *Citizenship: Mitgliedschaft in der Gesellschaft oder differenztheoretisches Konzept?*, ob. cit., pág. 195-196.

¹⁵⁶ Cfr. **STICHWEH, Rudolf**, *Zur Theorie politischer Inklusion*, en Holz, Klaus (Hrsg.), *Staatsbürgerschaft.....*, ob. cit., pág. 166.

¹⁵⁷ Respecto de quiénes forman parte del conjunto de individuos unidos por el vínculo legal de la nacionalidad con el Estado, y de cuál es el contenido iusfundamental que conforma la ciudadanía, incluso en ordenamientos que engloban los dos aspectos interrelacionados bajo el

atribución de la soberanía a un sujeto colectivo, aún presentes en la mayor parte de los textos constitucionales occidentales, se sigue vinculando buena parte, cuando no toda, la participación política a la pertenencia del individuo al colectivo nacional soberano, lo que conduce a identificar falsamente la ciudadanía con una parte de los derechos que otorga la nacionalidad. La identificación se produce, no obstante, solo de forma parcial, pues muchos ordenamientos estatales y supraestatales (como la Unión Europea) han independizado de la posesión de una nacionalidad amplios sectores de la ciudadanía, sobre todo los referentes a la participación económica y social, e incluso algunos aspectos de la participación política (municipal), rindiendo así tributo a las exigencias del Estado social y democrático de derecho. Así, aunque en algunos casos extremos se excluye del ejercicio de los principales derechos ciudadanos de participación política a los nacionales no residentes en el territorio del Estado (es el caso antes visto de México)¹⁵⁸, en el otro extremo se encuentran Estados que incluyen en dicho ejercicio a extranjeros residentes que no se han incorporado al colectivo de nacionales (es el caso de Nueva Zelanda)¹⁵⁹, hallándose la mayoría en diversos puntos intermedios con una cierta tendencia hacia este último polo de construcción de una ciudadanía postnacional¹⁶⁰. Se sigue exigiendo, sin embargo, la nacionalidad para el ejercicio de los principales derechos de participación política, particularmente el acceso a funciones públicas que conlleven jurisdicción o autoridad y el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones nacionales o estatales, esto es, para todas aquellas funciones normativas que directa o indirectamente inciden sobre el ejercicio de la “competencias de las competencias”¹⁶¹. Con todo, no es la vinculación entre nacionalidad y ciudadanía lo que pone en peligro la legitimación democrática del sistema jurídico, sino el desconocimiento, al llevarla a cabo, de la diferente función que una y otra desempeñan, y que se produce al hacer de la nacionalidad una condición para el ejercicio del núcleo de la ciudadanía sin antes democratizar los requisitos de adquisición o atribución de la primera¹⁶².

4.2. Vinculación y diferenciación de la nacionalidad y la ciudadanía en el constitucionalismo español del siglo XX

52. En lo que se refiere al constitucionalismo español del siglo XX, anterior a la plena democratización y socialización del Estado que opera el vigente texto de 1978, cuyo análisis se obvia aquí por exceder el marco temporal de este

concepto de ciudadanía, cfr. **BOSNIAK, Linda**, *Constitutional citizenship through the prism of alienage*, ob. cit., pág. 1296 ss.

¹⁵⁸ Sobre ello, críticamente, **CARPISO, Jorge**, *El voto de los mexicanos en el extranjero: contexto, peligros y propuestas*, en CARPISO/VALADÉS, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, pág. 73 ss.

¹⁵⁹ Desde 1975 se permite a los extranjeros residentes permanentes ejercer el sufragio activo – no el pasivo- en las elecciones al Parlamento neozelandés.

¹⁶⁰ **SOYSAL, Yasemin Nuhoglu**, *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago, 1994, pág. 136 ss.

¹⁶¹ Cfr. **ALAEZ CORRAL, Benito**, *Nacionalidad y ciudadanía ante las exigencias del Estado constitucional democrático*, ob. cit., pág.158 ss.

¹⁶² Sobre ello ya críticamente, **ALAEZ CORRAL, Benito**, *Nacionalidad y ciudadanía desde la perspectiva de la soberanía democrática*, en Miguel Presno (Coord.), *La situación jurídica y socioeconómica de los extranjeros en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág.59.

trabajo, destacan el Anteproyecto de Constitución elaborado en 1929 durante la dictadura del General Primo de Rivera y la Constitución de 1931 debido a su especial forma de considerar la nacionalidad y la ciudadanía. Se deja a un lado los casi cuarenta años de dictadura del General Franco, que suponen un paréntesis en la consideración moderna de ambos institutos, y conllevan una vuelta a los modelos historicistas medievales. Aunque se trata de dos textos muy distintos entre sí en lo que se refiere a su vigencia y a sus características estructurales¹⁶³, tienen en común el renacimiento de la diferenciación funcional de la nacionalidad y la ciudadanía desde bases teóricas diversas, y el mantenimiento de su vinculación, subordinando el disfrute de la ciudadanía a la posesión de la nacionalidad. Ello se pone plásticamente de relieve en el art. 14 del Anteproyecto constitucional de 1929, conforme al cual tanto la naturalización privilegiada como la común confieren al naturalizado los derechos y obligaciones inherentes a la nacionalidad española, incluidos los de ciudadanía en los términos constitucionalmente previstos después en el art. 20. Sin embargo, ambos textos constitucionales difieren en la forma de caracterizar formal y materialmente al sujeto nacional de la soberanía a cuya construcción contribuyen, en la medida en que el Anteproyecto de Constitución de 1929 se basa en unos principios estructurales bien distintos al principio democrático de la Constitución de 1931.

a) El tránsito hacia una concepción más universalista de la nacionalidad

53. Por lo que se refiere a la *nacionalidad*, las diferencias existentes entre el Anteproyecto constitucional de 1929 y el texto republicano de 1931 respecto de la configuración subjetiva de la Nación española se ven atenuadas por la necesidad de darle a aquélla un tratamiento constitucional más extenso que el que había recibido en los textos decimonónicos, atribuyéndole, con ello, una función política de control del tamaño del Pueblo del Estado, en atención a unos u otros valores políticos. El Anteproyecto constitucional de 1929 es claro a la hora de decantarse por atribuir a la nacionalidad una función nacionalista excluyente en la configuración de la Nación (art. 3), cuya composición primaria se deriva ya en términos étnico-culturales de la descendencia sanguínea de padres españoles (art. 13.1), y solo secundariamente en términos voluntaristas del nacimiento o residencia continuada en territorio español (arts. 13.3, 14, 15 y 16). En efecto, estas últimas formas de adquisición de la nacionalidad en el caso de la vecindad del extranjero inmigrado (*ius domicilii*) y de atribución por nacimiento en España del hijo de extranjero (*ius soli*), se subordinan a la coincidencia de dos voluntades: la del extranjero que solicita la vecindad primero y la nacionalidad después, opta o manifiesta expresamente su voluntad de adquirir la nacionalidad española (naturalización privilegiada), o pide la adquisición de la nacionalidad española por carta de naturaleza (naturalización común); y la del Estado español que, con un mayor o menor

¹⁶³ Sobre el Anteproyecto de Constitución de 1929, véase, con carácter general, **GARCÍA CANALES, Mariano**, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980; y sobre la Constitución de 1931 **PÉREZ SERRANO, Nicolás**, *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentario*. Ed. Revista. de Derecho Privado, Madrid, 1932.

margen de discrecionalidad, realiza los actos jurídicos necesarios para el establecimiento del vínculo de la nacionalidad. Se constitucionaliza así, lo que había sido una tendencia legal desde finales del siglo XIX bajo el Real Decreto de 6 de noviembre de 1916 y el art. 25 del Código Civil de 1889. Curiosamente, el margen de discrecionalidad era menor en algunos supuestos de adquisición de la nacionalidad por naturalización privilegiada, donde el art. 16 del Anteproyecto de Constitución imponía al legislador límites formales (taxatividad de los supuestos de rechazo) y materiales (extraordinariedad y vinculación a la seguridad pública u otro interés nacional) para su denegación más severos que en otros casos de atribución constitucional de la nacionalidad (extranjeros avecindados), pues el silencio constitucional, combinado con la lista de requisitos y exclusiones previstos en el Real Decreto de 6 de noviembre 1916, hacía sumamente difícil la integración en la Nación española de muchos extranjeros residentes. Mientras, la adquisición de nacionalidad por carta de naturaleza (naturalización común) alcanza su máximo margen de discrecionalidad política en el art. 15 del Anteproyecto que concibe su libre otorgamiento por parte del poder público. Congruentemente con ello, la ciudadanía se atribuye preferente a los españoles de origen y a los naturalizados privilegiadamente, en detrimento de los españoles por naturalización común, a los que se exige una residencia adicional de cinco años para su disfrute.

54. Al contrario, la Constitución republicana de 1931, inspirada por la transformación antes aludida del principio democrático¹⁶⁴ y por un universalismo ausente en la mayor parte del constitucionalismo del siglo XIX, se sirve de la nacionalidad más para *construir* una Nación española nueva que para reconstruir una Nación histórica y étnico-cultural, previa y anterior al ordenamiento jurídico. De ahí, que se aleje del manejo de los criterios de atribución y adquisición de la nacionalidad utilizados por el Anteproyecto de 1929, le confiera a ésta una función universalista incluyente del máximo número de individuos, aunque ello no siempre sea plenamente congruente con el principio democrático. En efecto, una primera medida adoptada por la Constitución de 1931 fue ampliar el ámbito de actuación del *ius soli* como criterio de atribución de la nacionalidad española por nacimiento, concediéndosela a los nacidos en España de padres desconocidos de forma automática y a los nacidos en España de padres extranjeros de forma latente, actualizable a través del ejercicio del derecho de opción en la forma que las leyes determinasen (art. 23. 3 y 2). Y en lo que se refiere a la adquisición de la nacionalidad española por residencia (*ius domicilii*), aunque el art. 23.4 del texto constitucional no difiriese sustancialmente en su dicción literal de lo que venía siendo norma común en nuestras Constituciones decimonónicas, el Decreto de 29 de abril de 1931 la convirtió en una institución que operaba casi automáticamente cuando se daban la solicitud del extranjero residente y el cumplimiento del

¹⁶⁴ Esta democratización se observa no sólo en una mayor inclusión de los extranjeros residentes a través del proceso de naturalización, sino también en aspectos como la equiparación entre el hombre y la mujer en materia de nacionalidad, con la consiguiente quiebra del principio de unidad jurídica familiar; sobre ello, cfr. **ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia**, *Nacionalidad y emigración*, ob. cit., pág. 68-69.

requisito de vecindad. El citado Decreto eliminó, con una clara vocación cosmopolita y universalista, las exigencias de carácter político y administrativo que había establecido el Real Decreto de 6 de noviembre de 1916, aunque requiriese en sus arts. 2 y 3 un período de residencia bastante largo, de diez años si no concurrían circunstancias especiales (matrimonio con una española, establecimiento empresarial en España, servicios importantes para la Nación, etc...), o de cinco años si concurrían dichas circunstancias. La segunda vía utilizada por el texto constitucional para ampliar el tamaño de la Nación española, aún con una finalidad incluyente, tuvo una incidencia menos coherente con el principio democrático. Consistió en reducir los supuestos de pérdida de la nacionalidad española a la pérdida voluntaria, y en ampliar los supuestos de doble nacionalidad con la finalidad de incluir entre los españoles a los hijos de emigrados a las nuevas naciones americanas que habían adquirido la nacionalidad de estos países¹⁶⁵. Entre las causas de pérdida de la nacionalidad (art. 24) se incluyó junto a la naturalización en un país extranjero, el hecho de entrar al servicio de armas de un país extranjero sin autorización del Estado español o aceptar un cargo público de un Estado extranjero que lleve anejo ejercicio de autoridad o jurisdicción (ejercicio de la ciudadanía), lo cual parecía razonable desde el punto de vista democrático, pues impedía la participación simultánea en dos comunidades políticas territoriales. Pero se permitió la conservación de la nacionalidad española de aquellos españoles que se nacionalizase en alguno de los países hispánicos de América, con el correspondiente mantenimiento del ejercicio de la ciudadanía para quienes carecían de la sujeción mínima al ordenamiento español que, desde un punto de vista democrático, les hiciese acreedores de los derechos de participación ciudadana.

b) Hacia una más precisa ampliación material y personal de la ciudadanía

55. Este último aspecto conduce a un análisis, siquiera sucinto, del tratamiento constitucional dado por el Anteproyecto de 1929 y por el texto constitucional de 1931 a la *ciudadanía*. Uno y otro coincidieron en diferenciar esta última categoría de la nacionalidad, haciendo mención expresa de ambas en el texto constitucional –mucho más clara en el Anteproyecto de 1929-. Sin embargo, divergieron en la forma de definir la ciudadanía, fruto de su diferente configuración de la nacionalidad, y de la vinculación inescindible establecida entre una y otra. El Anteproyecto constitucional de 1929 define la ciudadanía en su art. 20 como la “capacidad de ejercicio de los derechos políticos y de los cargos que tengan aneja autoridad o jurisdicción”, por lo que corresponde únicamente a quienes poseen capacidad de obrar (cumplimiento de la edad legal para su ejercicio) y son españoles de origen (por atribución constitucional de la nacionalidad española) o extranjeros naturalizados privilegiadamente. Solo se atribuye de forma diferida, a los cinco años de haber obtenido la nacionalidad y residir habitualmente en España, a los naturalizados comúnmente. Como se puede ver, la definición constitucional es precisa y muy clara en comparación con lo que había sido usual en el largo período decimonónico anterior, pero al mismo tiempo

¹⁶⁵ Sobre ambos elementos, cfr. **ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia**, *Nacionalidad y emigración*, ob. cit., pág. 67 ss.

sumamente restrictiva en lo relativo a quienes disfrutaban de la ciudadanía y a cuál sea su contenido, también en cierta consonancia con la tendencia reflejada por el constituyente y por el legislador del siglo XIX de permitir un trato diferencial de los extranjeros naturalizados respecto de los españoles de origen. El disfrute de cualesquiera derechos políticos, e incluso civiles, por parte de los extranjeros súbditos coloniales¹⁶⁶ quedaba a merced del legislador (art. 21), con lo que se disolvía la constitucionalización de cualquier otra fórmula de ciudadanía. El contenido de derechos ciudadanos a que hace referencia el art. 20 parece referirse únicamente al derecho de sufragio activo y pasivo (derechos políticos), y al acceso a cargos y funciones públicas (cargos que tengan aneja autoridad o jurisdicción). Sin embargo, se ve completado posteriormente por un contenido adicional -en el que se vuelve a hacer mención al término ciudadanía-, que confirma la cualidad política de los derechos respecto de los cuales se utiliza, como las libertades de expresión e información, asociación, reunión, o en fin los derechos de participación en los asuntos públicos, que el art. 29 considera derechos de los españoles en sus relaciones con sus *conciudadanos*. Fuera de la ciudadanía parecen quedar los derechos civiles o sociales (arts. 23 ss.), que el propio texto constitucional reconoce a todas las personas o a los españoles según los casos, y las obligaciones ciudadanas de los españoles (art. 22).

56. A diferencia del Anteproyecto de 1929, la Constitución republicana de 1931 no contiene una definición de la ciudadanía ni de su vinculación con la nacionalidad, sino que únicamente utiliza de forma aislada la palabra ciudadano, lo que ha llevado a algunos autores a interpretar que el término ciudadano era más amplio que el de nacional español e incluía a los extranjeros residentes, a los que de este modo se habría reconocido también constitucionalmente el derecho de sufragio¹⁶⁷. En nuestra opinión, la Constitución española de 1931 no llegó tan lejos. El texto republicano garantizaba en su Título III derechos de las personas, de los españoles, e incluso de los extranjeros (como el derecho a inmigrar o las garantías legales frente a la expulsión del art. 31), a pesar de intitularse “de los

¹⁶⁶ Con una cierta confusión, el Anteproyecto constitucional habla de súbditos coloniales españoles, lo cuál parece un contrasentido, salvo que con ello se quiera hacer referencia a los españoles naturalizados comúnmente que todavía no pueden ejercer los derechos de ciudadanía por no haber transcurrido el plazo de cinco años desde su naturalización y por ello son súbditos españoles pero no ciudadanos. Sin embargo esta interpretación sería contradictoria con la filosofía nacionalista del texto constitucional, pues permitiría tratar mejor a los naturalizados de países que no son colonias españolas y no se encuentran bajo la influencia cultural de la metrópoli. Más razonable parece la interpretación según la cual el término haría referencia a quienes, a pesar de haber nacido en territorio español, de padre o madre españoles, no adquirirían la nacionalidad española automáticamente, sino que todo lo más podían optar por ella a través del mecanismo de la naturalización privilegiada, manteniendo mientras tanto la condición de extranjeros súbditos de las colonias españolas, a los que el Anteproyecto constitucional quiso permitir ejercer aquellos derechos de ciudadanía que en cada momento determinase el legislador ordinario.

¹⁶⁷ Cfr. **MASSO GARROTE, Marcos Francisco**, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional...*, ob. cit., pág. 123.

derechos y deberes de los españoles”¹⁶⁸. A los españoles se refería indistintamente con el término españoles, cuando hacía alusión a sus derechos civiles, o con el término ciudadanos, cuando se refería a sus derechos político-participativos, tanto en el Título III (art. 36 respecto del derecho de sufragio, art. 37 respecto del servicio civil o militar¹⁶⁹) como fuera de éste (art. 53 y 69 respecto del derecho de sufragio pasivo a Cortes y a Presidente de la República respectivamente). Pero incluía a los ciudadanos dentro del círculo más extenso de los españoles, tal y como se desprende a la luz de los siguientes argumentos de carácter sistemático. El primero, que el art. 24, al regular la doble nacionalidad, utilizaba indistintamente los conceptos naturaleza y ciudadanía respecto de los españoles nacionalizados extranjeros (que no perdían la nacionalidad española) y respecto de los extranjeros de ciertos países iberoamericanos naturalizados españoles (a los que tampoco se exigía perder su nacionalidad de origen)¹⁷⁰. El segundo, que el art. 40 confería a los españoles un primigenio derecho de ciudadanía, el de acceso a cargos y funciones públicas¹⁷¹, y el art. 76 e), al regular como competencia del Presidente de la República la de firmar determinados Tratados internacionales, incluía entre ellos los que conlleven cargas individuales para los ciudadanos españoles, calificando con ello de españoles a los ciudadanos, en la tradición de la Constitución de 1812. Con todo, las sucesivas abstracciones realizadas por un constituyente democrático como el de 1931 llevan a que el círculo de los ciudadanos, aun siendo más pequeño que el de los españoles, tienda a aproximarse en tamaño a éste, al suprimirse muchos de los requisitos capacitarios de ejercicio de los derechos de ciudadanía. Además, el amplio reconocimiento constitucional de derechos civiles y socioeconómicos de la persona, algunos de los cuales son de clara vocación político-participativa, como las libertades de expresión (art. 34) o de reunión (art. 38), y los silencios respecto de la posibilidad de atribuir el derecho de acceso a cargos y funciones públicas que no lleven anejo el ejercicio de autoridad o jurisdicción a los extranjeros, si bien no permiten reconstruir la categoría de la ciudadanía en términos jurídicamente autónomos e incluyentes, sí sientan las bases para el ulterior paso dado por el vigente texto de 1978 de reformulación y gradación democrática de la ciudadanía.

¹⁶⁸ Sobre la inexactitud de la rúbrica y la heterogeneidad de su contenido véase **PÉREZ SERRANO, Nicolás**, *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931)*..., ob. cit., pág. 119 ss.

¹⁶⁹ Para **PÉREZ SERRANO, Nicolás**, *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931)*..., ob. cit., pág. 163, se plantea la duda de si el término ciudadano ha sido utilizado aquí en sentido estricto y técnico o por el contrario es impreciso y permite imponer cargas personales – como las impositivas-a los extranjeros residentes.

¹⁷⁰ Los toma como idénticos **PÉREZ SERRANO, Nicolás**, *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931)*..., ob. cit., pág. 117.

¹⁷¹ Una interpretación restrictiva de los cargos que llevaban anejo el ejercicio de autoridad o jurisdicción se puede ver en **PÉREZ SERRANO, Nicolás**, *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931)*..., ob. cit., pág. 169.