

Javier Iborra Femenía *

CIUDADANOS E INSTITUCIONES EN EL CONSTITUCIONALISMO ACTUAL, VV. AA., edición a cargo de D. José Asensi Sabater, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997

«La utopía es el principio de todo progreso y el diseño de un porvenir mejor».

ANATOLE FRANCE

En un momento en que los conceptos incluidos tradicionalmente en el estudio del constitucionalismo han sufrido una evolución que casi ha desembocado en la crisis, la celebración de encuentros doctrinales debe servir de referente necesario para encontrar, no ya soluciones radicales e inciertamente eficaces, sino posibles explicaciones a una situación que podría denominarse Nuevo Constitucionalismo. El Congreso Internacional de Derecho Constitucional, celebrado en la Universidad de Alicante durante los días 3, 4 y 5 de mayo de 1995, quiso englobar en la rúbrica «Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo Actual» un conjunto no definido *ab initio* de problemas, aproximaciones, puntos de vista y reflexiones, puestas en común por representantes de la doctrina constitucional actual; todo ello con la finalidad, según José Asensi Sabater, de «susitar temáticas que ayuden a enfocar acuciantes problemas actuales desde una óptica constitucional», en un foro cualificado y desde puntos de vista divergentes

* Colaborador del Área de Derecho Constitucional (Departamento de Estudios Jurídicos del Estado) de la Universidad de Alicante, cursa estudios de segundo ciclo de la licenciatura de Derecho en la mencionada Universidad. Premio extraordinario de la Fundación «Juan Sempere Sebilla» (Curso 1994) ha participado en los seminarios «Aproximación a la Historia de las Ideas Políticas» impartido por el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, en el II Seminario Nacional sobre «Propuestas Constitucionales para una época de crisis» celebrado en Alicante en 1994, en el Congreso Internacional de Derecho Constitucional celebrado en Alicante en 1995. También ha participado en los cursos de verano sobre «Gobernabilidad, modernización económica y cohesión social en Iberoamérica» impartido por la Universidad Menéndez Pelayo (Santander) y «Política y Derecho: una tensión necesaria» impartido por la Universidad Complutense en San Lorenzo del Escorial durante 1996. Recientemente ha participado en las X Jornadas de Derecho Constitucional dedicadas a «El naciente derecho público europeo» celebradas en Madrid el 4 de noviembre de 1996, en el II Curso «La Unión Europea y la Comunidad Valenciana: economía, derecho y sociedad» durante los meses de noviembre, diciembre y enero de 1996, así como en el I Congreso de Alumnos de Derecho Penal, celebrado en Alicante durante los días 12, 13 y 14 de marzo de 1996 (extracto). Ha publicado en *Revista Doxa* (Departamento de Filosofía del Derecho Universidad de Alicante, 1997) las siguientes reseñas: acerca de «Caracterización y fundamentación de los derechos sociales. Reflexiones sobre un libro de F. J. Contreras», Benito de Castro Cid; «Derechos sociales y necesidades básicas: respuesta al profesor de Castro», Francisco J. Contreras Peláez (extracto).

aunque con fidelidad al discurso constitucional. Con ello queremos significar que la presente coyuntura constitucional no es más que el reflejo del estado actual de las sociedades, por lo que no sólo debe pretenderse que el estudio constitucional progrese como disciplina jurídica, sino también orientar dicho estudio abstracto hacia posturas más comprometidas con la realidad.

La obra que recoge todas las ponencias y comunicaciones, ya en su presentación el día 19 de febrero de 1997, y con las puntualizaciones e interrogantes lanzados por José Asensi Sabater y Carlos de Cabo, se ha desvelado como un estudio global, pero sin ánimo de exhaustividad; práctico, aunque no definitivo; esmerado, sin llegar a ser dogmático... en resumen, una reunión de «claves» que pueden llevar al entendimiento de los grandes conceptos enunciados en el título (ciudadanos, instituciones, constitucionalismo), así como de los bloques temáticos en que se encuadran los trabajos presentados, con inevitables referencias al proceso de integración europea y a la fructífera relación con el constitucionalismo hispanoamericano. El análisis de esta obra en una recensión debe necesariamente centrarse en las líneas básicas esbozadas por los autores, ya que ante puntos de vista diversos, es imposible definir algo más que unas referencias de base que resuman una temática ingente tanto en continente como en contenido.

El propio profesor De Cabo ya se refirió, durante la presentación de la obra, a la paternidad de un título que debe estudiarse como un conjunto formado por tres elementos interconectados, aunque pueda parecer un «agujero negro» en el que se puedan dilucidar temas diversos sin referente alguno. La ciudadanía — apunta De Cabo— resulta un concepto emergente en una sociedad enfrentada al decadente concepto de Estado; las instituciones se contraponen a una orientación iusprivatista que parecía, o mejor dicho, parece imperar en la actual situación constitucional; mientras que el Constitucionalismo como concepto incluyente debe ser remozado y adaptado a las exigencias actuales. Asensi Sabater, por su parte, señala la necesidad de una reidentificación, de una reorientación hacia una idea de democracia, con su componente añadido de ciudadanía, y por último, la inclusión de valores como el respeto a la diferencia, a la alteridad, la razón de la minoría, la singularidad, la tolerancia...

El Derecho Constitucional, según el citado autor, se presenta como una disciplina que estudia el orden jurídico fundamental (o de la comunidad política). Ante esta definición se plantean las incógnitas de definir Estado o fundamental, de situar en el plano doctrinal normas que traducen programas políticos, enclavadas dichas normas en unas determinadas coordinadas temporales;

pero no se trata de una realidad esencial o expresión del modelo político de fin de la historia. Esta historicidad afecta a la propia función de las normas constitucionales, a través de la concepción dualista de la separación del Estado y la Sociedad y a la «organización responsable, organizadora y planificadora» de Hesse, pero sin llegar a considerar al Estado como un producto histórico, sino más bien un orden de dominación con fuentes de normatividad preexistentes, o bien como la condensación de la vida social tendente a la integración (según Smend).

A la crisis del modelo de Estado social — factor que ha afectado a las instituciones, en concreto al parlamento y al sistema de representación política— se une la crisis del sistema político, identificado por Häberle como lo universal europeo. Debido a la reforma de la herencia constitucional de posguerra, la Constitución adquiere un nuevo papel como símbolo integrador, conjugando elementos ideológicos y políticos. Asensi señala cinco aspectos en esta nueva conceptualización: 1) Concepción sustancial de los derechos fundamentales. 2) Retirada de la representación política por el deterioro de las estructuras de representación. 3) Apertura de la Constitución a los ordenamientos internacionales y supranacionales. 4) Explosión judicialista con el consecuente protagonismo de los derechos fundamentales. 5) Papel predominante del Tribunal Constitucional, ajustando la lógica del sistema (Baldassarre) y presentando un problema de politización.

Ya en el discurso inaugural, Pedro de Vega esboza las circunstancias de cambio — cataclismo según otros autores— en torno a un proceso de cosmopolitización y al verdadero desmembramiento de las grandes concepciones del mundo. Frente a unas tendencias alarmistas, o excesivamente conformistas, señala que «el hecho de evitar incurrir en el error de simplificar arbitrariamente lo complejo no debe conducirnos al disparate contrario de complicar improcedentemente lo simple». Se parte así del concepto de legitimidad política en general frente al concepto de legitimación desde una concepción lexicográfica en la línea de Weber o Ferrero, ya que «hasta un cierto punto, carece de fundamento hablar de procesos de legitimación concretos»; ello a pesar de autores como Majone, Lindblom, Selznick o Barzelay. La Constitución nos aparece así como una determinada forma de organización del Estado cuyas reglas se sustentan también sobre la base de determinados valores que las legitiman (a través de una legitimidad carismática, histórico-tradicional o democrático-racional). Desde esta clasificación weberiana se llega a un problema práctico, ya que estos tres conceptos resultarían intercambiables.

Como ya señalábamos, las materias aparecen incardinadas en cuatro bloques, aunque habría de señalarse la interconexión que presentan todos ellos en una reflexión final.

1. *Ciudadanos, partidos políticos y representación.* Es común y reciente el debate acerca de la crisis de los partidos y del sistema de representación política. Sobre esta supuesta crisis debaten Roberto Blanco Valdés (*Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera de fin de siglo*), Agustín Sánchez de Vega (*Notas para un estudio del derecho de partidos*), o Ángel Manuel Abellán García-González (*Problemas representativos y participativos de los ciudadanos: la democratización de los partidos políticos y la perspectiva electoral*), mientras que Jorge R. Vanossi o Domingo García Belaúnde tratan la esencia misma de la representación, describiendo Vanossi «*Un teorema constitucional: poder, partidos y representación en la experiencia de este siglo*» y García Belaúnde la relación entre la representación y los partidos políticos en el caso del Perú... Todos ellos configuran un esquema en que de la noción de representación se desgrana el consabido problema de los partidos políticos; más que hablar de crisis, se opta por «repensar» el concepto de partido. El renovado papel de los partidos políticos se une, según Asensi, al nuevo rumbo de la dinámica política, lo que conlleva numerosos efectos derivados en los procesos sociales, procesos marcados por los medios de comunicación y la globalización: todo concluiría en un análisis final en el Estado de Derecho «sin Estado» (*Le Droit sans l'Etat*), según una serie de factores enumerados por L. Cohen-Tanugi.

Asimismo se desprende de la presentación de Pedro de Vega, que encontramos más problemas en el concepto de voluntad y la contraposición entre democracia directa e indirecta, que en la fundamentación teórica a través de la legitimidad, concepto que ocupa la primera parte de su exposición; ya Rousseau señalaba los posibles efectos perniciosos de la democracia representativa, pero es el pensamiento liberal el que forja una noción de representación indirecta ligada a la opinión pública en un mercado de las ideas que se trasmite a través de la representación, expresando «la voluntad política ideal de la Nación o del Pueblo». Se parte, pues, de la dicotomía Estado-Sociedad, para entrar en la legitimidad de la sociedad misma, teniendo en cuenta unos principios burgueses, por los que la verdad social representada pasa a concebirse como una auténtica verdad política, no sin grandes dificultades debido a las características de dicho estado burgués; lo que nos lleva, tras la imposibilidad de representar la voluntad de todos, a una idea de la soberanía de la razón, la justicia y la verdad. El mandato representativo, dada la ficción establecida en torno a una representación que en el fondo no representa a todos, cons-

tituye el núcleo de un proceso que se traduce prácticamente en un istmo que separa representado y representante.

Con esta base, es fácil comprender la preferencia de Rousseau por los esquemas de la democracia directa. Frente a controles puntuales que no resuelven el problema, se establecen por el autor tres conclusiones: 1) No delegación definitiva de la soberanía. 2) Consideración de los posibles efectos perniciosos de esta representación indirecta como un mal necesario. 3) Soberanía popular como único criterio de legitimidad a través del mandato imperativo y la ratificación por el pueblo. Actualmente, no obstante, hay que considerar la opinión pública como un elemento relevante en un sistema en que el sufragio universal es la tónica general, efecto sin duda de la lucha de los partidos por encontrar primero con la ampliación y luego con la generalización del sufragio, un lugar en la escala representativa. De ello se extraen dos consecuencias: 1) El establecimiento de un modelo de Estado de Partidos. 2) la entrada del mandato representativo en la «arqueología constitucional». Todo ello, según De Vega, debe llevarnos a la conclusión de que «no son los partidos los que aniquilan la noción de representación clásica, sino que es la crisis anterior y más profunda de los supuestos en los que esa noción se fundamentaba, la que determina la presencia de los partidos». Por ello, tras sortear diferentes posiciones doctrinales (encontramos partidarios de la democracia directa, del liberalismo abstencionista y de ciertas posturas relativistas), haya que buscar determinadas soluciones. Ante la innegable verdad de que en principio, todos estamos incluidos en el proceso democrático y siguiendo las tesis propuestas por Duverger, De Vega llega a afirmar que «forzosamente hemos de admitir que en la democracia del presente la representación sólo puede canalizarse a través de los partidos». No obstante, quedan algunos aspectos que ensombrecen dicha conclusión, cuando los propios partidos actúan como muros de separación y su legitimidad de ejercicio se contraponen radicalmente a la legitimidad de origen.

Tras estas consideraciones acerca de la crisis de los partidos, se intenta encontrar el papel del constitucionalismo. Las relaciones entre la democracia y el mercado, pueden llevarnos a una «nueva crítica de los nuevos efectos del capital en estructuras tecnosociales inéditas». Por su parte, Bobbio nos señala una serie de promesas incumplidas por la democracia analizadas por José Asensi en *Constitucionalismo y Derecho Constitucional*. Frente a una idea de representación política que fracasa, la solución se encuentra en la profundización de la democracia frente a factores o «hechos nuevos»: la pérdida de capacidad de decisión, la normatividad de las constituciones y la de -

sestructuración europea. Pasquino acabaría por añadir la responsabilidad institucional a esta doble solución.

También son relevantes los trabajos de Carlos de Cabo Martín (*Garantismo y ley material*), Portero Molina (*Sobre la reforma constitucional del Senado*), Carpizo (*Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994*), Fernández Segado (*El recurso contencioso-electoral*), García López (*Inelegibilidad política y constitución democrática: a propósito del artículo 23 de la Constitución*), Gutiérrez Gutiérrez (*Democracia en los partidos y derechos de los afiliados*) y Sánchez Navarro (*Telemática y democracia*).

2. *Ciudadanos, medios de comunicación y poderes privados.* Partimos de los conceptos de libertad de expresión y derecho de la información, analizados en el trabajo de Pedro Farré López, para seguir con los límites a dichos derechos en el Estado de Derecho (Javier García Roca, Jorge de Esteban Alonso, Carlos Ramos González).

No en vano se ha venido señalando el poder de los medios de comunicación, por autores como Sartori, destacando especialmente la sugestiva influencia de la televisión. En la era de la cibernética y la navegación por la «red global», esas primeras aproximaciones parecen desbordarse en nuestros días. Frente a las discusiones acerca de la opinión pública como logro de la democracia parlamentaria, el interés público prevalente, el control de la información... hay que afirmar, sobre todo, la libertad de y ante los medios. Ello es así porque el acudir a la noción de opinión pública — según De Vega— puede llevarnos a entender el propio concepto de representación política. La opinión pública aparece contrapuesta a la misma noción de representación pues no es en sí misma unívoca, libre o racional. Con la aparición de los grandes monopolios de la información, estos agentes se sitúan como intermediarios influyentes encargados de determinar la agenda desde dos puntos de vista: 1) Fijación arbitraria de su contenido. 2) Interpretación y sentido de los contenidos informativos. Calificarlo como cuarto poder resultaría simplista en exceso; aunque su papel, a través de las ponencias y comunicaciones presentadas, adquiere una relevancia francamente considerable.

Si teníamos algún reparo en considerar los «media» como elementos configuradores de nuestra estructura constitucional, los profesores González Encinar y Lombardi nos dan las primeras notas introductorias, para pasar a estudiar el derecho de rectificación a través de los trabajos de José Asensi Sabater y Mar Esquembre Valdés. Ya entrando en el régimen de la televisión, hay que destacar los trabajos de María Salvador Martínez (*Sobre el control parlamentario de la televisión*), Juan Manuel Herrero (*El régimen de la gestión privada de la televisión, ¿concesión o autorización?*), Alberto Pérez (*Los monopolios audiovisuales y el C.E.D.H.*) y María de las Olas Ruiz Ruiz (*La televisión local: una asignatura pendiente*).

3. *Ciudadanos, administración pública y procesos de descentralización.* En este tercer bloque iniciamos el estudio del verdadero hilo conductor de este trabajo (el concepto de ciudadanía). Cascajo Castro, citando a T.H. Marshall, sitúa el concepto de ciudadanía en aquel conjunto de derechos y deberes – la condición– que va unido a la pertenencia plena a una sociedad, estando por definición dicha condición separada de las contingencias del mercado y dividida en sus dimensiones civil, política y social. Ya en el campo del Derecho Público, Jellinek resaltaba la dificultad de la traducción al campo jurídico del pensamiento sociológico en torno a la ciudadanía, así como la superación de ciudadanía totalmente adherida a la condición de ser humano «para acercarse a una categoría de derechos que son inherentes a la dignidad humana, con independencia de la nacionalidad». Esta contradicción se refleja con mayor claridad en la obra de P. Barcellona, pues a pesar de reconocer que todos los ciudadanos son sujetos de derechos, señala la diferenciación contradictoria, impuesta por las condiciones materiales, que opera en nuestras sociedades complejas. Prosigue Cascajo su estudio a través de la consideración de la ciudadanía en la obra de Stefano Rodota resumida en dos esquemáticas notas: 1) La ciudadanía se conceptúa como la aptitud para incluir cada vez más personas y situaciones en la lógica de las reglas del juego democrático. 2) También se trata de las distintas modalidades de pertenencia a una comunidad. Unas breves pinceladas acerca de la utilidad y coherencia del concepto de ciudadanía y los derechos sociales de los ciudadanos, desembocan en el estudio de la ciudadanía europea.

También son de destacar las aproximaciones al ciudadano desde un punto de vista institucional (Porras Nadales) ante la autodeterminación y descentralización (Balaguer Callejón, Ruipérez Alamillo), desde su dignidad (Juan Gerardo Quesada y María Dolores Miralles Zamora) y teniendo en cuenta el papel del Estado (Rallo Lombarte, Cámara Villar, Maestro Buelga, Astar-loa Villena).

4. *Ciudadanos y poder judicial.* El importante papel del poder judicial se estudia desde el punto

de vista de la misma justicia e independencia judicial (Andrés Ibáñez, Aparicio Pérez) de las instituciones de control constitucional (Landa Arroyo, Soberanes Fernández) las instituciones de control judicial (Murillo de la Cueva), del Jurado (Corcuera Atienza, Ruiz Miguel) y otros diversos aspectos (Canosa Usera, Melgar Adalid, Barceló).

Algunas observaciones acerca del concepto europeo de ciudadanía

Sería conveniente, tras esta enumeración, destacar la importancia del concepto de ciudadanía en el constitucionalismo actual; es más, según Asensi Sabater, se trata de un concepto que fundamenta la esencia misma de los derechos fundamentales y la estructura del Estado, así como el papel de las instituciones. No en vano Isaac Newton apuntaba que «la unidad y la variedad en la unidad es la ley suprema del Universo», afirmación que es fácilmente extrapolable a la consideración del concepto de ciudadanía. Por ello, la ciudadanía se presenta como la pared maestra del edificio constitucional, ya que «la concepción democrática del pueblo se concreta en la noción de ciudadanía». El concepto homogéneo y abstracto enunciado por Rousseau o Sieyès, da paso a dos conceptos que se vinculan a los derechos y deberes del ciudadano y el principio de igualdad. En la actualidad, cobran relevancia los derechos de los extranjeros, más con nuestra actual Ley de Extranjería (LO 7/85, de 1 de julio) y la situación de la península como auténtica «puerta» o «muralla» de Europa.

Fenómenos migratorios y el revolucionario concepto de ciudadanía europea, no ya como reflejo de una Europa de los Ciudadanos, sino como una verdadera atribución jurídica, han influido en el denominado derecho constitucional moderno, llegando a la posibilidad de calificarlo como postmoderno. Ya no es posible definir una ciudadanía abstracta: las nuevas e importantes presiones y la óptica de la ciudadanía nos llevan en la actualidad a conceptos como la ciudadanía compleja. Según Rubio Carracedo y Rosales, en el trabajo «La Democracia de los Ciudadanos» el actual pluralismo deriva de la política de reconocimiento de un Estado hacia sus ciudadanos, fuertemente relacionada con el concepto de ciudadanía, con lo que «la ciudadanía compleja, intenta, pues, dar satisfacción a nuestra identidad compleja». Y es que hasta hace relativamente poco, los sistemas políticamente liberales confiaban en la mera integración ordenada (como sinónimo de homogeneización de sus ciudadanos) de la diversidad a través de políticas de naturalización basadas en criterios nacionalistas y económicos. La opción planteada por

estos autores, partiendo de la exacta definición de los conceptos de ciudadanía, pluralismo, legitimidad y gobernabilidad, nos lleva a la ciudadanía compleja que «permite construir una identidad común fundamental dentro de la legítima diferenciación étnico-cultural como individuos y como grupo con identidad propia e irrenunciable», coincidiendo con las tesis de Taylor o Derek Heater. Se puede articular a través de la contraposición entre los conceptos de pertenencia (como identidad etnocultural) y participación (como actitud socio-política) llegando en este análisis a una triple exigencia: 1) iguales derechos fundamentales; 2) derechos diferenciales de todos los grupos, y 3) condiciones mínimas de igualdad para la dialéctica o diálogo libre y abierto de los grupos socioculturales. Concluyendo, no se trata de integrar, sino de conjugar las diferentes variables de cada ciudadano tomado en consideración, ya que «el no reconocimiento, o el reconocimiento insuficiente de la especificidad de los demás, es una forma más de opresión»

Si encontramos una nota reiterativa en todos los bloques enumerados, que vertebra una obra de por sí heterogénea, es la consideración de los partidos políticos, los medios de comunicación, la administración pública o el poder judicial, en relación a una ciudadanía, verdadero hilo conductor de este trabajo. Asimismo, el propio concepto de ciudadano que hizo posible hablar de derechos subjetivos, cuando se llegó a identificar con el concepto filosófico de sujeto cartesiano, es en sí mismo un concepto no unívoco, pues parte de exclusiones, de contradicciones, que se resumen – en palabras de J. Asensi– en: ciudadano/no ciudadano; sujeto/objeto; Estado/Sociedad civil; nacional/extranjero... Estamos obligados, pues, a evitar todo tipo de exclusiones y oposiciones, para que el concepto de ciudadanía se abra a cualquier persona.

No podemos finalizar este análisis sin esbozar siquiera unas líneas acerca de un aspecto de especial relevancia, teniendo en cuenta tendencias europeas y mundiales; nos referimos a la integración europea y a la dicotomía universalismo/regionalismo. El concepto de ciudadanía estudiado como mero apunte dogmático, ha de ser puesto en relación, como señala el profesor Cascajo al final de su ponencia, con la emergente ciudadanía europea y con el papel de los denominados «no europeos» en la misma. No en vano destaca Pascal Fointaine la importancia de una bandera común, un pasaporte común, e incluso la emoción sentida con el himno común: el «Himno a la alegría» tomado de la novena sinfonía de Beethoven. Pero ello no es

obstáculo para avanzar desde un doble sentimiento que respete los ordenamientos nacionales, y más cuando según Carlos María Bru, la evolución tendente a nuevas inclusiones desde la primigenia idea de Europa han hecho cambiar el rumbo institucional de la hoy Unión Europea. Se nos presenta, pues, la posibilidad de una ciudadanía solidariamente europea.

La historia de la hoy denominada Unión Europea es sin duda una historia de integración no exenta de ciertas contradicciones. Los factores que hicieron que en los tiempos de la posguerra europea se pensara en una integración son tanto políticos como económicos, aunque hay que subrayar la importancia de estos últimos como punto inicial de partida. No obstante, no podemos reducir nuestro estudio a la mera cooperación, ya que no es posible considerar la misma integración económica como un fin en sí misma, sino como un medio para la consecución de fines, sean políticos, sociales o de otra índole. Se debe traspasar la noción de una Europa de los Ciudadanos, donde todo ciudadano es libre de circular, trabajar, residir... , a un verdadero concepto de ciudadanía, vinculado a un sentimiento y a unos determinados efectos normativos. Así pues, el proceso de integración europea englobaría tres paradigmas según Attina: 1) el intergubernamental (intereses comunes, cooperación, supeditación de intereses nacionales); 2) el institucional (instituciones dotadas de poderes supranacionales, transferencia de competencias, formas constitucionales *sui generis*) y finalmente, 3) el neoinstitucional (estructura federal, nuevo concepto de ciudadanía).

Aquello que hoy entendemos como ciudadanía europea es el resultado de una evolución que desde 1975 ha culminado en Maastricht de momento. Se establecía ya en el Informe Tindemans que «la construcción europea es algo más que una forma de colaboración entre Estados miembros. Es un acercamiento entre pueblos que tratan de adaptar conjuntamente sus sociedades a las nuevas condiciones del mundo, respetando los valores que constituyen su patrimonio común (...) Europa debe estar cerca de los ciudadanos». Este proyecto de marcado cariz humanista ya había tenido un primer antecedente en la Declaración de Copenhague de 1972, aunque es con el Informe Tindemans cuando se hace referencia a la protección de los derechos del individuo como parte de una condición jurídica común conjuntamente a la estimulación de la conciencia europea, definiendo una serie de medidas para exteriorizar dicha conciencia común. Tras una evolución dilatada en el tiempo, se establece con el Tratado de la Unión

una ciudadanía en el seno de la primigenia Comunidad Europea, encaminada a la Unión Europea, entendida esta ciudadanía, según Bru Purón, como un título de pertenencia (como atributo de la noción de Comunidad Europea), pero también como un título jurídico de creación política (correlato de la Unión Europea).

Aunque todas las medidas aludidas puedan parecer anecdóticas desde un prisma escéptico, la ciudadanía Europea se encuentra formulada normativamente en el artículo 8.1 TCE, donde se apunta que «es ciudadano de la Unión toda persona que sea nacional de un Estado miembro». Y es que según Cascajo, «la ciudadanía europea como elemento esencial de la Unión pretende configurarse como un nuevo *status civitatis*». El status europeo — principal innovación del TUE— se configura como uno de los pilares de la misma Unión, conjuntamente con la Política Exterior y de Seguridad Común y la Unión Monetaria. Ya en el Informe de la Comisión institucional sobre la ciudadanía europea de 21 de noviembre de 1991, se señala que «el objetivo consiste en presentar la ciudadanía como la base del poder político de la Comunidad. La legitimidad misma de la Comunidad emana de los ciudadanos, y el ejercicio que han del poder determina las opciones fundamentales de la Unión. La ciudadanía debe poder ejercer sus potencialidades en un sistema en que se respeten los derechos y libertades fundamentales en el que todos, ciudadanos o no, tengan asegurados sus derechos sociales» .

La importancia de la ciudadanía viene derivada de los derechos vinculados a ella: libre circulación y residencia, libre circulación de trabajadores, sufragio activo y pasivo, protección diplomática y consular, derecho de petición, derecho de queja... pero es sobre todo vital por implicar un verdadero debate político sobre la constitución europea y la misma extensión de la UE a países de Europa central, oriental o meridional. Según el informe Herman de la Comisión institucional: «abordando la cuestión desde la perspectiva de un modelo federal cooperativo y descentralizado, establecido sobre la base de una constitución, el Parlamento Europeo propone un marco de reflexión que se someterá a los electores, a los Parlamentos nacionales y a los Estados miembros. El objetivo consiste en establecer a escala europea la doble legitimidad democrática, la de los Estados y la de los ciudadanos, en el marco de una estructura jurídico-política sencilla, comprensible y duradera», ya que como apunta Bru Purón, no podemos estudiar la *civitas* sin tener una mínima atención a los i pero a la condición de cives le afecta también la

configuración de la *civitas, civitas* que podríamos identificar en adelante con nuestra Unión Europea.

La situación española debe estudiarse con relación a los ciudadanos no comunitarios, pues son los que están probando de forma continua la resistencia del sistema europeo de ciudadanía que fue en sus orígenes una aportación española a través de Memorándum de octubre de 1990. Frente a una preocupación latente en la sociedad, Alegría Borrás propone una política de ayuda y cooperación con absoluto respeto a los derechos humanos, siempre bajo la necesaria reforma de una anacrónica Ley de Extranjería, con lo que la meta parece ser una futura ciudadanía social solidaria europea. En palabras de Núñez Encabo, «dejando aparte la ciudadanía política, la conquista de la ciudadanía social sólo será posible cuando se haga realidad la dimensión social europea, es decir, cuando lo social se encuentre presente en las estrategias globales de la Unión y se cuente con el marco jurídico adecuado (...). En todo caso, los derechos sociales deberán estar indisolublemente unidos con los derechos civiles y políticos en un mismo marco jurídico comunitario, que debería establecerlos y protegerlos conjuntamente (ya que) la ciudadanía europea sólo podrá construirse sobre la base de unos valores compartidos por unos ciudadanos que tengan oportunidad de ocasiones para el disfrute del mismo grado de libertad y supondrá un valor añadido a cada ciudadanía nacional».

Frente a estos aspectos, tal vez sería conveniente remontarnos a la idea romántica de Europa y a la afirmación tajante enunciada por Robert Schuman en un ahora lejano 9 de mayo de 1950: «Nosotros no agrupamos Estados, unimos hombres (...). Europa no se hará de una sola vez, ni a base de una estructura de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, empezando por una solidaridad de hecho». En otro ámbito, no es necesario señalar que el contenido de esta obra plural puede ocupar un fructífero y copioso tiempo de estudio y reflexión, pero sólo querría recordar con nostalgia unas jornadas que se recogen en esencia en esta obra, pero que sobre todo, significaron una agradable convivencia e intercambio dialéctico entre los profesores y alumnos asistentes. No he de añadir más que ante una situación cambiante casi a diario, compleja y a veces crispada, sería conveniente volver a plantear un Segundo Congreso Internacional de Derecho Constitucional; esta última puntualización podría considerarse por sí misma como una invitación...