

LA CIUDADANÍA EUROPEA: UN NUEVO PELDAÑO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL HOMBRE DE NUESTRO TIEMPO¹

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Profesor de Derecho Administrativo. UNED

I

Cuando los representantes del pueblo francés, reunidos en Asamblea Nacional, alumbraron al ciudadano en la Declaración de Derechos de 1789², reconstruyendo un viejo concepto greco-romano, tenía lugar uno de los hitos más relevantes en la historia de los humanos.

Los hombres que estuvieron patrimonializados por otros hombres desde el principio de los tiempos, a principios de nuestra era se convirtieron en súbditos. La alianza entre la Iglesia y los monarcas a principios de nuestra era supondrá la liquidación de toda esperanza de libertad para los hombres y para los pueblos europeos durante siglos. Un mundo de poder dual sólo alterado por la disputa entre papas y monarcas sobre la preeminencia y el origen del poder, que de modo magistral reflejara Dante ALIGIERI en su obra, *La monarquía*, una brillante radiografía de la disputa por el poder que preludia la monarquía absoluta.

No es exagerado que Thomas PAINE, uno de los más conspicuos analistas de la Revolución Francesa, redenominará dicho acontecimiento histórico como regeneración del género humano³. Diría incluso que es el origen de la imagen del hombre en que ahora nos reconocemos. Los hombres se revelaron contra el monarca y la Iglesia

¹ El texto se corresponde, a salvo de las anotaciones a pie de página, con la conferencia impartida en el marco de la Tercera Jornada: *La reforma de los Tratados Comunitarios*, organizada por la *Academia Vasca de Derecho. Sección Derecho Público*, que tuvo lugar el 8 de abril de 2008. Aprovechando la ocasión para agradecer la oportunidad de participar en una de las actividades organizadas por la prestigiosa *Academia Vasca de Derecho* y, en particular, al Profesor Miguel Ángel GARCÍA HERRERA.

² La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano está fechada el 26 de agosto de 1789 y consta de 17 artículos. La segunda Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano está fechada el 24 de junio de 1793 y consta de 35 artículos.

³ Thomas PAINE, *Rights of Man, 1791-1792 (Los derechos del hombre*, Aguilar, Buenos Aires, 1954).

y se atrevieron a cincelarse a sí mismos en el imaginario espacio de las ideas. El sueño de la razón cobrará realidad; la culminación de la Ilustración y el comienzo de una nueva época.

La ciudadanía significará la ruptura de los hombres con los vínculos que les unían a los señores, a la tierra, a la Iglesia, e incluso a la ciudad, símbolo de libertad en el medioevo. La ciudadanía supone situar al hombre en el centro de referencia de la sociedad política francesa. La ciudadanía ignora toda forma de gobierno que no esté a su servicio. La nación, el Estado, se conciben desde la Declaración de Derechos como instrumentos para la felicidad de los hombres.

La ciudadanía, no obstante, hija de su tiempo, se alumbrará con limitaciones. No serán ciudadanos las mujeres, pese a la defensa encendida que en los debates constitucionales hiciera ROBESPIERRE para que se reconociera a las mujeres el derecho de sufragio. La ciudadanía, por otra parte, será un privilegio de los propietarios. Sin embargo, pese a sus limitaciones, la Declaración francesa será un manifiesto universal dirigido a todos los hombres.

II

Resulta curioso que la Declaración de Derechos de Virginia de 1776⁴, antecedente de la Declaración de Derechos francesa, no haga mención expresa alguna a la ciudadanía. Sin embargo, su artículo 6 dibuja de modo preclaro su concepto: «*Los hombres que hayan probado suficientemente su adhesión a la comunidad y un continuado interés en la comunidad tienen derecho de sufragio y no podrán ser gravados con impuestos o privados de su propiedad para uso público sin su propio consentimiento*».

De modo incipiente, la Declaración de Virginia indicará el sentido originario de la ciudadanía. Todos los demás derechos de dicha Declaración serán de los hombres, pero sólo los hombres que hayan probado suficientemente su adhesión e interés por la comunidad estarán en disposición de conducirla, de formar su voluntad.

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano será más explícita que la de Virginia en su título y en su contenido al señalar que los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o a través de representantes, en la formación de la voluntad general (art. 6), pero, además, los ciudadanos estarán vinculados a la Ley (art. 7), tendrán los derechos de hablar, escribir e imprimir libremente (art. 11), tendrán el derecho a que la fuerza pública garantice sus derechos (art. 12), tendrán la obligación de contribuir a las cargas públicas (art. 13) y controlarán los impuestos (art. 14)⁵. Así,

⁴ La Declaración de Derechos de Virginia está fechada el 12 de junio de 1776 y consta de 16 artículos, de mayor amplitud es la declaración de Derechos de Massachussets de 1780 que consta de 30 artículos. Una recopilación de las Declaraciones de Derechos puede verse en M. ARTOLA, *Los derechos del hombre*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

⁵ Como es bien sabido la Declaración de 1793, con 35 artículos, introduce modificaciones notables, reformulando derechos e incluyendo derechos ciudadanos como: el acceso a los empleos públicos (art. 5), la libertad de trabajo (art. 17), el derecho a la subsistencia (art. 21) y el derecho a la instrucción (art. 22) y el derecho a nombrar a sus representantes (art. 29).

la mayoría de los derechos recogidos en los 17 artículos de la Declaración serán de los hombres por su sola condición, y sólo unos pocos estarán a disposición de determinados hombres, los ciudadanos.

Desde su origen, la ciudadanía supondrá un estatus privilegiado, solo los ciudadanos son los titulares del poder de conformar la realidad, la voluntad general expresada mediante leyes. Pero en la Declaración francesa también están presentes los conceptos de nación y representación que dotarán al escenario de los derechos de mayor complejidad que la que pudiera derivarse de las concepciones rousseauianas que inspiran, sin duda, la Declaración, y que se reflejan en las constituciones francesas. Y lo mismo puede decirse de las constituciones norteamericanas.

III

La tempestad de libertad que vivifica los nacientes Estados Unidos de América y Francia llegará a España convertida en una ligera brisa. Manuel DE AGUIRRE, que perteneciera a la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País, en 1786, influido por Jean-Jacques ROUSSEAU elaborará sus «*Leyes constitucionales, cuya observancia es una obligación inviolable para todos los individuos de la sociedad*», primer documento con pretensiones de constitución del que tenemos noticia en España, publicado 5 años antes de la Revolución Francesa; llama la atención la utilización en dicho documento del concepto de ciudadano (art. 14). Y no faltarán los ejemplos de proyectos constitucionales previos a la Constitución de Cádiz, como el de LEÓN DE ARROYAL (1794-1795) y otros⁶. Pero, en la España oficial, lejos de toda aproximación a las concepciones democráticas que emergían en América y Europa, se sucederán gobiernos de Carlos IV que tendrán por finalidad principal frenar los impulsos revolucionarios (FLORIDABLANCA, ARANDA, GODOY). La expresión más acabada del reaccionarismo de la monarquía española, más allá de las excepciones, se manifestará en la *Novísima Recopilación*, que ve la luz en 1805, una recopilación de leyes en gran parte medievales, que se publica un año después que el Código civil francés (1804), que supone sin duda uno de los frutos más relevantes de la Revolución. El movimiento codificador, como es sabido servirá a dos propósitos fundamentales, dar cuerpo a las ideas revolucionarias y la liquidación de la fragmentaria y caótica legislación medieval que consagraba la desigualdad de los hombres.

El alumbramiento de la ciudadanía tendrá algo de espejismo. El Congreso de Viena (1814-1815)⁷, conducido por el príncipe METTERNICH, pondrá fin a las concepciones revolucionarias. El conservadurismo expresado como nadie por Edmund BURKE en sus *Reflexions on the Revolution in France* volverá a señorear por Europa. Los europeos volverán a ser súbditos. En España, el horrible grito de «Vivan las ca-

⁶ Puede verse el excelente trabajo de I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Proyectos constitucionales en España (1786-1824)*, CEPC, Madrid, 2004.

⁷ El Acta del Congreso de Viena está fechada en junio de 1815. Dicha Acta fue firmada por España dos años después

denas» del pueblo español, que recibe del exilio a Fernando VII, expresa con una plasticidad difícilmente igualable el grado de podredumbre moral de la mayor parte del pueblo español. FRANCISCO DE GOYA en su pintura negra representa como ningún otro pintor el alma oscura del ser humano que lo domina todo, la pérdida de toda esperanza.

Pero la semilla de la libertad no sucumbirá, permanecerá latente. La libertad pugnará por florecer y dará brillantes frutos a lo largo de cerca de siglo y medio, el horror, la ausencia de libertades, el desprecio por la vida predominarán sobre la libertad⁸. Constituciones como la de WEIMAR de 1919, y la de la Segunda República española de 1931, serán algunas de las excepciones relevantes y esperanzadoras en un panorama desolador. Los españoles lo sabemos muy bien, desde la Constitución de Cádiz, que recibe los valores alumbrados por la Revolución Francesa, hasta la Constitución española de 1978, la pugna entre la libertad y la sumisión siempre será ganada, salvo excepciones, por ésta última. En la España de Franco seremos súbditos sin rey, privados de los derechos fundamentales más elementales.

IV

El concepto de ciudadanía aparecerá en el escenario de las ideas a la vez que los conceptos de Estado-nación y representación. Y de modo sintético se podría decir que la ciudadanía se integrará en el concepto de nacionalidad, y que la representación enajenará al pueblo del ejercicio del poder. Es ilustrativo de la disolución del concepto de ciudadanía en el de nacionalidad el *Diccionario de la Administración Española* de Marcelo MARTÍNEZ ALCUBILLA⁹, precioso monumento jurídico, en que se dice que *la ciudadanía equivale en cierto modo a la nacionalidad* y que la nacionalidad será *la cualidad de individuos de una nación*. Los Estados-nación engulleron al ciudadano, y con ello se vulnerará el espíritu que presidiera su origen. Los Estados-nación se convierten en el centro de todas las referencias y el individuo lejos de ser un referente se convierte en un servidor, el espíritu de la Revolución francesa será subvertido: los hombres serán súbditos del Estado-nación.

Y la circunstancia de que el concepto nacionalidad derivado de nación se engulla el concepto de ciudadano tendrá como consecuencia la peor de las versiones de la ciudadanía, la ciudadanía como privilegio, como conjunto de derechos de los que sólo pueden ser titulares los nacionales de cada nación. Los Estados nacionales son los que de modo más claro crearán el concepto de «extranjero». La aparición del Registro Civil en España, por la Ley de 17 de junio de 1870¹⁰, no sólo debe interpretar-

⁸ Entre los intentos de reconstrucción del constitucionalismo en Europa uno de los más interesantes es el de N. MATTEUCCI, *Organización del poder y libertad*, Ed. Trotta, 1988.

⁹ *Diccionario de la Administración Española. Compilación de la novísima legislación de España peninsular y ultramarina*, Tomo II, 5ª edc., 1892, pág. 532 y Tomo VIII, 5ª edc., 1894, pág. 367.

¹⁰ Fueron antecedentes la Ley Municipal de 3 de febrero de 1823, que ordenó la creación de un Registro civil de nacidos, casados y muertos en cada Municipio, así como el Decreto de la Regencia de 24 de enero de 1841. La Ley de 1823 se dejó sin efecto por la Real Orden de 24 de mayo de 1845.

se en su sentido más positivo, como fin del monopolio de la Iglesia en materia de nacimientos, matrimonios y defunciones, sino que también debe contemplarse como uno de los instrumentos más eficientes del Estado-nación.

En ese panorama de nuevas sumisiones nuestras constituciones progresistas (1812, 1869 y 1931), aunque reservarán algunos privilegios a los ciudadanos, no contendrán un concepto cerrado de la misma¹¹. En particular los derechos fundamentales irrumpirán en nuestras constituciones progresistas que atribuirán los derechos fundamentales no a los españoles o ciudadanos sino a «todos» o a «todas las personas», lo que se generaliza en nuestra vigente Constitución.

V

Será necesario que la Segunda Guerra mundial alcance los niveles más esperpénticos del género humano para que en un continente desolado los europeos den pasos decisivos hacia la paz. Las Comunidades Europeas se convierten en el acontecimiento más relevante y luminoso de la historia de Europa tras la Revolución Francesa. Desde la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 han transcurrido más de 57 años sin conflictos armados entre los Estados más belicosos de la historia de la humanidad¹². La prosperidad se ha convertido en un carácter asociado a los europeos, y entre nosotros se dan las muestras más relevantes de la posibilidad de que la libertad y la igualdad, tantas veces presentados como antagonistas, sean complementarias.

Las Comunidades Europeas se construyen inicialmente con los únicos instrumentos de que disponían los Estados para relacionarse entre sí, los tratados, instrumentos precarios que parten de la obsoleta idea de la soberanía como rectora de las relaciones entre Estados. Pero, como he puesto de manifiesto en otro lugar, desde sus inicios, las Comunidades Europeas no se pueden caracterizar como organizaciones internacionales convencionales¹³. En efecto, desde todas las perspectivas (instituciones, relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros, etc.), desde su inicio las Comunidades Europeas se manifestarán como organizaciones intraestatales, es decir: organizaciones que se relacionan directamente con los operadores jurídicos de los Estados miembros, sin la intermediación de órganos e instituciones de éstos. Y este carácter intraestatal se acentuará en las sucesivas reformas que tienen lugar a lo largo de la historia de la Unión en que cada vez será más difícil reconocer los trazos de una organización internacional.

¹¹ Una reciente recopilación de las constituciones españolas en R. RICO LINAJE, *Constituciones históricas. Ediciones oficiales*, 3ª edc. Universidad de Sevilla, 2007.

¹² Una visión panorámica de los conflictos internos y externos en Europa puede verse en Ch. TILLY, *Las revoluciones europeas, 1492-1992*, Crítica, Barcelona, 1995.

¹³ Puede verse al respecto, «¿Europa de los Estados versus Europa de las Regiones? La Unión y las Comunidades Europeas como organizaciones intraestatales», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nú. 13, 2º semestre de 2007, págs. 13 a 22.

Inicialmente, los fundadores de la Unión Europea consideraron que no era necesario consagrar derechos fundamentales y mucho menos la ciudadanía en el conjunto de tratados que regían la Unión y las Comunidades Europeas. Y esa posición se podía justificar en la circunstancia de que los Estados fundadores (salvo Alemania), junto con otros, en 1948 habían proclamado la Declaración Universal de Derechos del Hombre¹⁴, en 1950 creado el Consejo de Europa¹⁵, con la excepción de Alemania, con otros Estados europeos, y en 1950, un año antes de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, habían firmado en Roma el Convenio Europeo de Derechos Fundamentales y Libertades Públicas¹⁶. Además, las constituciones de los Estados europeos consagraban y garantizaban los derechos fundamentales de sus ciudadanos, de manera que podría pensarse que no era necesario que la nueva organización europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), consagrara un elenco de derechos fundamentales, porque no era imaginable que dicha organización internacional pudiera afectar directamente a las personas físicas y sus derechos. Un error de planteamiento derivado de no reconocer la naturaleza intraestatal de la CECA.

Los fundadores de la Unión pretendieron trazar sin éxito una línea separadora entre los derechos fundamentales, en particular la ciudadanía, y el ejercicio de actividades laborales y empresariales. Dos mundos separados e incomunicados. Pero dicha separación carecía de sentido, las organizaciones que se estaban creando poco tenían que ver con organizaciones internacionales conocidas hasta esos días. La marginación de los derechos fundamentales en los Tratados estará a punto de poner en crisis profunda a las Comunidades, particularmente cuando el Tribunal Constitucional Alemán se planteó la no aplicación de Derecho de la Unión por vulnerar derechos fundamentales consagrados en la Ley Fundamental de Bonn¹⁷. Incluso, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, tan innovador en otras cuestiones, había sido superado por los acontecimientos teniendo que generar a toda prisa una teoría de los derechos fundamentales¹⁸.

Cuando los Estados miembros en 1992 configuraron una concepción de ciudadanía en el Tratado de la Comunidad Europea, como propuesta española, todas las previsiones de crecimiento de la Unión habían sido desbordadas. Y, sin embargo, en los Tratados no había ciudadanos, no hay personas, las libertades son de circulación

¹⁴ La Declaración Universal de Derechos del Hombre fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. La ONU contaba con 58 miembros de los que 48 votaron a favor, 8 se abstuvieron y 2 se ausentaron.

¹⁵ El Consejo de Europa se fundó el 5 de mayo de 1949 y fueron sus miembros fundadores 10 estados, a saber: Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suecia y Reino Unido de Inglaterra y de Irlanda del Norte.

¹⁶ La Convención de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales se firmó en Roma el 4 de noviembre de 1950.

¹⁷ Entre los numerosos trabajos que abordan esta cuestión pueden verse A. SALINAS DE FRÍAS, *La protección de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*, Ed. Comares, Granada, 2000, págs. 10 y sigs.

¹⁸ *Vid. idem.*

de mercancías, trabajadores, capitales, servicios. Sin embargo el nacionalismo latente no podrá resistir las propias presiones internas, porque la ciudadanía es una necesidad del mercado interior. Tan sólo el Reino Unido pretenderá vivir en la ficción cercenando la aplicación del concepto de ciudadanía. Pero, ni siquiera el Reino Unido ha resistido el embate expansivo de la ciudadanía¹⁹. Y, pese a las limitaciones implícitas que tiene la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, si finalmente entra en vigor el Tratado de Lisboa, no será posible detener su aplicación expansiva.

VI

Pero, ¿qué es un ciudadano europeo por su comparación a los ciudadanos de los Estados miembros y a los extranjeros?

En primer lugar, el concepto de ciudadanía europea no sustituye a la ciudadanía de los Estados miembros, al contrario, se trata de un estatus derivado o condicionado por la ciudadanía nacional, hasta el punto de tener que considerarse como un estatus vinculado a la ciudadanía-nacionalidad²⁰.

La vinculación de la ciudadanía europea a la ciudadanía nacional se produce tanto para la adquisición como para la pérdida de la misma, de manera que puede afirmarse que la ciudadanía europea sigue a la nacionalidad. No se puede ser ciudadano europeo sin ser nacional de un Estado miembro, y si se pierde esta última condición se pierden los derechos de la ciudadanía europea.

La ciudadanía europea se concreta, de acuerdo con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en cinco derechos que le son privativos: el derecho de sufragio en las elecciones municipales (art. 40), el derecho de sufragio en las elecciones europeas (art. 39), el derecho a la libre circulación (45), el derecho de residencia (45) y el derecho a la protección diplomática y consular (46). Sin embargo, el concepto de ciudadanía ha sido desbordado en la propia Carta que, en el Título dedicado a la ciudadanía, atribuye a las personas físicas y jurídicas que tengan su residencia o su domicilio social en la Unión, los derechos a la buena administración, de acceso a documentos, de acceso al Defensor del pueblo y de petición. Ser ciudadano añade, con todo, un plus considerable que divide a las personas que viven en la Unión en dos categorías: ciudadanos y no ciudadanos.

Una de las manifestaciones más relevantes de la ciudadanía es el derecho a circular y residir libremente por el territorio de la Unión (a salvo de las restricciones

¹⁹ Las claves para comprender la posición británica pueden encontrarse en N. FERGUSON, *El imperio británico. Como Gran Bretaña forjó el orden mundial (Empire. How Made the Modern World, 2003)*. Mondadori, Barcelona, 2ª edc. 2006, así como M. AHUJADO, *Los británicos y Europa ¿De la reluctancia a la integración plena en la UE?*, Ed. Académicas, Madrid, 2007.

²⁰ Sobre la ciudadanía europea, en particular sobre sus antecedentes y gestación, puede verse: C. BRU, *La ciudadanía europea*, Ed. Sistema, Madrid, 1994 y P. JUÁREZ PÉREZ, *Nacionalidad estatal y ciudadanía europea*, M. Pons, Madrid-Barcelona, 1998, esta última contiene una bibliografía de interés sobre la materia.

que puedan establecerse en algunos Tratados de adhesión), y de las facultades extraordinarias que los Tratados otorgan a los Estados miembros en aras de la seguridad. Pero, el Tribunal de Justicia, como en otras ocasiones ha tomado la delantera. Por una parte, y aun sin proclamarlo solemnemente, su jurisprudencia se aproxima cada vez más a la consideración del artículo 18 como de directa aplicación y, por otra, extiende cada vez más el derecho a la libre circulación a los que, sin ser ciudadanos, residen en la Unión por causas diferentes²¹.

VII

La configuración actual de la ciudadanía europea no puede entenderse como una meta sino como una etapa preparatoria de la ciudadanía europea plena. Me atrevería a hacer una serie de propuestas en el orden interno europeo y en lo relativo a la posible expansión del concepto de ciudadanía.

El sentimiento de ciudadanía europea exige, en primer lugar, que los europeos podamos circular y residir libremente por el territorio de la Unión, de manera que se considere como un derecho desvinculado de los Estados, un derecho sólo regido por normas de la Unión, que excluya el ejercicio de competencias de carácter limitativo por los Estados miembros. De manera que el artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²² que consagra el derecho a la libre circulación y residencia debiera considerarse de directa aplicación siguiendo la interpretación expansiva que de dicho precepto ha hecho el Tribunal de Justicia desde la Sentencia BAUMBAST²³.

El derecho de sufragio de los ciudadanos europeos residentes en otros Estados miembros diferentes a su Estado de origen, ahora limitado a las elecciones locales y europeas, debe alcanzar también las elecciones regionales y estatales o generales. Es preciso aquí recordar el concepto de ciudadano que contiene la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, esto es el concepto de adhesión e interés en la comunidad. Y no resulta dudoso que los europeos que residen en Estados miembros diferentes al de origen, por razones de trabajo o de otra naturaleza, están afectados por el ejercicio de competencias por los poderes regionales y nacionales con la misma intensidad, o mayor, que el interés que les vincula a las entidades locales o a la Unión Europea. Pues, resulta evidente que la ciudadanía plena no se podrá alcanzar hasta que todas las personas puedan participar en todos los asuntos públicos del lugar de su residencia.

Se ha dado un paso importante desde que en 1979 se eligieron por sufragio universal los parlamentarios europeos por los ciudadanos europeos. Y la circunstancia

²¹ Ver al respecto, E. CRESPO NAVARRO, «La jurisprudencia del TJCE en materia de ciudadanía de la Unión: una interpretación generosa basada en la remisión al Derecho nacional y en el principio de no discriminación por razón de nacionalidad», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 28, sep/dic, 2007, pág. 883 y sigs.

²² El artículo 21 del TFUE se corresponde al art. 18 del TCE y a los artículos I-10. 2 a) y II-105 de la Constitución Europea.

²³ STJCE de 17 de septiembre de 2002, asunto 413/99, caso BAUMBAST, R/Secretary of State for the Home Department, Rec. 2002, pá. 709.

de que el Parlamento Europeo elija al Presidente de la Comisión, a propuesta del Consejo Europeo, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (art. 17.7 del TUE), supone un incremento considerable de los poderes del Parlamento y de los ciudadanos europeos que podrán visualizar con mayor claridad la trascendencia de las elecciones europeas. Pero debiera irse más allá del pleno reconocimiento de los partidos políticos europeos (art. 9.4 TUE), de manera que se exigiera a los partidos nacionales europeos que concurrieran necesariamente a las elecciones europeas en formaciones políticas europeas, así como que la circunscripción electoral fuera la Unión Europea.

Pero, además de las reformas anteriores el reto más importante con el que se encuentra la Unión Europea es la integración de los inmigrantes. Lo que la Unión no puede permitirse es que convivamos indefinidamente ciudadanos europeos con una suerte de esclavos de nuestro tiempo. Pues, son personas de las que queremos su trabajo, pero a los que no permitimos que intervengan en los asuntos que les afectan. Sería un retroceso monstruoso que la imagen de Europa se pareciera cada vez más a la del Imperio Romano, en que sólo los ciudadanos romanos podían considerarse seres humanos plenos.

VIII

La nuestra es la era de los derechos fundamentales. Desde el renacimiento protagonizado por las Naciones Unidas en su Declaración de 1948, los derechos fundamentales y las libertades públicas no dejan de expandirse. Es ahora cuando pueden realizarse los ideales de la ciudadanía. La ecuación entre, de una parte, los sistemas democráticos y, de otra, la transparencia de la actividad política, consecuencia de las nuevas tecnologías aplicadas a los medios de comunicación, han supuesto una transformación espectacular de nuestras sociedades. Y esos ideales no son otra cosa que la consecuencia de situar a los ciudadanos en el centro del sistema político. Supone pasar de la afirmación eufemística que rige hasta nuestros días a convertir a los poderes públicos en poderes vicariales.

Ser ciudadano es equivalente a plenitud de derechos, a liberación, a la potestad de cinselarse a uno mismo junto con los demás ciudadanos, pero no se puede identificar en nuestros días con un estatuto privilegiado de unos en relación con otros. Es preciso recordar ahora el concepto primigenio de ciudadanía que se deduce de la Declaración de Derechos de Virginia: ciudadanos deben ser los que hayan probado suficientemente su adhesión e interés en la Comunidad en la que viven. Pero esa adhesión debe entenderse como meramente instrumental, esto es, como exigencia para practicar en plenitud los derechos. La adhesión a una comunidad no debe convertirse, como hasta nuestros días, en algo sustancial que nos convierta nuevamente en súbditos, pervirtiendo, de nuevo, el sistema de valores en la era de los derechos fundamentales, como sucediera a lo largo del siglo XIX y parte del XX con los ideales de la Revolución Francesa.

No tenía razón J. F. KENNEDY cuando lanzó ese mensaje a los norteamericanos que pervertía las tradiciones más profundas democráticas de su país al decir, en su

primer discurso posterior a su toma de posesión como presidente de EEUU, *no preguntes lo que tu país puede hacer por ti, sino lo que tú puedes hacer por tu país*²⁴. Los hombres no están al servicio de los Estados sino éstos al servicio de los hombres, y esa relación de los hombres con el Estado no se debilita por las ideas como la solidaridad, sino que se fortifica porque no tiene nada que ver la subordinación de los hombres a los intereses generales de la comunidad, con la subordinación de los hombres a los poderes públicos. Un sistema democrático avanzado no puede permitir que los poderes se desvinculen de los ciudadanos considerando que existen objetivos que trascienden a éstos.

Europa tiene la oportunidad de ser la América del siglo XXI, casa de acogida y de libertades en que se consideren ciudadanos todos los hombres y mujeres que se vinculen al extraordinario proyecto que se está forjando entre nosotros. Ésa es mi esperanza.

PALABRAS CLAVE: Ciudadanía. Ciudadanía europea plena. Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Declaración de Derechos de Virginia. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Concepto primigenio de ciudadanía.

RESUMEN: En este trabajo se hace un repaso de los antecedentes históricos de la ciudadanía hasta su configuración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Y como resultado de dicho análisis se obtienen dos conclusiones: por una parte. Debe crearse una ciudadanía europea plena, sin las limitaciones que sufre la regulación actual. Y, por otra parte, se postula el retorno a la concepción primigenia de ciudadanía, que se deduce de la declaración de Derechos de Virginia de 1776, que se hace depender de «la adhesión e interés en la comunidad» de las personas que quieren ser ciudadanos. Esta concepción podría poner fin a la exclusión que sufren millones de inmigrantes en Europa.

KEY WORDS: Citizen's Rights. Full European Citizen's Rights. Human and Citizen's Rights Declaration. Virginia Human Rights Declaration. European Union Charter of Fundamental Rights. Original concept of Citizen's Rights.

ABSTRACT: The present work looks through the historical antecedents of Citizen's Rights until they formed part of the European Union Charter of the Fundamental Rights. As result of said analysis we come to the following conclusion: on one hand full European Citizen's Rights should be created without any of the limitations that affect the actual regulation, and on the other hand it is demanded to return to the original concept of Citizen's Rights, deduced from the Virginia Declaration of Rights, 1776, that depends «on the attachment to and the interest with the community» of all men who wish to be citizens. This concept could put an end to the exclusion suffered by millions of immigrants in Europe.

²⁴ «Ask not what your country will do for you; ask what you can do for your country», pronunciada en el discurso de 20 de enero de 1961, el día de su toma de posesión como presidente de los Estados Unidos de América.