

Recibido: 28 junio 2022
Aceptado: 22 julio 2022

La evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de nacionalidad

Milagros OROZCO HERMOSO *

SUMARIO: I. Planteamiento: la intervención del Tribunal de Justicia en el ámbito de la nacionalidad. II. La eficacia de la nacionalidad: el enfoque de mercado interior y los primeros límites. 1. Supuestos de nacionalidad simple. 2. Supuestos de plurinacionalidad. III. Dimensión constitutiva: el potencial de la ciudadanía de la Unión como marco del Derecho de la nacionalidad de los Estados miembros. 1. Delimitación competencial. 2. Intervención del Tribunal de Justicia en relación con la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad. A) Ámbito y objeto del control por parte del Tribunal de Justicia. B) Criterios de verificación introducidos por el Tribunal de Justicia y su base jurídica. IV. Conclusiones.

PALABRAS CLAVE: NACIONALIDAD – CIUDADANÍA DE LA UNIÓN – ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA – COMPETENCIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS – PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

RESUMEN: *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desarrollado una jurisprudencia en materia de nacionalidad, que abarca tanto la cuestión de la eficacia o reconocimiento del vínculo, como su dimensión constitutiva. La base jurídica de dicha jurisprudencia ha evolucionado desde la libre circulación de personas y una perspectiva de mercado interior, a la ciudadanía de la Unión. El alcance sobre el Derecho interno de los Estados miembros ha sido distinto en función de cuál ha sido la perspectiva adoptada. Mientras que en la dimensión del reconocimiento de la nacionalidad el Tribunal ha seguido un método funcional que corrige el resultado material de la aplicación de las normas estatales cuando resulta contrario al Derecho de la Unión Europea, en el aspecto constitutivo del vínculo se ha creado un conjunto de reglas que encuadran las competencias de los Estados miembros y les imponen límites. Esta segunda dimensión plantea especiales interrogantes en lo referido a su legitimidad, a su implementación práctica y a su eventual desarrollo en el actual contexto normativo.*

The evolution of the case law of the court of justice of the european union on nationality

ABSTRACT: *The Court of Justice of the European Union has developed a body of case law on nationality, covering both the question of the effectiveness or recognition of the link and its constitutive dimension. The legal basis of this case law has evolved from the free movement of persons and an internal market perspective to citizenship of the Union. The impact on the domestic Law of the Member States has been different depending on which perspective has been adopted. While in the dimension of recognition of nationality the Court has followed a functional method that corrects the material result of*

* Profesora de Derecho internacional privado, Universidad Autónoma de Barcelona. Abogada

the application of State rules when it is contrary to European Union Law, in the constitutive aspect of the link it has created a set of rules that frame the competences of the Member States and impose limits on them. This second dimension raises particular questions as to its legitimacy, its practical implementation and its possible development in the current regulatory context.

KEYWORDS: NATIONALITY – CITIZENSHIP OF THE UNION – SCOPE OF APPLICATION OF EUROPEAN UNION LAW – MEMBER STATE COMPETENCES – PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY.

I. PLANTEAMIENTO: LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EN EL ÁMBITO DE LA NACIONALIDAD

La regulación de las formas de adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad constituye una competencia exclusiva estatal. Esta competencia exclusiva deriva de un principio del Derecho internacional general plenamente consolidado y reafirmado tanto por la jurisprudencia internacional como por los tratados internacionales en la materia. Así, cada Estado determina quiénes son sus nacionales, de forma esencialmente soberana, prácticamente sin otros límites que la soberanía de los demás Estados, así como los derivados de los textos normativos internacionales en materia de derechos humanos¹.

En la Unión Europea (en adelante, UE), sin embargo, se produce lo que parece una contradicción: el Derecho de la UE recurre frecuentemente al criterio de la nacionalidad para determinar el ámbito de aplicación personal de sus disposiciones (lo hace, por ejemplo, y solo por citar el Derecho primario, en el marco del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad², de la ciudadanía de la Unión³, o en el ámbito de la libre circulación de personas y libre prestación de servicios⁴, entre otros), pero luego no ostenta competencia alguna para determinar quiénes son las personas beneficiarias de tales disposiciones⁵.

En efecto, si el silencio de los tratados originarios sobre la cuestión de la determinación y regulación de la nacionalidad expresaba implícitamente la retención de esta competencia por parte de los Estados miembros, así como que ninguna acción de las Comunidades Europeas era posible (ni pensable) en este ámbito, durante el proceso de adopción del Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992 se dejó establecido este principio ya de forma explícita, mediante la

¹ J.C. Fernández Rozas, *Derecho español de la nacionalidad*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 39–41; S. A. Sánchez Lorenzo, “Derechos humanos y competencia exclusiva del estado en materia de nacionalidad”, *REDI*, vol. LXVII, n° 2, julio–diciembre 2015, pp. 116–117.

² Art. 18 TFUE.

³ Art. 20 TFUE.

⁴ Arts. 45, 49 y 56 TFUE.

⁵ N. Bouza i Vidal, “El ámbito personal de aplicación del Derecho de establecimiento en los supuestos de doble nacionalidad. (Comentario a la sentencia del TJCE de 7 julio 1992, Micheletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria, as. C 369/90)”, *Revista de Instituciones Europeas*, n° 20, mayo/agosto 1993, p. 566.

“Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro”, adoptada como Declaración nº 2 anexa al TUE, que no dejaba lugar a dudas sobre la remisión exclusiva a los Derechos nacionales a estos efectos⁶.

Es precisamente en este punto, pues, donde lógicamente puede surgir el interrogante: dada la anterior premisa, ¿cómo es posible que se plantee en el presente trabajo el análisis de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (en adelante, TJ) en materia de nacionalidad? ¿Puede el TJ emitir pronunciamientos que afecten al Derecho de la nacionalidad, desde el momento en que tanto el Derecho primario como las declaraciones –unilaterales y multilaterales– efectuadas por los Estados miembros lo excluyen claramente del ámbito competencial de la Unión?

La respuesta a esta aparente paradoja la podemos hallar en la distinción que se ha efectuado desde la doctrina⁷, entre las competencias de la UE y el campo de aplicación del Derecho de la UE. Pese a que las instituciones únicamente pueden ejercer su potestad reguladora sobre las materias que se integran –de forma explícita o implícita– en el ámbito competencial de la UE, el Derecho de la Unión, en cambio, puede extenderse más allá. En efecto, y tal y como ha declarado el TJ en un gran número de ocasiones, el Derecho de la Unión, en situaciones comprendidas en su ámbito, se impone sobre las normas nacionales dictadas incluso en materias reservadas a la competencia de los Estados miembros, en la medida en que la aplicación de dichas normas vulnere los derechos y principios previstos en los Tratados. Consecuentemente, en las materias citadas, los Estados miembros deben ejercer su competencia –tanto en la adopción de las normas como en su aplicación– respetando el Derecho de la UE. Esto es precisamente lo que sucede, según el TJ, con el Derecho de la nacionalidad, aunque se ha manifestado también en otros muchos ámbitos.

En la materia que nos ocupa, es posible distinguir dos niveles de intervención por parte del TJ⁸: en primer lugar, desde el punto de vista de la eficacia o reconocimiento en un Estado miembro de la nacionalidad otorgada por un Estado distinto, y, en segundo lugar, en referencia a los aspectos constitutivos del vínculo (adquisición, pérdida o recuperación de la nacionalidad). En términos generales,

⁶ Este principio se reafirmó más tarde en el Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 diciembre 1992, en cuyas Conclusiones de la Presidencia se incluyó también, a instancias de Dinamarca, una Decisión en análogo sentido. Con ello se confirmaba la práctica sentada anteriormente por las sendas declaraciones efectuadas por la República Federal de Alemania, anexa a la firma del Tratado constitutivo de la CEE de 1957, y por el Reino Unido, en 1972 junto con el Acta de Adhesión a dicho Tratado, y en 1982 a la vista de la entrada en vigor de la *British Nationality Act* de 1981, en las que ambos Estados determinaban, con base en su respectivo derecho estatal, quiénes debían considerarse sus nacionales a efectos comunitarios. Vid. E. Pérez Vera, “Citoyenneté de l’Union Européenne, nationalité et condition des étrangers”, *Recueil des Cours*, vol. 261, 1996, pp. 338–339.

⁷ S. Corneloup, “Réflexion sur l’émergence d’un droit de l’Union européenne en matière de nationalité”, *Journ. dr. int.*, 2011, p. 495.

⁸ S. Corneloup, *loc. cit.*, p. 495.

estos dos niveles se han presentado cronológicamente también en este orden, siendo el impacto sobre el Derecho interno de la nacionalidad lógicamente mayor en el segundo que en el primero. La fundamentación jurídica de las decisiones del TJ atinentes a la nacionalidad también ha evolucionado, adaptando sus cimientos al modelo constitucional europeo vigente en cada momento (que, como es sabido, ha sido de construcción progresiva).

Dado el propósito y las características de este trabajo, limitaremos el análisis a las principales sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión que contienen pronunciamientos directamente relacionados con las cuestiones señaladas, y en las que eran objeto de debate los efectos del vínculo de nacionalidad en sí mismo, o bien la propia regulación o práctica estatal en materia de nacionalidad. En consecuencia, no nos referiremos –o al menos no en detalle– a aquellos asuntos en los que la nacionalidad desempeña un papel secundario y no es objeto de valoración directa, ya sea en supuestos en los que aparece en tanto que factor de aplicación de las normas comunitarias, o como criterio de conexión de normas de Derecho internacional privado, o bien porque se considera como elemento desencadenante de una eventual discriminación prohibida por el Derecho de la Unión. Bajo estos parámetros, nos centraremos preferentemente en examinar el alcance de la intervención del TJ y la evolución de la base jurídica de sus decisiones, con el propósito de determinar si, y en caso afirmativo en qué medida, resultan afectadas las competencias de los Estados miembros en materia de nacionalidad, en los dos niveles señalados. A partir de ello, se intentará trazar cuál es la situación actual de las relaciones entre el Derecho de la UE y los Derechos internos en este ámbito, así como las posibilidades de evolución que se abren para el futuro.

II. LA EFICACIA DE LA NACIONALIDAD: EL ENFOQUE DE MERCADO INTERIOR Y LOS PRIMEROS LÍMITES

El punto de partida de esta primera perspectiva es la existencia de una nacionalidad ya adquirida conforme a la ley de un Estado miembro, ya se trate de una situación de nacionalidad simple o bien de plurinacionalidad (que a su vez puede implicar un doble vínculo con dos Estados miembros de la UE, o bien con un Estado miembro y un tercer Estado). La cuestión se suscita cuando la persona interesada reclama ante las autoridades de un Estado miembro –que puede ser tanto el de la propia nacionalidad ostentada como otro Estado miembro distinto– determinados derechos, libertades o beneficios que considera que le son reconocidos por las normas europeas, y que dimanar precisamente de la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro. Es decir, la valoración de la eficacia del vínculo de nacionalidad se presenta en tanto que éste constituye el factor delimitador del ámbito de aplicación personal de las normas del Derecho de la Unión.

1. Supuestos de nacionalidad simple

Es posible, en primer lugar, que la cuestión de los efectos de la nacionalidad de un Estado miembro se presente en supuestos en los que el sujeto ostenta una única nacionalidad.

En una de las primeras decisiones en este ámbito, la sentencia *Auer I*⁹, y en un supuesto de invocación de la libertad de establecimiento en Francia por parte de un naturalizado francés, el TJ ya declaró que “ninguna disposición del Tratado, en el ámbito de aplicación del mismo, permite tratar de modo distinto a los nacionales de un Estado miembro según la época o el modo de adquirir la nacionalidad de este Estado”. La condición esencial es la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro en el momento en que se alega el disfrute de los derechos previstos en las normas europeas, además de cumplir los demás requisitos para la aplicación de dichas normas¹⁰. Este criterio se impone incluso frente al Estado miembro de la propia nacionalidad que se invoca¹¹, en el marco del ejercicio de las libertades comunitarias, y por encima de lo que pueda disponer la regulación nacional.

Tampoco es posible alegar un presunto “uso abusivo” de las normas del Derecho de la Unión para negar el reconocimiento a la nacionalidad de un Estado miembro que se invoca. En el asunto *Zhu y Chen*¹², y con fundamento ya en la ciudadanía de la Unión, el Tribunal impone igualmente a las autoridades de un Estado miembro (Reino Unido) el reconocimiento de la nacionalidad de otro Estado miembro (Irlanda), a pesar de que dicha nacionalidad se había adquirido de forma “estratégica”, amparándose en la suficiencia del criterio *ius soli* establecido en la legislación irlandesa entonces vigente para la adquisición de la nacionalidad de este país, extremo que no fue discutido en ningún momento. En cierto modo ello implica también una determinada opción material –que ya se había manifestado anteriormente en la jurisprudencia del Tribunal, como se verá en seguida– relacionada con la no procedencia de exigir condición de efectividad alguna para el reconocimiento de los efectos de la nacionalidad de un Estado miembro.

2. Supuestos de plurinacionalidad

Sin embargo, la mayoría de los supuestos en los que se ha planteado ante el TJ la eficacia de la nacionalidad otorgada por un Estado miembro, a efectos del

⁹ STJ 7 febrero 1979, asunto C-136/78, *Auer I*.

¹⁰ Ap. 28 STJ 7 febrero 1979, asunto C-136/78, *Auer I*.

¹¹ Como ya estableció la sentencia dictada en el asunto C-115/78, *Knoors*, 2 febrero 1979.

¹² STJ 19 octubre 2004, asunto C-200/02, *Zhu y Chen*.

disfrute de los derechos otorgados por las normas europeas, han sido casos de doble nacionalidad. Algunos de ellos involucraban la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro junto con la de un tercer Estado. En otros, en cambio, ambas nacionalidades ostentadas eran las de un Estado miembro.

Entre los primeros, el más significativo, y que sin duda constituye un hito en el ámbito que examinamos, así como el punto de partida de la construcción jurisprudencial posterior, fue el resuelto por la Sentencia de 7 julio 1992, asunto C-369/90, *Micheletti*, en el que también estaba en juego el ejercicio de la libertad de establecimiento¹³. En lo relativo a la eficacia de la nacionalidad del Estado miembro invocada por el interesado (la italiana), cuya operatividad fue negada por las autoridades españolas en base a los arts. 9.9º y 9.10º Cc¹⁴, el TJ declara meridianamente que no corresponde a la legislación de un Estado miembro “limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado”¹⁵. En el caso en cuestión, los “requisitos adicionales” que se exigían al Sr. Micheletti para reconocer la eficacia de su nacionalidad italiana a efectos de la libertad de establecimiento iban referidos a la residencia habitual en el Estado miembro cuya nacionalidad invocaba. Aunque propiamente los arts. 9.9 y 9.10º Cc no eran aplicables al asunto¹⁶, tras la argumentación de las autoridades españolas estaba

¹³ En particular, el art. 52 TCEE y la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 mayo 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios. Los hechos del litigio son bien conocidos: el Sr. Micheletti, doble nacional italo-argentino que había obtenido la homologación de su título argentino de odontólogo en España, y con el objeto de establecerse por cuenta propia como odontólogo en este país, solicitó ante la Delegación del Gobierno en Cantabria la concesión de la tarjeta definitiva de residente comunitario. Sin embargo, la solicitud le fue denegada en base a los arts. 9.9º y 9.10º Cc, al considerar como prevalente la nacionalidad argentina, coincidente con su última residencia habitual anterior a su llegada a España.

¹⁴ Aunque posteriormente y en el procedimiento ante el TJ el propio Gobierno español cambió la base jurídica de su argumentación. *Vid.* una contundente crítica al respecto en J.L. Iglesias Buhigues, “Doble nacionalidad y Derecho comunitario: A propósito del asunto C-369/90, Micheletti, sentencia del TJCE de 7 julio 1992”, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 956-963.

¹⁵ Ap. 10 de la sentencia de 7 julio 1992, asunto C-369/90, *Micheletti*. El Tribunal sigue la línea de la propuesta de solución formulada por el Abogado General Giuseppe Tesaurò.

¹⁶ Por no tratarse de un supuesto de determinación de la ley personal –es decir, del punto de conexión “nacionalidad”– en el marco de un conflicto de leyes, *vid.* N. Bouza i Vidal, *loc.cit.*, pp. 572-573; S.A. Sánchez Lorenzo, “Libertades comunitarias y nacionales de terceros estados”, *AEDIPr*, vol. V, 2005, p. 261. Desde otro punto de vista, se ha sostenido la no aplicabilidad de los mencionados preceptos, porque las reglas de conflicto en juego no eran las del derecho interno español, sino las establecidas en el ordenamiento comunitario, *vid.* J.L. Iglesias Buhigues, *loc. cit.*, p. 958, así como que, en los términos del art. 9.9 del Código civil, la situación de doble nacionalidad española y de un tercer estado estaría implícitamente incluida entre aquellas “previstas en la ley” (entendiendo “ley” como normas de origen comunitario), y por lo tanto su solución debe remitirse a lo que establezca dicho ordenamiento, *vid.* J.M. Espinar Vicente, “La resolución de los conflictos de nacionalidad en el Derecho comunitario”, *La Ley Comunidades Europeas*, nº 84, 1994, p. 4.

el principio de efectividad, subyacente en dichas normas. Dicha regla, tradicionalmente aceptada en Derecho internacional¹⁷, legitimaría el no reconocimiento de una nacionalidad extranjera que no se considera efectiva (por no constituir la expresión de un vínculo real) a efectos del ejercicio del derecho a la protección diplomática, y es también de uso común por los Estados –junto al de la prevalencia de la nacionalidad del foro– como criterio de solución de los conflictos positivos de nacionalidad. La sentencia dictada en el asunto *Micheletti* –así como la jurisprudencia posterior que se apoya en esta resolución– implica, precisamente, descartar el principio de la nacionalidad efectiva en relación con el reconocimiento de la nacionalidad de un Estado miembro¹⁸.

La solución ofrecida por el TJ, que ya se apuntaba en la sentencia *Auer I*, niega pues a los Estados miembros la potestad de oponer su normativa interna sobre nacionalidad para restringir la eficacia de la nacionalidad de otro Estado miembro, que se invoca en el marco del ejercicio de las libertades previstas en el Tratado. Como se ha afirmado, era la única respuesta posible, puesto que resolver en otro sentido hubiera supuesto la inaceptable renuncia a la uniformidad en la aplicación de las normas europeas, al dejar la delimitación del ámbito de aplicación personal de la libertad de establecimiento –y por extensión del resto de libertades basadas en el factor nacionalidad– en manos de los Estados miembros¹⁹.

La fundamentación jurídica de la sentencia *Micheletti* es sencilla y sucinta²⁰, aunque encierra pronunciamientos de gran calado. Por una parte, y respecto de la cuestión de la eficacia de la nacionalidad de un Estado miembro, al TJ le basta el art. 52 del entonces vigente Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) para descartar la posibilidad de que la normativa nacional pueda introducir restricciones adicionales al respecto. Los objetivos del Tratado y la garantía de la aplicación uniforme de las libertades fundamentales proporcionan al TJ un sustento claro y suficiente para esta decisión.

Pero, por otra parte, lo realmente novedoso de la sentencia es la consideración que antecede al mencionado pronunciamiento. Como punto de partida, el TJ

¹⁷ A raíz de la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 6 abril 1955, caso *Nottebohm*.

¹⁸ 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 el principio de no discriminación por razón de nacionalidad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 28, 2007, p. 890 y nota 19.

¹⁹ Ap. 12 STJ 7 julio 1992, asunto C-369/90, *Micheletti*. Vid. N. Bouza i Vidal, *loc. cit.*, p. 568; E. Crespo Navarro, *loc. cit.*, p. 891; H.U.J. d’Oliveira, “Case C-369/90, M. V. Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria, Judgment of 7 July 1992”, *Common Market L. Rev.*, vol. 30, nº 3, 1993, p. 625; P. Juárez Pérez, “Dieciocho años de ciudadanía de la Unión: ¿hacia una figura emancipada?”, *CDT*, vol. 2, nº 2, 2010, pp. 278–279.

²⁰ Para alguna doctrina ello es un mérito, *vid.* J.L. Iglesias Buhigues, *loc. cit.*, p. 964, mientras que según otras opiniones la fundamentación de la sentencia es escasa y excesivamente expeditiva en algunos aspectos, *vid.* D. Ruzié, “Nationalité, effectivité et droit communautaire”, *Rev. gen. dr. int. pub.*, vol. 107, 1993, pp. 107–108.

declara que “La determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro” –hasta aquí, ninguna sorpresa–, pero luego añade “*competencia que debe ejercerse respetando el Derecho comunitario*” (el subrayado es nuestro). Tras incluir formalmente al Derecho internacional en la fundamentación jurídica de la sentencia –aunque para luego apartarse de él, en realidad–, a través de este inciso el Tribunal introduce por vez primera, y en lo que es aparentemente un *obiter dictum*²¹, un verdadero límite a las competencias de los Estados miembros en materia de nacionalidad, en lo que se refiere a la dimensión constitutiva del vínculo (adquisición y pérdida de la nacionalidad)²². Llama la atención especialmente este pronunciamiento, porque en el litigio no estaba en cuestión la *adquisición* de la nacionalidad de un Estado miembro, sino su *eficacia* ante las autoridades de otro Estado miembro distinto, por lo que estrictamente dicha declaración no era necesaria. El art. 52 TCEE, como norma especial, permitiría posiblemente por sí solo derogar la norma general de Derecho internacional –en el caso, la regla de la nacionalidad efectiva–, si ello está justificado por los fines de la integración²³. De hecho, se ha afirmado que este era precisamente el auténtico problema que se planteaba en el asunto *Micheletti*: lo que se dilucidaba no era realmente la compatibilidad de la normativa española sobre conflictos de nacionalidad (arts. 9.º y 9.10º Cc) con el Derecho comunitario, sino la cuestión de si el Derecho comunitario podía derogar, en el ámbito de aplicación de las libertades fundamentales, un principio de Derecho internacional (el citado principio de efectividad)²⁴. En cualquier caso, en el momento de dictarse la sentencia, la afirmación del TJ quedó como una formulación abstracta sin consecuencias materiales en el caso, por las razones antes expuestas. Con todo, generó abundantes interrogantes sobre cuál era la intención del Tribunal de Luxemburgo al introducir este límite a las competencias estatales, así como sobre qué implicaciones concretas podría conllevar sobre el Derecho de la nacionalidad de los Estados miembros²⁵. En todo caso, fue visto como una aserción de un alcance potencial elevado (como así ha sido), que además luego ha sido frecuentemente reiterada en sentencias

²¹ H.U.J. d'Oliveira, *loc. cit.*, p. 634. Además, en este punto el Tribunal va más allá de lo argumentado y propuesto por el Abogado General Tesauro.

²² *Vid. infra* apartado III.

²³ D. Ruzié, *loc. cit.*, pp. 114–116. Sin embargo, el autor es muy crítico con el –a su juicio– expeditivo e injustificado descarte del principio de efectividad por parte del Tribunal en este asunto. En este sentido, y al hilo de la sentencia de 19 octubre 2004, asunto C-200/02, *Zhu y Chen*, también se ha señalado el riesgo de abusos y de resultados no deseados que puede propiciar la aplicación rígida de esta solución jurisprudencial, y se ha abogado por el establecimiento de unas directrices mínimas a nivel de la UE en materia de nacionalidad, basadas en la efectividad y en el respeto de los derechos fundamentales, *vid.* E. Crespo Navarro, *loc. cit.*, p. 891.

²⁴ D. Ruzié, *loc. cit.*, p. 112.

²⁵ J.L. Iglesias Buhigues, *loc. cit.*, p. 965; H.U.J. d'Oliveira, *loc. cit.*, p. 634. También provocó inquietud en los Estados miembros, que reaccionaron “defensivamente” en el Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 diciembre 1992 (*vid.* nota 6).

posteriores. Por otro lado, el elemento de la “efectividad” de la nacionalidad de un Estado miembro ha sido descartado posteriormente por el TJ como una condición necesaria para el reconocimiento de los efectos de dicha nacionalidad cuando concurre con la de un tercer Estado, por ejemplo, en el asunto *Saldahna*²⁶.

Fuera del ejercicio de las libertades fundamentales, y en supuestos de doble nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea y de un tercer Estado, las soluciones ofrecidas por el Tribunal no han seguido una línea tan clara como la antes mencionada, aunque mayoritariamente se han inclinado por avalar la aplicación de la normativa del Estado miembro que otorgaba prevalencia a la nacionalidad del foro (asuntos *Mesbah*²⁷ y *Demirci*²⁸).

En los supuestos en los que ambas nacionalidades ostentadas eran las de un Estado miembro, y tratándose de situaciones comprendidas dentro del ámbito del Derecho de la Unión, la lógica interpretativa del Tribunal se ha inclinado no por hacer prevalecer de forma sistemática o abstracta una de las dos nacionalidades, sino por avalar la eficacia de aquella que, en el caso concreto, permitía el goce de las libertades fundamentales invocadas, independientemente de que fuera la nacionalidad del foro o la nacionalidad efectiva. En este sentido, la base jurídica empleada inicialmente por el TJ para motivar su decisión fueron precisamente las disposiciones de Derecho primario o derivado que regulaban dichas libertades fundamentales, bajo un enfoque de mercado interior, y en combinación con el principio de no discriminación por razón de nacionalidad. Así, en el asunto *Gullung*²⁹ el TJ retomó la doctrina *Knoors*³⁰ para reafirmar que el mero hecho de ostentar la nacionalidad del propio Estado miembro del foro no podía constituir un impedimento para beneficiarse de las libertades comunitarias –en el caso, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios invocadas por un abogado doble nacional francés y alemán en Francia–, siendo la única condición que se cumplan los requisitos de aplicación de las normas que desarrollan dichas libertades³¹. Igualmente, en el marco de la libre circulación de trabajadores (y, concretamente, en relación con los trabajadores fronterizos), la sentencia dictada

²⁶ STJ 2 octubre 1997, asunto C-122/96, *Saldahna*, en relación con la exigencia de una *cautio iudicatum solvi* a un doble nacional británico y estadounidense residente en Florida, y en el marco de un procedimiento judicial seguido en Austria.

²⁷ STJ 11 noviembre 1999, asunto C-179/98, *Mesbah*, en la que el TJ consideró que el supuesto –relacionado con la aplicación del Acuerdo de Cooperación con Marruecos– no afectaba a ninguna libertad fundamental de circulación.

²⁸ STJ 14 enero 2015, asunto C-171/13, *Demirci*. En este asunto el TJ se distanció con ello expresamente de la solución adoptada en la STJ 29 marzo 2012, asuntos acumulados C-7/10 y C-9/10, *Kahveci e Inan*, en la que entendió que estaba comprometido el objetivo de libre circulación perseguido por el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía.

²⁹ STJ 19 enero 1988, asunto C-292/86, *Gullung*.

³⁰ STJ 2 febrero 1979, asunto C-115/78, *Knoors*.

³¹ Aps. 10 a 13 de la sentencia dictada en el asunto C-292/86, *Gullung*. En el litigio en cuestión, sin embargo, el Tribunal sí avaló los impedimentos de orden deontológico así como el requisito de colegiación impuestos por las normas francesas.

en el asunto *Gilly*³² reafirmó la obligación de los Estados miembros de tener en cuenta la doble nacionalidad, al negar que pudiera asimilarse a una situación meramente interna tan solo por el hecho de que la trabajadora, nacional alemana que adquirió la nacionalidad francesa por matrimonio, desempeñara su empleo en el mismo Estado de su nacionalidad de origen³³.

Posteriormente, los importantes cambios de dimensión constitucional que arrancan con la creación de una ciudadanía de la Unión en el Tratado de Maastricht (1992), y continúan con el establecimiento y desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia en Tratado de Ámsterdam (1997), y los posteriores de Niza (2001) y Lisboa (2007), tienen repercusiones en la base jurídica de las resoluciones del TJ en este ámbito. El derecho de libre circulación y residencia inherente a la ciudadanía de la Unión provoca que ésta desplace a la libre circulación de personas como fundamento empleado por el TJ, aunque se mantiene la misma orientación teleológica, que se concreta en garantizar el efecto útil de la ciudadanía de la Unión y el disfrute de los derechos que le son consustanciales, en el marco de la lógica de la integración. Así, en la sentencia *Lounes*³⁴, el Tribunal declara que “un Estado miembro no puede restringir los efectos dimanantes del hecho de poseer la nacionalidad de otro Estado miembro, en particular los derechos inherentes a ésta en virtud del Derecho de la Unión y que resultan del ejercicio de la libertad de circulación por parte de un ciudadano”³⁵, obligando a las autoridades británicas a reconocer un derecho de residencia derivado en favor del cónyuge argelino de una nacional española que había adquirido también la nacionalidad británica. Es decir, en las situaciones de doble nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea, los Estados miembros no pueden desconocer la existencia ni la eficacia de la otra nacionalidad que no es la propia, cuando ello implique restringir los derechos que lleva aparejados el estatuto de la ciudadanía de la Unión.

En este punto es necesario señalar que existen otras resoluciones del TJ recaídas en situaciones de doble nacionalidad de dos Estados miembros de la Unión Europea que, aunque no impliquen una consideración directa del vínculo de nacionalidad desde la perspectiva que nos ocupa, sí constituyen otra muestra del mismo método funcional con el que el Tribunal de Luxemburgo aborda los conflictos de nacionalidad³⁶. Se trata de asuntos en los que no se planteaba un

³² STJ 12 mayo 1998, asunto C-336/96, *Gilly*.

³³ En este sentido, se ha señalado no sólo el valor relativo que tiene la nacionalidad en el marco del ejercicio de las libertades comunitarias, sino también del propio concepto de “extranjería”, *vid.* S.A. Sánchez Lorenzo, “Libertades comunitarias y nacionales de terceros estados”, *loc. cit.*, pp. 263–264.

³⁴ STJ 14 noviembre 2017, asunto C-165/16, *Lounes*.

³⁵ *Ibid.*, ap. 55.

³⁶ Nos referimos en este caso a los conflictos positivos de nacionalidad en sentido estricto, es decir, en los supuestos (típicos del Derecho internacional privado) en los que es necesario determinar una sola ley aplicable. En los conflictos de nacionalidad en sentido amplio, que más propiamente son de concurrencia de nacionalidades (y que son los que suelen presentarse en relación con el goce de

problema de reconocimiento o eficacia de la nacionalidad en sí misma, sino que ésta operaba como factor o punto de conexión de normas de Derecho internacional privado, cuestionándose si esta circunstancia podía constituir una discriminación por razón de nacionalidad. Entre ellas, cabe destacar en particular la sentencia dictada en el asunto *García Avello*³⁷, en la que la posible discriminación por razón de nacionalidad derivaba de la aplicación de las normas de Derecho internacional privado belgas relativas a la ley aplicable al nombre y apellidos a unos menores con doble nacionalidad belga y española residentes en Bélgica. Pese a tratarse de un ámbito material no cubierto por normas de Derecho de la UE (ni sustantivas ni de Derecho internacional privado), y pese a que las normas de conflicto belgas aplicables al caso³⁸ remitían a la ley belga –que era también la correspondiente a la nacionalidad efectiva–, el TJ hace prevalecer las consecuencias derivadas de la posesión de la nacionalidad española (configuración del apellido de acuerdo con el formato previsto en la ley española), conforme a las pretensiones de los interesados. Sin entrar en detalle en el significado de esta crucial resolución³⁹, baste destacar a nuestros efectos dos datos relevantes. En primer lugar, y en cuanto a la legitimidad del TJ para valorar la cuestión (es decir, la aplicabilidad del Derecho de la UE), se evidencia el potencial de la ciudadanía de la Unión como amplificador del ámbito de aplicación de las normas europeas, y en particular de la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad del art. 12 TFUE. La situación de doble nacionalidad, junto con la residencia en un Estado miembro distinto al de la

derechos, en el marco del ejercicio de las libertades fundamentales de la UE) no es necesario seleccionar una sola nacionalidad, sino que de lo que se trata es de reconocer los efectos de ambas, y en particular los derivados de la nacionalidad invocada. En este segundo tipo de supuestos, por lo tanto, no procede aplicar las reglas de Derecho internacional privado sobre conflictos de nacionalidad, como son por ejemplo los arts. 9.9° y 9.10° Cc *Vid.* P. Rodríguez Mateos, “La doble nacionalidad en la sistemática del Derecho internacional privado”, *REDI*, vol. XLII, 1990, 2, pp. 467–468; J. Basedow, “Le rattachement à la nationalité et les conflits de nationalité en droit de l’Union européenne”, *Rev. crit. dr. int. pr.*, vol. 99, n° 3, 2010, p. 436.

³⁷ STJ 2 octubre 2003, asunto C–148/02, *García Avello*.

³⁸ Art. 3 del Convenio de la Haya de 12 abril 1930 sobre ciertas cuestiones relativas al conflicto de leyes de nacionalidad.

³⁹ *Vid.* las interesantes reflexiones sobre esta sentencia en T. Ackermann, “Case C–148/02, *Carlos García Avello v. État Belge*”, *Common Market L. Rev.*, vol. 44, 2007, pp. 141–154; M. Gardeñes Santiago, “Ciudadanía europea, doble nacionalidad y aplicación de la ley nacional de la persona. Reflexiones en torno a la sentencia del TJCE *García Avello*, de 2 octubre 2003”, *Revista General de Derecho Europeo*, n° 3, 2004, pp. 1–14; P. Lagarde, “Arrêt du 2 octobre 2003 – Cour de Justice des Communautés Européennes”, *Rev. crit. dr. int. pr.*, vol. 93, n° 1, 2004, pp. 192–202; Á. Lara Aguado, “Libertades comunitarias, doble nacionalidad y régimen de los apellidos (Caso *García Avello* y el avance irresistible de la autonomía de la voluntad)”, *Diario La Ley*, n° 6107, 2004, pp. 1–13; S. Poillot-Peruzzetto, “Note” [Sentencia TJ de 2 octubre 2003, asunto C–148/02, *García Avello*], *Journal du Droit International*, vol. 4, 2004, pp. 1225–1237; A. Quiñones Escámez, “Ciudadanía europea, doble nacionalidad y cambio de los apellidos de los hijos: autonomía de la voluntad y conflicto positivo entre las nacionalidades de dos Estados miembros”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 2004, pp. 851–872; M. Requejo Isidro, “Estrategias para la “comunitarización”: descubriendo el potencial de la ciudadanía europea”, *Diario La Ley*, n° 5903, 2003, pp. 1–12.

nacionalidad que se invoca, es suficiente en este asunto para descartar que se trate de una situación puramente interna⁴⁰. Se juzga incluida en el ámbito del Derecho de la Unión, y por lo tanto apta para desencadenar la posibilidad de control por parte del TJ, sin que sea necesario el ejercicio efectivo de la libre circulación ni el desarrollo de actividad económica alguna. Esto supone una remarcable diferencia con el criterio mantenido en la jurisprudencia anterior⁴¹. Sin embargo, más adelante el TJ ha matizado esta tesis, y en los casos en los que el ciudadano de la UE no ha hecho uso de su libertad de circulación y residencia, ha exigido que la medida nacional considerada implique la privación del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por la ciudadanía de la Unión, o la obstaculización del ejercicio del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros⁴². Sí se ha confirmado, en cambio, la extensión del ámbito de aplicación del Derecho de la UE, a partir de la ciudadanía de la Unión, a ámbitos relacionados con la esfera personal del ciudadano, más allá de su condición de operador económico.

En segundo lugar, y en lo que respecta a la solución de los conflictos positivos de nacionalidad, en el asunto *García Avello* el TJ no valora ni prejuzga en abstracto el recurso al método conflictual tradicional, pero sí fiscaliza su resultado, a la luz de los objetivos de la integración (con lo que materialmente se acaba descartando la virtualidad de dicho método), obligando en cualquier caso a tomar en consideración –es decir, a *reconocer*– los efectos de la nacionalidad de otro Estado miembro cuando ello sea lo que mejor se ajuste con los objetivos del Derecho de la UE⁴³. En este sentido, el TJ aprecia que la disparidad de apellidos inscritos en distintos Estados miembros puede suponer el riesgo de un futuro obstáculo al

⁴⁰ Ap. 27 STJ 2 octubre 2003, asunto C-148/02, *García Avello*.

⁴¹ Es particularmente pertinente aquí traer a colación la STJ 30 marzo 1993 dictada en el asunto C-169/91, *Konstantinidis*, en la que la cuestión del nombre y apellidos se planteó en relación con la libertad de establecimiento. *Vid.* T. Ackermann, *loc. cit.*, p. 146; M. Gardeñes Santiago, *loc. cit.*, p. 12; P. Lagarde, *loc. cit.*, pp. 195–197; A. Quiñones Escámez, *loc. cit.*, pp. 857–858; M. Requejo Isidro, *loc. cit.*, pp. 5–6. En particular, los últimos tres autores citados se muestran críticos con la interpretación extensiva del ámbito de aplicación de las normas de la UE realizada por el Tribunal.

⁴² SSTJ 8 marzo 2011, asunto C-34/09, *Ruiz Zambrano*, y de 5 mayo 2011, asunto C-434/09, *McCarthy*. Por ello, se ha sostenido que una lectura *a posteriori* de la sentencia dictada en el asunto *García Avello* permite afirmar que el riesgo de futuras dificultades para la libre circulación causadas por la disparidad de apellidos fue implícitamente determinante para la inclusión de la situación en el ámbito del derecho de la Unión. *Vid.* S. Corneloup, *loc. cit.*, p. 497 y nota 18. En todo caso, el ámbito de aplicación de las normas de la UE debía delimitarse de forma distinta a otros asuntos planteados anteriormente ante el TJ, puesto que el derecho reclamado, y la propia resolución, se apoyaban sobre la libre circulación de personas en tanto que elemento esencial de la ciudadanía de la Unión, en su dimensión de derecho jurídico-público, *vid.* S.A. Sánchez Lorenzo, “Libertades comunitarias y nacionales de terceros estados”, *cit.*, p. 265; M. Soto Moya, “La libre circulación de personas como concepto ambivalente”, *REDI*, nº 1, 2008, pp. 11–13 y 19–20.

⁴³ *Vid.* M. Gardeñes Santiago, *loc. cit.*, pp. 8–11; Á. Lara Aguado, *loc. cit.*, p. 1; S. Poillot-Peruzzetto, *loc. cit.*, pp. 1235–1236.

ejercicio del derecho a la libre circulación y residencia⁴⁴. El efecto discriminatorio se sitúa, entonces, en la aplicación “automática” de las reglas sobre conflictos de nacionalidad vigentes en el Estado miembro del foro, sin tener en cuenta la especificidad que, según el Tribunal, supone a los efectos del Derecho de la Unión la condición de dobles nacionales de los interesados. La obligación para las autoridades del foro de tomar en consideración la situación de doble nacionalidad, y por lo tanto de reconocer, sin condición de “efectividad” alguna, la eficacia de la otra nacionalidad de un Estado miembro que se posee, se reafirma también, esta vez en relación con las normas de competencia judicial internacional de la UE, en la sentencia *Hadadi*⁴⁵.

En definitiva, del *iter* jurisprudencial expuesto cabe extraer algunas conclusiones en relación con el reconocimiento de la eficacia de la nacionalidad de un Estado miembro y con los conflictos positivos de nacionalidad, en el marco del ejercicio de los derechos previstos por el ordenamiento de la UE. En primer lugar, el reconocimiento de los efectos de la nacionalidad de un Estado miembro (sea el del foro u otro) se impone sin que sea posible añadir ningún requisito adicional, ni ninguna condición de efectividad extraídos de la legislación interna (o convencional) aplicable, y ya esté o no en concurrencia con la nacionalidad de un tercer Estado. En este último caso, se ha afirmado que el Tribunal ha formulado implícitamente una norma material de Derecho comunitario para la resolución de los conflictos positivos de nacionalidad⁴⁶, que desplazaría a las previstas en el ordenamiento interno en el marco del ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado. Cuando se trata de la eficacia de la nacionalidad de un tercer Estado que concurre con la nacionalidad de un Estado miembro, sin embargo, el TJ deja más margen de discrecionalidad a los Estados miembros para solucionar los conflictos de nacionalidad de acuerdo con su propia normativa. En estos casos, el Tribunal ha avalado que los Estados miembros impongan la aplicación de los criterios vigentes en la legislación interna, incluso frente a pretensiones que derivan de normas que también forman parte del Derecho de la Unión (como pueden ser las que recogen acuerdos internacionales con terceros países)⁴⁷. En cambio, cuando concurren dos nacionalidades de dos Estados miembros distintos, el TJ ha descartado la aplicación automática de las reglas internas que impliquen la prevalencia de la nacionalidad del Estado miembro del foro, o bien la nacionalidad efectiva, pero no ha formulado ninguna regla general abstracta para resolver dicha concurrencia, sino que ha abordado la cuestión con un método funcional y flexible.

⁴⁴ Ap. 36 STJ 2 octubre 2003, asunto C-148/02, *García Avello*. Esta calidad de obstáculo fue confirmada después en la STJ 14 octubre 2008, asunto C-353/06, *Grunkin Paul*.

⁴⁵ STJ 16 julio 2009, asunto C-168/08, *Hadadi*, en relación con el art. 3.1º Reglamento (CE) 2201/2003 del Consejo, de 27 noviembre 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) 1347/2000.

⁴⁶ N. Bouza i Vidal, *loc. cit.*, pp. 567–568; J.L. Iglesias Buhigues, *loc. cit.*, p. 966.

⁴⁷ J. Basedow, *loc. cit.*, pp. 453–454; S. Corneloup, *loc. cit.*, pp. 497–498.

En este sentido, no se otorga preferencia a ninguna de las dos nacionalidades en juego, sino que, puestas en plano de igualdad, los Estados miembros están obligados a tomar en consideración la situación de plurinacionalidad, y no pueden restringir la eficacia de la nacionalidad de un Estado miembro que la persona interesada invoca, si ello es contrario a los objetivos y libertades fundamentales garantizados por el Derecho de la Unión⁴⁸. En la práctica, esta solución supone una conexión implícita a favor de la autonomía de la voluntad: el ciudadano de la UE puede optar por el régimen que le resulte más favorable o conveniente, sea el del Estado miembro de acogida o el del Estado miembro de su otra nacionalidad⁴⁹. Con todo, se ha afirmado que el carácter casuístico de esta vía de solución de los conflictos positivos de nacionalidad iría en detrimento de la seguridad jurídica, además de generar posibles problemas de implementación en el marco de los

⁴⁸ Estos principios deberán verse reflejados igualmente en el sector del Derecho aplicable, en la medida en que los Reglamentos de Derecho internacional privado de la UE mayoritariamente remiten al derecho interno para la solución de los conflictos positivos de nacionalidad (véase por ejemplo, el cdo. 22 Reglamento (UE) n° 1259/2010 del Consejo, de 20 diciembre 2010, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial, el cdo. 41 Reglamento (UE) n° 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 julio 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones *mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo, el cdo. 50 del Reglamento (UE) 2016/1103 del Consejo, de 24 junio 2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales y el cdo. 49 Reglamento (UE) 2016/1104 del Consejo, de 24 junio 2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas). En este sentido, se ha afirmado que la solución prevista en el art. 9.º Cc español resulta insatisfactoria para el plurinacional y poco efectiva, porque en un importante número de supuestos no será operativa. *Vid.* M. Soto Moya, “Plurinacionalidad y suficiencia de las soluciones previstas por el legislador en el art. 9.º Cc”, en M. Moya Escudero (dir.), *Plurinacionalidad y Derecho internacional privado de familia y sucesiones*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 246–255 y 273–274.

⁴⁹ Y en ocasiones la doctrina se plantea también si el Tribunal no expresa de forma indirecta en su jurisprudencia una eventual preferencia por una determinada regulación sustantiva. *Vid.* T. Ackermann, *loc. cit.*, p. 153; P. Jiménez Blanco, “Doble nacionalidad y derecho de residencia de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión”, *La Ley: Unión Europea*, n° 56, 2018, p. 6; P. Lagarde, *loc. cit.*, p. 201; Á. Lara Aguado, *loc. cit.*, pp. 1–2 y 10–15; A. Quiñones Escámez, *loc. cit.*, p. 861, 867 y 869; M. Requejo Isidro, *loc. cit.*, p. 7. El criterio de la autonomía de la voluntad en relación con el nombre y apellidos se recogió, en el caso español, en el art. 56 Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, así como en la Instrucción de 23 mayo 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre apellidos de los extranjeros nacionalizados españoles y su consignación en el Registro Civil español (*BOE* n° 159 de 4 julio 2007) y en la Instrucción de 24 febrero 2010, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre reconocimiento de los apellidos inscritos en los Registros Civiles de otros países miembros de la Unión Europea (*BOE* n° 60 de 10 marzo 2010). Véase el análisis de estos textos en relación con las reglas derivadas de la jurisprudencia del TJ en M. Soto Moya, “Plurinacionalidad y suficiencia de las soluciones previstas por el legislador en el art. 9.9 CC”, *loc. cit.*, pp. 260–263.

ordenamientos de los Estados miembros, circunstancias que abogarían por una armonización desde el Derecho de la UE en este punto⁵⁰.

Ahora bien, la sentencia *García Avello* no solo confirma el enfoque teleológico o funcional por parte del TJ para resolver los supuestos de concurrencia o de conflictos positivos de nacionalidad⁵¹, sino que, más allá, también refleja el inicio de una senda interpretativa que lleva implícito un viraje metodológico en la forma de abordar los supuestos que genera la movilidad de personas dentro de la UE. Esta senda (confirmada en sentencias posteriores, y aún en desarrollo) se traduce en la transposición de la técnica del reconocimiento mutuo⁵² a las situaciones personales y familiares surgidas al amparo del Derecho de un Estado miembro, y que reclaman su eficacia en otro Estado miembro. Más allá de la técnica conflictual clásica, y con anclaje en la ciudadanía de la Unión cuando nos referimos a las personas físicas, el método del reconocimiento se revela como idóneo no solo para evitar los obstáculos a la libre circulación derivados de la disparidad normativa material y conflictual entre los Estados miembros, sino también para garantizar la continuidad del propio estatuto personal y familiar del ciudadano de la Unión⁵³. Excede con mucho del objeto

⁵⁰ T. Ackermann, *loc. cit.*, pp. 153–154; J. Basedow, *loc. cit.*, pp. 436–437; I. Blázquez Rodríguez, “Doble nacionalidad y permanencia del estatuto personal en el marco de la movilidad intra-UE”, en M. Moya Escudero (dir.), *Plurinacionalidad y Derecho internacional privado de familia y sucesiones*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 220–224; S. Corneloup, *loc. cit.*, p. 505; P. Lagarde, *loc. cit.*, pp. 198–202; E. Crespo Navarro, *loc. cit.*, p. 891.

⁵¹ T. Ackermann, *loc. cit.*, p. 152; I. Blázquez Rodríguez, *loc. cit.*, p. 227; S. Corneloup, *loc. cit.*, p. 499; P. Lagarde, *loc. cit.*, pp. 195–196 y 198; É. Pataut, “Citoyenneté de l’Union et nationalité étatique”, *Rev. trim. dr. eur.*, n° 3, 2010, p. 625; S. Poillot-Peruzzetto, *loc. cit.*, pp. 1235–1236; D. Ruzié, *loc. cit.*, p. 107.

⁵² Inicialmente aplicada a la libre circulación de mercancías: obligado es citar aquí la célebre STJ 20 febrero 1979, asunto 120/78: *Rewe Zentral AG*, más conocido como asunto *Cassis de Dijon*.

⁵³ La doctrina también se ha cuestionado la compatibilidad de la técnica conflictual clásica, en particular combinada con la regla de la nacionalidad efectiva (método que estaba en juego en el asunto *García Avello*), en las demandas sobre materias del estatuto personal y familiar, y en los supuestos de plurinacionalidad en particular. El cambio de paradigma hacia la técnica del reconocimiento mutuo que revela la jurisprudencia del TJ, como vía más garantista de la continuidad de dicho estatuto, puede considerarse incluso una exigencia derivada del derecho de libre circulación y residencia inherente a la ciudadanía de la Unión, en tanto que el reconocimiento de la situación personal o familiar constituye una condición previa para su ejercicio. De este modo, la jurisprudencia del TJ recogería la regla implícita de reconocimiento del estatuto personal y familiar contenida en el citado Derecho. En todo caso, dicho reconocimiento no es absoluto ni ilimitado, sino que ajustaría su alcance a los efectos de los derechos de entrada y residencia, y estaría sujeto a determinados límites (orden público o prohibición del abuso de derecho o fraude), valorados de forma restrictiva y conforme al principio de proporcionalidad y a la luz de los derechos fundamentales. Algunas resoluciones del TJ ilustrativas de la opción por un reconocimiento mutuo en materias de estatuto personal son las SSTJ 8 junio 2017, asunto C-541/15, *Florian Freitag*, junio 2018, asunto C-673/16, *Coman*, de 14 diciembre 2021, asunto C-490/20, *Stolichna obshtina, rayon “Pancharevo”*, o el auto de 24 junio 2022, asunto C-2/2, *Rzecznik Praw Obywatelskich*. Este enfoque de reconocimiento mutuo “adaptado” no se ha proyectado únicamente sobre las situaciones atinentes a las personas físicas, sino también a las personas jurídicas. Sobre el método del reconocimiento en relación con el estatuto personal y familiar en la UE, *vid.* M. Gardeñes Santiago, “El método de reconocimiento desde la perspectiva del derecho internacional privado europeo y español”, *AEDIPr*, t.

del presente trabajo ahondar en este análisis, de sumo interés e importancia, en especial, para la definición de las relaciones entre el Derecho de la UE y el Derecho internacional privado. Sin embargo, se trae a colación por sus repercusiones sobre la materia que estamos analizando. En efecto, en la medida en que, en relación con las personas físicas, el paradigma del reconocimiento mutuo ha situado su raíz en la ciudadanía de la Unión, es esta condición la que adquiere protagonismo y acaba trascendiendo a la nacionalidad, a la que resta relevancia como elemento de delimitación normativa. Esta relativa autonomía de la ciudadanía de la Unión respecto de la nacionalidad de un Estado miembro –de la que deriva–, se ha manifestado también en la dimensión constitutiva del vínculo nacional, como se verá en el siguiente apartado.

III. DIMENSIÓN CONSTITUTIVA: EL POTENCIAL DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN COMO MARCO DEL DERECHO DE LA NACIONALIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Como señalamos al inicio, un segundo nivel de intervención por parte del Tribunal de Luxemburgo en relación con la nacionalidad ha sido la referida a la dimensión constitutiva del vínculo, es decir, la adquisición, pérdida o recuperación de la nacionalidad. Sin duda, esta es la más llamativa, por implicar una incidencia directa en competencias que –en principio y de conformidad con el Derecho internacional– corresponden exclusivamente a los Estados miembros. Los pronunciamientos del TJ en este punto han sido relativamente recientes (a partir de 2010), pero algunos de sus elementos ya fueron sentados (aunque no *activados*) en su jurisprudencia anterior.

1. Delimitación competencial

Tal como vimos anteriormente, en lo referente a la regulación de la nacionalidad, el punto de partida del Derecho europeo fue –primero

XVII, 2017, pp. 420–421; *id.*, “The Cross-Border Continuity of Family Status as a Means of Ensuring Free Movement and Residence Rights for the European Union Citizen”, en L. Papadopoulou y D. Anagnostopoulou (eds.), *Towards an Inclusive European Citizenship*, Atenas, Papazissis Publishers, 2019, *passim*, y esp. pp. 236, 238, 243, 250 y 267–268; R. Arenas García, “El reconocimiento de las situaciones familiares en la Unión Europea”, en M.V. Cuartero Rubio MV y J.M. Velasco Retamosa (ed.), *La vida familiar internacional en una Europa compleja: Cuestiones abiertas y problemas de la práctica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 49, 68–69 y 73–75; I. Blázquez Rodríguez, “Libre circulación de personas y derecho internacional privado: un análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *CDT*, vol. 9, n° 2, 2017, pp. 110 y 115–126; “Doble nacionalidad y permanencia del estatuto personal en el marco de la movilidad intra-UE”, *loc. cit.*, pp. 200, 212–215 y 226–227; E. Pataut. “La citoyenneté européenne: vers l’élaboration d’un statut personnel et familial”, en H. Fulchiron y C. Bideaud-Garon, *Vers un statut européen de la famille*, París, Dalloz, 2014, en esp. pp. 100–102 y 107–109.

implícitamente y después de forma expresa— la reserva exclusiva de esta competencia a los Estados miembros. Sin embargo, tal como también hemos señalado, la sentencia *Micheletti* introdujo, de forma sorpresiva y enigmática, la advertencia de que la competencia de los Estados miembros en la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad “debe ejercerse respetando el Derecho comunitario”⁵⁴. Aunque esta mención no tuvo consecuencias directas inmediatas, su misma formulación ha recibido críticas, aduciendo que el inciso final negaría el presupuesto de base, privando a las palabras de su sentido, ya que en el fondo implica vaciar de contenido la competencia exclusiva estatal⁵⁵.

Quizás consciente de la inquietud suscitada en los Estados miembros, en la sentencia *Kaur*⁵⁶ el TJ fue mucho más cauteloso. Pese a reiterar el *adagio* formulado en la sentencia *Micheletti*, el Tribunal de Luxemburgo no extrajo ninguna consecuencia del inciso final mencionado, pese a que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente daban perfecta ocasión para ello, ya que ponían sobre la mesa, entre otros extremos, la eventual vulneración de derechos fundamentales por parte del Reino Unido en la definición de “nacional” efectuada por la *British Nationality Act* de 1981, que privaba a determinados ciudadanos británicos (como la Sra. Kaur), del derecho a entrar y residir en el Reino Unido. Se planteaba también la eventual incidencia de la ciudadanía de la Unión en este sentido, así como la virtualidad normativa de las declaraciones unilaterales efectuadas por el Reino Unido en 1972 y 1982 definiendo quiénes debían considerarse sus nacionales a efectos del Tratado⁵⁷. El Tribunal, sin embargo, no llega a considerar estas cuestiones de fondo, ya que se limita a zanjar el tema señalando que las Declaraciones unilaterales de 1972 y 1982 deben “tomarse en consideración como un instrumento relacionado con el Tratado, para la interpretación de éste y, más concretamente, para determinar su ámbito de aplicación *ratione personae*”, por lo que se acaba remitiendo a la última de estas Declaraciones para determinar si una persona tiene la condición de nacional de Reino Unido con arreglo al Derecho comunitario, y afirmando, respecto de la pretendida vulneración de derechos, que ésta no se había producido, porque tales derechos nunca llegaron a existir⁵⁸. Llama la atención la parquedad de la argumentación del Tribunal, ya que ni siquiera saca a colación la Declaración nº 2 anexa al TUE de 1992, que al fin y al cabo era un texto multilateral y, por ello, posiblemente con más peso normativo que las declaraciones unilaterales formuladas por el Reino Unido. En todo caso, con esta

⁵⁴ Ap. 10 STJ 7 julio 1992, asunto C-369/90, *Micheletti*.

⁵⁵ S. Corneloup, *loc. cit.*, pp. 506-507; D. Ruzié, *loc. cit.*, p. 109.

⁵⁶ STJ 20 febrero 2001, asunto C-192/99, *Kaur*.

⁵⁷ *Vid.* nota 6.

⁵⁸ Aps. 24, 25 y 27 STJ 20 febrero 2001, asunto C-192/99, *Kaur*. El Tribunal llega a la misma solución que la defendida por el Abogado General —que sostenía que se trataba de una situación interna—, pero por vías totalmente diferentes.

resolución, el Tribunal parece dar a entender su reticencia a fiscalizar las regulaciones sobre nacionalidad de los Estados miembros, o al menos que no era el momento político oportuno para ello⁵⁹, dando con ello aparentemente por cerrado el debate: corresponde exclusivamente a los Estados miembros la determinación de quienes son sus nacionales, sin que el Derecho de la Unión interfiera en esta facultad.

Sin embargo, nueve años más tarde, el Tribunal de Luxemburgo dictó sentencia en el asunto *Rottmann*⁶⁰, resolución que aporta un trascendental avance desde la perspectiva que analizamos, de importantísimas consecuencias potenciales, y que constituye el inicio de una línea jurisprudencial que parece tener aún recorrido. Aunque la sentencia *Rottmann* no supone un giro radical, sino una confirmación y desarrollo de la doctrina *Micheletti*, su valor añadido estriba en empezar a concretar el “qué” y el “cómo” deben respetar el Derecho de la Unión los Estados miembros, en el ejercicio de su competencia en materia de nacionalidad.

Aunque el fondo del asunto *Rottmann* está relacionado primordialmente con la pérdida de la nacionalidad –de lo que nos ocuparemos en el apartado siguiente–, el primer elemento a destacar de la sentencia es la cuestión previa de la justificación de la aplicabilidad del Derecho de la UE. El máximo intérprete europeo, contrariamente a la opinión sostenida por los gobiernos alemán y austriaco, así como por la Comisión, niega que se trate de una situación meramente interna, ajena al ordenamiento de la Unión. El TJ, ante la situación de revocación de la nacionalidad, que podía implicar a su vez la pérdida de la ciudadanía de la UE por parte del interesado, retoma los principios sentados en la sentencia *Micheletti* y declara que “Es manifiesto que la situación [...] está comprendida, *por su propia naturaleza*, en el ámbito del Derecho de la Unión”⁶¹. Esta afirmación, a la que el Tribunal no añade argumento alguno de desarrollo, implica en cierto modo un razonamiento circular, al asumir como premisa aquello que constituía el núcleo de la cuestión prejudicial, y por ello se la ha calificado de “desenfocada”⁶². En todo caso, amplía la noción de “conexión comunitaria” y ensancha aún más, a partir de la ciudadanía de la Unión, el ámbito de aplicación del Derecho de la UE, ahondando el desfase entre éste y las

⁵⁹ H. Toner, “Case C-192/99, R v. Secretary of State for the Home Department, *ex parte* Kaur, Judgment of the Full Court of 20 February 2001, [2001] ECR I-1237”, *Common Market L. Rev.*, vol. 39, nº 4, 2002, pp. 889–892.

⁶⁰ STJ 2 marzo 2010, asunto C-135/08, *Rottmann*. El Sr. Janko Rottmann, nacional austriaco de origen, trasladó su residencia a Alemania y posteriormente adquirió la nacionalidad alemana. En los trámites de naturalización omitió informar de un procedimiento penal que se seguía contra él en Austria por un delito de estafa. Una vez adquirida la nacionalidad alemana, ésta fue revocada cuando las autoridades de dicho país tuvieron conocimiento de la mencionada ocultación fraudulenta de datos. Dado que el Sr. Rottmann ya había perdido la nacionalidad austriaca, quedó en situación de apatridia.

⁶¹ Ap. 42 STJ 2 marzo 2010, asunto C-135/08, *Rottmann*. El subrayado es nuestro.

⁶² P. Juárez Pérez, *loc. cit.* p. 264.

competencias de la UE. De hecho, supone llevar hasta sus últimas consecuencias la idea ya subyacente en la sentencia *García Avello*⁶³: la situación incumbe al Derecho de la UE no ya sólo si supone un potencial obstáculo al disfrute efectivo de los derechos inherentes a la ciudadanía de la Unión, sino si pone en riesgo la existencia del propio estatuto. En este sentido, el hecho de no hacer referencia expresa, para justificar el carácter europeo de la situación, al previo ejercicio de la libre circulación por parte del Sr. Rottmann⁶⁴ (que fue lo que precisamente le pudo conducir a su naturalización en Alemania), y apartarse de la línea jurisprudencial tradicional relativa a las “situaciones puramente internas”, revela la intención del TJ de dotar de mayor autonomía a la ciudadanía de la Unión frente a la nacionalidad, como base de la conexión europea⁶⁵. Aunque ello se inscribe en la línea del TJ de potenciar la ciudadanía de la Unión como “estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros”⁶⁶, en este caso el objetivo del control eran las normas internas sobre nacionalidad (alemanas y austriacas), que fueron las que dieron origen a la condición de ciudadano de la Unión del Sr. Rottmann. Esta inversión de la relación de causalidad entre la nacionalidad y la ciudadanía de la Unión, en la que el vínculo derivado o dependiente se sobrepone y erige en parámetro de valoración del primario, es la principal crítica que se ha vertido sobre este aspecto de la sentencia⁶⁷.

Posteriormente, el Tribunal ha reiterado en esencia la misma justificación en la sentencia *Tjebbes*⁶⁸, también relacionada con la pérdida de la nacionalidad de

⁶³ STJ 3 octubre 2003, C-148/02, *García Avello*. Vid. S. Corneloup, *loc. cit.*, pp. 496-497.

⁶⁴ Como si puso de relieve el Abogado General Poiares Maduro en sus conclusiones, aunque para concluir que la revocación de la nacionalidad no estaba vinculada al ejercicio de los derechos y libertades que se derivan del Tratado (apartados 11 y 33 de las conclusiones).

⁶⁵ N. Magallón Elósegui, “La ciudadanía europea y la competencia de los Estados miembros en materia de nacionalidad – Comentario a la STJUE 2 marzo 2010”, *Diario La Ley*, n° 7520, 2010, pp. 5-6; P. Juárez Pérez, *loc. cit.*, p. 274; S. Iglesias Sánchez, “¿Hacia una nueva relación entre la nacionalidad estatal y la ciudadanía europea?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 37, 2010, p. 937. En este sentido, esta última autora se plantea el interrogante de la vigencia de la doctrina del “vínculo transfronterizo” (p. 942).

⁶⁶ “La vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros”, declaración tradicionalmente presente en las resoluciones del TJ fundadas en la ciudadanía de la UE desde la STJ 20 septiembre 2001, asunto C-184/99, *Grzelczyk*.

⁶⁷ P. Lagarde, “Cour de Justice de l’Union Européenne (Grande Chambre) – 2 mars 2010”, *Revue Critique de Droit International Privé*, vol. 99, n° 3, 2010, p. 554; H.U.J. d’Oliveira, “Decision of 2 March 2010, Case C-135/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern – Case Note I – Decoupling Nationality and Union Citizenship?”, *European Constitutional L. Rev.*, vol. 7, n° 1, 2011, pp. 141 y 147; O. Golynker, “The correlation between the status of Union citizenship, the rights attached to it and nationality in Rottmann”, en J. Shaw, (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member State sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Florencia, EUDO Citizenship Observatory, 2011, p. 20.

⁶⁸ STJ 12 marzo 2019, asunto C-221/17, *Tjebbes*. Cuatro personas que ostentaban la nacionalidad neerlandesa junto con la de un tercer Estado (Canadá, Suiza e Irán), residentes en el territorio de este último, vieron denegada su solicitud de renovación del pasaporte neerlandés, por haber operado la causa de pérdida *ipso iure* de la nacionalidad prevista en la ley de Países Bajos (residir durante la mayoría de edad y durante un período ininterrumpido de diez años fuera del territorio de Países Bajos o de otro Estado miembro,

un Estado miembro (la neerlandesa, y en este caso por ministerio de la ley), con la consiguiente pérdida del estatuto de la ciudadanía de la Unión. El TJ afirma de nuevo que dicha situación “está comprendida, por su propia naturaleza y por sus consecuencias, dentro del ámbito del Derecho de la Unión”⁶⁹. Se da la circunstancia de que en este asunto sí se habían producido desplazamientos transfronterizos, pero hacia Estados situados fuera del territorio de la UE, en los que se fijó una residencia prolongada (hecho detonante de la causa de pérdida automática de la nacionalidad). Por ello, quizás, el TJ añade las “consecuencias” de la pérdida de la ciudadanía de la UE a la justificación de la aplicabilidad del Derecho de la UE. Pero lo cierto es que este argumento parece discutible, porque supone aducir una consecuencia (efectos perjudiciales de la pérdida de la ciudadanía de la UE) para justificar la legitimación para valorar la causa (la “conexión europea”). Con lo cual, más claramente que en *Rottmann*, la pérdida de la ciudadanía de la Unión se erige en el fundamento de la aplicabilidad del Derecho de la UE.

En cambio, en la sentencia *JY*⁷⁰, en la que se valoraba la revocación de una decisión de seguridad en la concesión de la nacionalidad austriaca, el TJ retorna en gran medida a la línea jurisprudencial tradicional a la hora de justificar el carácter europeo de la situación, reforzando la argumentación en este punto. Así, junto a la afectación (pérdida) del estatuto de ciudadanía de la Unión provocado por la mencionada revocación, la aplicabilidad del Derecho de la UE se argumenta también en base al previo ejercicio de la libertad de circulación por parte de la interesada, así como en la propia lógica de la integración progresiva, favorecida por el art. 21 TFUE⁷¹.

Por último, el factor tiempo también ha sido tenido en cuenta por el Tribunal para valorar si una determinada situación está comprendida en el ámbito del

ostentando otra nacionalidad durante este tiempo y sin manifestar la voluntad de conservar la nacionalidad neerlandesa). En determinados casos, ello conllevaba también la pérdida de la nacionalidad de los hijos menores de edad).

⁶⁹ Ap. 32 STJ 12 marzo 2019, asunto C-221/17, *Tjebbes*.

⁷⁰ STJ 18 enero 2022, asunto C-118/20, *JY*. La Sra. JY, nacional estonia de origen que trasladó su residencia a Austria, inició los trámites para adquirir la nacionalidad austriaca. En el marco del procedimiento y conforme a la ley austriaca, se le exigió la renuncia previa a su nacionalidad estonia, emitiendo al efecto las autoridades austriacas una decisión certificando la seguridad de que se le concedería la nacionalidad austriaca si demostraba, en el plazo de dos años, que su vínculo con la República de Estonia había sido disuelto. Operada la renuncia (y la pérdida) de la nacionalidad estonia, la decisión de seguridad fue revocada y la solicitud de naturalización de JY desestimada, a causa de determinadas infracciones administrativas relacionadas con la circulación de vehículos a motor (algunas de ellas anteriores a la solicitud de naturalización).

⁷¹ Previamente, el TJ desestima las alegaciones del órgano jurisdiccional remitente y del Gobierno austriaco, en el sentido de que la condición de apátrida de JY excluyera al asunto del ámbito del derecho de la UE, ya que la renuncia a la nacionalidad estonia –y la consiguiente pérdida de la ciudadanía de la UE– no fue un acto realmente voluntario, sino que se realizó en cumplimiento de un requisito establecido por la ley austriaca (ap. 36 de la sentencia).

Derecho de la UE. Así, en el asunto *WY*⁷², el TJ se ha declarado incompetente en un caso de pérdida de la nacionalidad austriaca producida antes de la fecha de la adhesión de Austria a la UE (aunque constatada después), basándose en que la persona interesada nunca llegó a adquirir la ciudadanía de la Unión. Por otro lado, en el asunto *EP*⁷³ el Tribunal deja claro que, tras el *Brexit* (y con efectos 1 febrero 2020), los nacionales del Reino Unido son nacionales de un Estado tercero, y han perdido, desde esa fecha, y por decisión soberana de aquel país, el estatuto de ciudadano de la Unión y los derechos asociados al mismo, y ello con independencia de si ejercieron o no su derecho a la libre circulación antes de la finalización del periodo transitorio. Ello implica que ya no es una situación comprendida en el Derecho de la Unión y, en consecuencia, que no procede valorar la compatibilidad de esa pérdida de la ciudadanía con el ordenamiento europeo⁷⁴.

A partir de las resoluciones mencionadas, pues, cabe afirmar que la asunción de determinadas competencias por parte del Derecho de la UE en lo referente a la dimensión constitutiva del vínculo de la nacionalidad, con anclaje en la ciudadanía de la Unión, parece ya definitivamente consolidada. A continuación, y al objeto de intentar determinar el significado de esta asunción, se examinará el alcance material y la base jurídica de la intervención del Tribunal de Luxemburgo en estas resoluciones⁷⁵.

2. Intervención del Tribunal de Justicia en relación con la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad

A fin de tener una visión de conjunto sobre cuáles han sido las consecuencias materiales de la jurisprudencia del TJ sobre el Derecho de la nacionalidad de los Estados miembros, se analizará en paralelo el alcance del control en las distintas resoluciones citadas, así como la evolución de su base jurídica⁷⁶.

A) Ámbito y objeto del control por parte del Tribunal de Justicia

En primer lugar, y en cuanto al ámbito de cuestiones en el que ha incidido el TJ, un elemento común a todas las resoluciones es la existencia de una pérdida

⁷² ATJ 15 marzo 2022, asunto C-85/21, *WY*.

⁷³ STJ 9 junio 2022, asunto C-673/20, *EP*.

⁷⁴ As. 55 a 62 STJ 9 junio 2022, asunto C-673/20, *EP*.

⁷⁵ A la fecha del cierre de este trabajo existe un asunto pendiente ante el Tribunal (asunto C-689/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet*), referente a la pérdida *ipso iure* de la nacionalidad danesa, del que solo consta la remisión de la cuestión prejudicial, por lo que no se ha incluido en el presente análisis.

⁷⁶ Los antecedentes fácticos de los asuntos resueltos por el TJ se han reseñado ya de forma sucinta, atendiendo a la naturaleza de este trabajo, y por ello, nos remitimos al texto de las respectivas resoluciones para mayor detalle sobre los aspectos de hecho y de derecho.

de la ciudadanía de la Unión, derivada de la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro. Dicha pérdida se produce, sin embargo, por causas y vías distintas: en un caso tiene lugar por una decisión individual revocatoria por parte de la autoridad (asunto *Rottmann*), en otros se produce de forma automática y por ministerio de la ley (*Tjebbes*, siendo también el caso de la pérdida de la nacionalidad austriaca de origen del Sr. Rottmann, así como de la adquirida por naturalización en el caso de *WY*), en otro por renuncia expresa de la interesada (asunto *JY*), y en otro debido a la salida de la UE por parte del Estado de origen (asunto *EP*). De los asuntos en los que el TJ se juzga legitimado para resolver sobre el fondo, en dos de ellos la pérdida de la ciudadanía de la UE desemboca en una situación de apatridia (*Rottmann* y *JY*), consecuencia jurídica importante que tiene en cuenta el Tribunal para justificar su decisión.

Ahora bien, lo anterior no nos debe hacer pensar que la intervención fiscalizadora del TJ se ha limitado al ámbito de la pérdida de la nacionalidad. Ello no es ni mucho menos así, ya que también incide claramente en el de la adquisición y el de la recuperación de la nacionalidad, que en muchos casos están conectadas a la pérdida. Así, el examen, por parte del Tribunal, de la decisión revocatoria de la naturalización del Sr. Rottmann emitida por las autoridades alemanas pertenece en realidad al ámbito de la adquisición de la nacionalidad (o, mejor dicho, de la “no adquisición”, *in casu*), y es en este marco en el que el TJ valora la adecuación al Derecho de la UE de dicha decisión individual, que rechaza una adquisición de nacionalidad. Por otro lado, en este mismo asunto, el propio TJ hace igualmente extensivas al Estado de origen (Austria) las obligaciones dimanantes de la sentencia, lo que implica la obligación para este país de considerar la recuperación de la nacionalidad por parte del Sr. Rottmann⁷⁷. Se trata pues, de una norma material introducida por el TJ, y que obliga a los legisladores de los Estados miembros en este ámbito. Igualmente, en el asunto *Tjebbes*, y ante la eventualidad de que las autoridades de Países Bajos juzguen la pérdida *ipso iure* de la nacionalidad contraria al Derecho de la UE, a tenor de los parámetros indicados por el TJ, éste también introduce expresamente en el fallo la obligación de las autoridades de dicho país de “arbitrar el mecanismo adecuado para que las personas afectadas recuperen *ex tunc* la nacionalidad”. Es otra norma material en la que, con el calificativo de *ex tunc*, el TJ está ya indicando, además, cómo debe ser la naturaleza de dicha recuperación. A su vez, en el asunto *JY*, aunque la pérdida de la ciudadanía de la UE (a raíz de la pérdida de la nacionalidad de Estonia) tiene lugar por renuncia de la interesada, dicha renuncia se llevó a cabo como un requisito exigido por la ley de Austria para la adquisición de la nacionalidad de este país, y por lo tanto en el marco de un

⁷⁷ Ap. 62 STJ 2 marzo 2010, asunto C-135/08, *Rottmann*. De hecho, se ha afirmado que, dada la consideración como legítima (en abstracto) de la privación de la nacionalidad, el “peso” de la sentencia y la responsabilidad de dar una solución al asunto recae en realidad sobre Austria. *Vid.* S. Iglesias Sánchez, *loc. cit.*, p. 947; E. Pataut, *loc. cit.*, p. 6.

proceso de naturalización. En definitiva, el control de compatibilidad con el Derecho de la UE puede abarcar cualquier aspecto de la dimensión constitutiva del vínculo de nacionalidad: adquisición, pérdida o recuperación⁷⁸. Y en todos esos aspectos, el Tribunal ha introducido nuevas reglas materiales, pero también de carácter procesal, que son de obligado cumplimiento para los Estados miembros.

En segundo lugar, y en cuanto al objeto del control por parte del TJ, ha habido un avance cualitativo importante. En *Rottmann*, el Tribunal enjuicia una decisión de carácter individual de las autoridades alemanas (revocación de la naturalización del interesado, por fraude), y los parámetros que proporciona el máximo intérprete europeo para valorar la compatibilidad de dicha decisión con el Derecho de la UE –en particular, con el principio de proporcionalidad introducido como valor por el Tribunal– van dirigidos a las mencionadas autoridades. De hecho, el TJ distingue entre la competencia para determinar los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad –que correspondería a los Estados miembros–, y su ejercicio, sobre el que recaería la obligación de respeto del Derecho de la Unión⁷⁹. Esta distinción ha sido calificada de artificiosa e incoherente⁸⁰, y ha sido *de facto* desvirtuada por la jurisprudencia posterior del TJ. Así, en el asunto *Tjebbes*, el objeto de la fiscalización es ya una norma de carácter general, a saber, los arts. 6, 15 y 16 de la Ley sobre la Nacionalidad de Países Bajos, que regulan la pérdida *ipso iure* de la nacionalidad en supuestos que se consideran “escasamente vinculados” con dicho Estado, así como su recuperación. Por lo tanto, el auténtico destinatario de la sentencia era el legislador neerlandés. Si en *Rottmann* se valoraba la aplicación individual de las normas sobre pérdida (privación) de la nacionalidad –el ejercicio de la competencia–, en *Tjebbes* se fiscalizan ya las normas que la regulan –es decir, la competencia en sí misma–, “amplificando” de este modo la doctrina *Rottmann*⁸¹ y, cabe decir, superándola también. En la sentencia *JY*, lo que se somete a consideración es, de nuevo, una decisión individual, aunque el control sustantivo se proyecta a través del principio de proporcionalidad y del concepto de orden público o seguridad pública, como se dirá.

⁷⁸ Incluso, en el antes mencionado asunto C-689/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, aún pendiente ante el TJ, potencialmente puede recaer decisión también sobre las condiciones de solicitud de conservación de la nacionalidad, puesto que esta cuestión es objeto de las preguntas formuladas por el órgano jurisdiccional remitente. Vid. G. T. Davies, “The entirely conventional supremacy of Union citizenship and rights”, en J. Shaw (ed.), *op. cit.*, pp. 7–8, y, en la misma obra colectiva, D. Kochenov, “Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of arbitrariness in Citizenship Matters”, p. 12, y J. Shaw, “Concluding thoughts: Rottmann in context”, p. 40; S. Iglesias Sánchez, *loc. cit.*, p. 942; M. Soto Moya, “El derecho humano a la nacionalidad: perspectiva europea y latinoamericana”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 20, n° 40, segundo semestre de 2018, p. 475.

⁷⁹ Ap. 48 STJ 2 marzo 2010, asunto C-135/08, *Rottmann*.

⁸⁰ H.U.J. d'Oliveira, “Decision of 2 March 2010...” *loc. cit.*, pp. 147–148.

⁸¹ H. van Eijken, “Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights”, *European Constitutional L. Rev.*, vol. 15, 2019, p. 721.

B) Criterios de verificación introducidos por el Tribunal de Justicia y su base jurídica

En las tres sentencias examinadas, el TJ ha tenido ocasión de establecer un patrón o método para calibrar la compatibilidad con el Derecho de la UE de las medidas estatales en materia de nacionalidad. Este método sería en gran medida paralelo al esquema seguido en la jurisprudencia sobre libre circulación de personas, y referida a la eliminación de obstáculos que no conlleven discriminación⁸², o incluso similar al habitual en el ámbito de los derechos fundamentales⁸³. Así, la medida debe superar un primer control referente a su legitimidad y, adicionalmente, debe adecuarse al principio de proporcionalidad.

Respecto del requisito de la legitimidad, es el propio Tribunal quien efectúa la valoración jurídica. Así, en el asunto *Rottmann*, el TJ consideró legítima una privación de nacionalidad basada en la comisión de maniobras fraudulentas, porque responde a un motivo de interés general (proteger la relación especial de solidaridad y de lealtad entre el Estado y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, fundamento del vínculo de nacionalidad⁸⁴), y ello incluso en el caso de que dicha decisión provoque una situación de apatridia⁸⁵.

En la sentencia *Tjebbes*, el Tribunal consideró igualmente legítima la pérdida de la nacionalidad establecida por la ley neerlandesa. Basándose en la Convención para reducir los casos de apatridia y en el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad anteriormente citados (ratificados por Países Bajos), el TJ avala expresamente tanto que la legislación de un Estado miembro parta del postulado de la existencia de un vínculo efectivo, cuya desaparición legitimaría la pérdida de la nacionalidad, como que siga el principio de la unidad de nacionalidad en el seno de la familia⁸⁶. En este sentido, la doctrina ha llamado la atención sobre la asunción (aparentemente acrítica) por parte del TJUE de criterios que han suscitado un importante debate en el Derecho internacional y de la nacionalidad moderno, como son el de la efectividad y el de la unidad de nacionalidad en la familia, y sobre su eventual inconveniencia en el marco de la UE, un entorno de

⁸² F.J. Carrera Hernández, “El ámbito de aplicación personal de la libre circulación de personas a examen: el asunto *Rottmann* [C-135/08] y la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión Europea”, en Jorge Cardona Llorens et. al. (ed.) y M. Aznar Gómez (coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Tomo II, Valencia-Santiago de Compostela, Tirant lo Blanch- Universidad de Santiago de Compostela, 2012, p. 1414.

⁸³ S. Iglesias Sánchez, *loc. cit.*, pp. 938-939.

⁸⁴ Ap. 51 STJ 2 marzo 2010, asunto C-135/08, *Rottmann*. En este punto, el Tribunal coincide con la valoración efectuada por el Abogado General Poiares Maduro.

⁸⁵ Vid. D. Kochenov, “Where is EU Citizenship Going? The Fraudulent Dr. *Rottmann* and the State of the Union in Europe”, en L.S. Talani (ed.), *Globalisation, Migration and the Future of Europe: Insiders and Outsiders*, Routledge, 2011, pp. 247-249.

⁸⁶ Aps. 34 a 39 STJ de 12 marzo 2019, asunto C-221/17, *Tjebbes*.

integración y de libre circulación⁸⁷. Respecto de la unidad nacional en el seno de la familia, el propio TJ plantea la eventualidad de que la pérdida de la nacionalidad por parte de un menor de edad pueda no ser siempre lo que mejor se ajuste al interés superior del niño, reconocido por el art. 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁸⁸. De hecho, se ha reprochado la escasa fundamentación de la sentencia *Tjebbes* en lo relativo a la cuestión de los menores de edad, frente a la mayor atención que le dedicó el Abogado General Mengozzi⁸⁹. Respecto del principio de efectividad, también se ha señalado la disparidad de criterio seguido por el TJ en relación con la dimensión de la eficacia de la nacionalidad de un Estado miembro, en la que dicho principio fue rechazado expresamente en la sentencia *Micheletti*, así como en otras posteriores, como se ha visto. En alguna sentencia más reciente, el TJ parece confirmar la premisa de que la nacionalidad responde a una vinculación real⁹⁰. De hecho, otras instituciones de la UE –en particular la Comisión y el Parlamento Europeo– han defendido expresamente este principio (necesidad de un “vínculo genuino”), en referencia a los programas de concesión de la nacionalidad por inversión (*Golden Passports*) establecidos por algunos Estados miembros (Malta, Chipre o Bulgaria)⁹¹. En todo caso, a nivel doctrinal no hay unanimidad en el debate sobre

⁸⁷ H. van Eijken, *loc. cit.*, p. 723; K. Swider, “Legitimizing precarity of EU citizenship: *Tjebbes*”, *Common Market L. Rev.*, n° 57, 2020, pp. 1167–1171.

⁸⁸ Ap. 47 STJ 12 marzo 2019, asunto C–221/17, *Tjebbes*.

⁸⁹ H. van Eijken, *loc. cit.*, pp. 726–727.

⁹⁰ STJ 10 febrero 2022, asunto C-522/20, *OE y VY*. En relación con dicha resolución, y el papel de la nacionalidad en el contexto de la libre circulación, *vid.* A. Font i Segura, “La nacionalidad como factor distintivo en la atribución de competencia judicial internacional en materia matrimonial. STJ 10 febrero 2022, asunto C–522/20, *OE y VY*”, *La Ley: Unión Europea*, n° 103, mayo 2022, pp. 8–9.

⁹¹ Tras la aprobación por parte de Malta, a finales de 2013, del programa de nacionalidad por inversión (*Maltese Individual Investor Programme*), que no exigía requisito alguno de residencia en el país ni ningún otro vínculo, sino en esencia solo una “donación”, tanto la Comisión como el Parlamento Europeo iniciaron acciones para combatir dicho programa, por considerarlo incompatible con el concepto de ciudadanía de la Unión del art. 20 TFUE –por falta de un “vínculo genuino”–, así como con el principio de cooperación leal establecido en el art. 4.3 TUE, al entender que instauraba una auténtica “venta de la ciudadanía de la Unión”. Chipre y Bulgaria aprobaron también programas similares. El 23 enero 2019, la Comisión emitió un Informe sobre los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea (COM(2019) 12 final), y en octubre de 2020 inició sendos procedimientos de infracción contra Malta –referencia INFR(2020)2301– y Chipre –referencia INFR(2020)2300–, aún abiertos a la fecha de finalización de este trabajo, y ha urgido a Bulgaria a poner fin a su programa. Tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia en enero de 2022, y ante el riesgo de concesión de la ciudadanía de la Unión o de visados de residencia a nacionales de Rusia y Bielorrusia afectados por medidas restrictivas y sanciones aprobadas por la UE, la Comisión ha emitido una recomendación de 28 marzo 2022 (*Commission recommendation on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes*, C(2022) 2028 final), instando en particular los Estados miembros a que pongan fin a los regímenes de ciudadanía por inversión –revocando incluso las naturalizaciones efectuadas, en su caso– e impongan salvaguardas en los de residencia por inversión. El Parlamento Europeo, por su parte, también se ha posicionado en diversas ocasiones contra este tipo de programas, y ha aprobado dos resoluciones específicas sobre esta cuestión: Resolución del Parlamento Europeo, de 16 enero 2014, sobre la ciudadanía de la UE en venta (2013/2995(RSP)), y la Resolución del Parlamento Europeo, de

la conveniencia o no de mantener el principio de efectividad en la legislación nacional⁹².

En cuanto a la sentencia *JY*, el TJ considera que la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad debido al comportamiento del interesado, cuando exista una amenaza para el orden y la seguridad públicos, también se basa en un motivo de interés general⁹³. Pero la cuestión de mayor trascendencia en esta resolución es que el TJ avala de forma expresa la legitimidad de la política legislativa seguida por Austria de “evitar los efectos indeseables de la posesión de varias nacionalidades”⁹⁴, fundándose en la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 y el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad de 1997. En este sentido, se le ha reprochado al TJ que legitime la “hostilidad” hacia la doble nacionalidad subyacente en la legislación de algunos Estados miembros, que sería poco compatible con la “lógica de la integración” a la que el propio TJ alude en la sentencia *JY*⁹⁵. Si el derecho de libre circulación y residencia inherente a la ciudadanía de la UE pretende favorecer la integración, y si la expresión máxima de dicha integración es la naturalización en otro Estado miembro, parece que sería más coherente propiciar una actitud favorable a la doble nacionalidad, al menos cuando se trate de nacionalidades de dos Estados miembros⁹⁶. Sin embargo, no

9 marzo 2022, con propuestas a la Comisión sobre los regímenes de ciudadanía y residencia por inversión (2021/2026(INL)) (P9 TA(2022)0065). En su momento la doctrina ya señaló la potencial incompatibilidad de los programas de nacionalidad por inversión con los principios de la UE, *vid.* S. Carrera Núñez y G. Marrero González, “La ciudadanía europea en venta. El programa de venta de la nacionalidad maltesa: ¿una brecha en el principio de cooperación leal en el ámbito de ciudadanía de la unión?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 49, septiembre/diciembre, 2014, pp. 847–885; M.V. Cuartero Rubio “Nacionalidad por inversión y movilidad transfronteriza de personas en la Unión Europea”, en M. Moya Escudero (dir.), *Movilidad internacional de personas y nacionalidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 171–174 y 177–187; M. Soto Moya, “El derecho humano a la nacionalidad: perspectiva europea y latinoamericana”, *cit.*, pp. 475–476.

⁹² Se inclinan por mantener el principio de efectividad D. Ruzié, *loc. cit.*, *passim*, y E. Crespo Navarro, *loc. cit.*, p. 891. También se manifiesta a favor E. Pataut, “Quand la Cour s’empare de l’effectivité”, *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 3, 2019, pp. 715–717, precisamente para combatir los mencionados programas de “nacionalidad por inversión”. Ahora bien, también se han señalado el carácter difuso y no unívoco de la noción de “vínculo genuino”, e incluso de la de “residencia efectiva”, y el riesgo de que pueda emplearse para favorecer políticas restrictivas o de exclusión en materia de adquisición de la nacionalidad, *vid.* S. Carrera Núñez y G. Marrero González, *loc. cit.*, pp. 872–876.

⁹³ Ap. 57 STJ 18 enero 2022, asunto C–118/20, *JY*.

⁹⁴ *Ibid.*, ap. 54..

⁹⁵ *Ibid.*, ap. 43. *Vid.* D. Kochenov, “The Tjebbes Fail.”, *European Papers*, vol. 4, n° 1, 2019, pp. 319–320, y “Court of Justice’s Grand Chamber in *JY*: Othering Europeans is OK.”, *EU Law Live*, 24 enero 2022; K. Swider, *loc. cit.*, pp. 1171–1173.

⁹⁶ En Derecho español y respecto de otros Estados miembros, en caso de naturalización solo se exime de renuncia a la anterior nacionalidad a las personas nacionales de Portugal (art. 23.b en relación con art. 24.1º Cc) y Francia (Convenio de nacionalidad entre el Reino de España y la República Francesa, hecho en Montauban el 15 marzo 2021, BOE 29.3. 2022, e Instrucción de 31 marzo 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, por la que se acuerdan los criterios para la

es esta la opción que se desprende de la jurisprudencia del TJ referente al plano constitutivo de la nacionalidad. En cambio, en la dimensión del reconocimiento de la nacionalidad, ya hemos visto como el Tribunal asume dicha situación de doble nacionalidad como una consecuencia lógica de la libre circulación de personas, que incluso la favorece⁹⁷. Esta dualidad de criterio implica una incoherencia que revela que estamos aún muy lejos de una noción propiamente europea de “nacionalidad”. De hecho, refleja también una ambivalencia en la misma concepción de la idea de “integración”, puesto que, frente a la tradicional asunción de que la adquisición de la nacionalidad de un Estado supone el máximo grado de integración en el mismo⁹⁸, el propio Tribunal avala en otras decisiones un entendimiento distinto de este concepto en el marco de la UE, en la medida en que ha propugnado la igualdad entre las distintas nacionalidades de un Estado miembro que se ostentaban, haciendo prevalecer, incluso, la que no era la del Estado miembro de acogida⁹⁹.

Por otro lado, se ha indicado que la jurisprudencia *Tjebbes*, en particular, propiciaría también una discriminación entre ciudadanos de la Unión, ya que la causa de pérdida establecida en la ley neerlandesa solo afectaría a aquellos que sean binacionales, y por lo tanto no a ciudadanos de la UE que ostenten una única nacionalidad¹⁰⁰. Ello es, en el fondo, una nueva proyección del recurrente dilema sobre si la situación de los ciudadanos de la UE que poseen una única nacionalidad es idéntica –o no– a la de aquellos que ostentan más de una nacionalidad. Recordemos que, en el asunto *García Avello*, esta cuestión recibió por parte del TJ una respuesta negativa expresa¹⁰¹. En cambio, decisiones como la proporcionada en el caso *Tjebbes* parecen partir de la asunción contraria. En este sentido, y dado que el TJ ha asumido un rol activo en este ámbito, sería deseable que aplicara también al mismo el enfoque funcional que ha propugnado en la dimensión del reconocimiento de la nacionalidad. Más ampliamente, se plantea como necesaria una reflexión acerca de la posición que, en su caso, debiera adoptar no ya la UE, sino los propios Estados miembros, sobre la cuestión de la doble nacionalidad. A nuestro juicio, no parece que sean ya sostenibles posiciones pretéritas que contemplan la doble nacionalidad como algo

aplicación del Convenio de nacionalidad entre el Reino de España y la República Francesa, BOE 6.4.2022). Vid. I. Blázquez Rodríguez, “Adquisición de la nacionalidad española por residencia y renuncia a la nacionalidad de origen por parte de ciudadanos de la UE. Hacia un cambio de paradigma”, en M. Moya Escudero, *Movilidad internacional de personas y nacionalidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 211–215 y 222–224.

⁹⁷ Así se desprende de la STJ 14 noviembre 2017, asunto C-165/16, *Lounes*.

⁹⁸ Idea que parece subyacer en el razonamiento del Tribunal en las sentencias *Lounes* y *JY*, por ejemplo.

⁹⁹ Como sucedió en el asunto *García Avello*, al hilo del cual M. Requejo Isidro apunta acertadamente la distinta visión de la idea de integración que late en esta sentencia, vid. M. Requejo Isidro, *loc. cit.*, p. 8.

¹⁰⁰ H. van Eijken, *loc. cit.*, p. 728; D. Kochenov, “The Tjebbes Fail” *cit.*, p. 320.

¹⁰¹ Aps. 34 a 37 de la sentencia de 2 octubre 2003, asunto C-148/02, *García Avello*.

“patológico” y que debe evitarse¹⁰². La existencia de múltiples conexiones con un Estado de las que se derivan derechos para el individuo (nacionalidad, ciudadanía de la UE, residencia), pone de manifiesto que la nacionalidad ya no puede ser contemplada como una suerte de vínculo “exclusivo y excluyente” con dicho Estado¹⁰³. Y ello, menos aún en un entorno como la UE, que se fundamenta en la movilidad, y en el que negar la posibilidad de que un ciudadano de la Unión ostente más de una nacionalidad (en especial si se trata de la de otro Estado miembro, adquirida voluntariamente) puede resultar incompatible con los principios y la lógica de la integración. No necesariamente la persona ha de quedar en situación de apatridia para que la privación –o exigencia de renuncia– de la nacionalidad que ostenta resulte arbitraria o injusta¹⁰⁴.

El segundo escalón del control instaurado por el Tribunal en el ámbito constitutivo de la nacionalidad es la superación del *test* de proporcionalidad. La medida debe ser adecuada para alcanzar el resultado pretendido, y no ir más allá de lo necesario para este fin, siendo lo menos gravosa o lesiva posible para los intereses y derechos del sujeto afectado. El principio de proporcionalidad, empleado anteriormente por el TJ en otros ámbitos materiales distintos al que analizamos¹⁰⁵, es introducido *ex novo* por el máximo intérprete europeo en el asunto *Rottmann*¹⁰⁶, como un elemento de control sustantivo que se proyecta sobre la aplicación de las normas estatales en materia de nacionalidad. De esta forma, se crea un límite material, establecido desde el ordenamiento de la UE, al carácter exclusivo de las competencias de los Estados miembros en este ámbito¹⁰⁷. En las tres resoluciones objeto de examen, el TJ impone a las autoridades de los Estados miembros la obligación de valorar si la aplicación de

¹⁰² I. Blázquez Rodríguez, “Adquisición de la nacionalidad española por residencia y renuncia a la nacionalidad de origen por parte de ciudadanos de la UE. Hacia un cambio de paradigma”, *loc. cit.*, pp. 191–192.

¹⁰³ I. Blázquez Rodríguez, “Doble nacionalidad y permanencia del estatuto personal en el marco de la movilidad intra-UE”, *loc. cit.*, p. 226; M. Soto Moya, “Plurinacionalidad y suficiencia de las soluciones previstas por el legislador en el art. 9.9 Cc”, *loc. cit.*, pp. 233–234.

¹⁰⁴ M. Soto Moya, “El derecho humano a la nacionalidad: perspectiva europea y latinoamericana”, *loc. cit.*, p. 459.

¹⁰⁵ El principio de proporcionalidad, como propio del derecho de la UE, ha sido empleado por el TJ ya desde épocas tempranas, y en ámbitos materiales muy diversos. Algunos de ellos son ajenos al que tratamos (política de la competencia, libre circulación de mercancías, agricultura y pesca o fiscalidad, entre muchos otros), pero también ha sido aplicado en conexión con los derechos directamente dimanantes de la ciudadanía de la Unión (cabe citar por ejemplo la precursora STJ 12 mayo 1998, asunto C-85/96, *Martínez Sala*). En estos últimos se situaría la raíz común con las sentencias que se analizan en el presente trabajo.

¹⁰⁶ Aps. 55 a 59 STJ 2 marzo 2010, asunto C-135/08, *Rottmann*. Con ello, el TJ fue más allá del criterio sostenido por el Abogado General, quien consideró que la revocación de la nacionalidad por las autoridades alemanas no estaba vinculada al ejercicio de los derechos y libertades que se derivan del Tratado, y que no se infringía ninguna otra norma comunitaria, así como que la eventual respuesta por parte de las autoridades austriacas era en todo caso una cuestión puramente interna (puntos 33 y 34 de las Conclusiones).

¹⁰⁷ P. Juárez Pérez, *loc. cit.*, p. 266 y 282.

la medida o norma en cuestión respeta el principio de proporcionalidad, en cuanto a las consecuencias que implica para la situación de la persona afectada, y en su caso, para los miembros de su familia. Dos notas caracterizan este control de proporcionalidad. En primer lugar, debe realizarse en función del Derecho de la Unión, adicionalmente al examen de proporcionalidad que ya se realice, en su caso, en función del Derecho nacional¹⁰⁸. En segundo lugar, tal examen requiere la valoración individual de la situación de la persona afectada, que debe poder realizarse de forma incidental por parte de las autoridades administrativas y los tribunales nacionales competentes¹⁰⁹. En este punto, resulta claro que el alcance de la intervención del TJ no es únicamente sustantivo, sino que también afecta al procedimiento, puesto que obliga a las autoridades nacionales no solo a motivar sus decisiones (y a posibilitar su control jurisdiccional¹¹⁰), sino a introducir de algún modo una fase incidental a efectos de llevar a cabo este control de proporcionalidad. Este punto suscita interrogantes, ya que ello no siempre será factible. Y, por otro lado, no está claro cómo puede llevarse a cabo dicho control en los supuestos en los que la pérdida se produce de forma automática, extendiéndose la paradoja a cómo articular la recuperación retroactiva de la nacionalidad perdida contraviniendo el Derecho de la UE, obligación que el TJ introduce también en la sentencia *Tjebbes*¹¹¹.

A efectos del examen de proporcionalidad, en la sentencia *Rottmann* el TJ ya suministra unos elementos de valoración para determinar si la pérdida de la nacionalidad que conlleve la pérdida de la ciudadanía de la UE tiene consecuencias (no hipotéticas o eventuales) que puedan afectar de manera desproporcionada, en relación con la finalidad perseguida por el legislador nacional y desde el punto de vista del Derecho de la Unión, al normal desarrollo de la vida familiar y de la actividad profesional de la persona afectada y de los miembros de su familia. Estos indicadores son objeto de un desarrollo más amplio en la sentencia *Tjebbes*, en la que se mencionan como posibles consecuencias negativas a tener en cuenta las eventuales limitaciones en el ejercicio del derecho a entrar, circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, la consiguiente obstaculización de sus relaciones familiares o actividades profesionales, la imposibilidad de renunciar a la nacionalidad de un tercer Estado que se ostente, el deterioro sustancial de la seguridad que suponga la privación del derecho a beneficiarse de la protección consular prevista por el

¹⁰⁸ Ap. 55 STJ 2 marzo 2010, asunto C-135/08, *Rottmann*.

¹⁰⁹ Aps. 41 y 42 STJ 12 marzo 2019, asunto C-221/17, *Tjebbes*.

¹¹⁰ G.R. de Groot y A. Seling, "The Consequences of the *Rottmann* Judgement on Member State Autonomy – The European Court of Justice's Avant-gardism in Nationality Matters", *European Constitutional L. Rev.*, vol. 7, n° 1, 2011, pp. 157–158; S. Iglesias Sánchez, *loc. cit.*, pp. 943–944.

¹¹¹ Por ello, se ha sugerido si esta "carga" que el Tribunal impone a los aplicadores del derecho no sería más bien una vía indirecta para "incentivar" a los legisladores estatales a impulsar una reforma normativa. *Vid.* K. Swider, *loc. cit.*, pp. 1174, 1176–1177 y 1179.

art. 20.2.c) TFUE, el interés superior del niño en caso de los menores de edad, etc.

Precisamente, un elemento muy importante que aporta la sentencia *Tjebbes*¹¹² es la introducción de los derechos fundamentales como parámetro de valoración de la proporcionalidad de la pérdida de la ciudadanía de la UE: en particular, el Tribunal se refiere al derecho al respeto de la vida familiar y al interés superior del niño, tal como están reconocidos en los arts. 7 y 24.2º, respectivamente, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). En el asunto *Rottmann*, el TJ valoró la situación de apatridia desde la óptica de la eventual pérdida de derechos de dimensión europea, y no desde la de los derechos humanos, extremo que por cierto se le ha reprochado¹¹³. Esta remisión a los derechos fundamentales garantizados en la Carta se reitera en la sentencia *JY*¹¹⁴. Esto supone no solo la incorporación de una base jurídica adicional que refuerza y enriquece constitucionalmente la fundamentación de las resoluciones del TJ en este ámbito¹¹⁵, sino de toda una nueva y trascendental perspectiva –la de los derechos fundamentales– que sin duda puede imprimir una orientación singular a la jurisprudencia futura del Tribunal. Es posible plantearse, por ejemplo, la eventual incidencia que puede tener esta jurisprudencia en el ámbito de los derechos de residencia derivados a favor de nacionales de terceros Estados, cuando la pérdida de la nacionalidad (y de la correlativa ciudadanía de la Unión) afecta a menores de edad que están a su cargo¹¹⁶. Ciertamente, puede debatirse que este “componente humanitario”, más propio de la jurisprudencia relativa al ámbito de los derechos de extranjería, asilo y protección internacional, sea un elemento de valoración idóneo en sede de adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad, ya que implica hacer depender la vigencia del vínculo de la ciudadanía de la Unión de la gravedad de las consecuencias de su pérdida¹¹⁷.

¹¹² Ap. 45 STJ 12 marzo 2019, asunto *Tjebbes*.

¹¹³ J. Shaw, “Setting the scene: the Rottmann case introduced”, p. 3, y D. Kostakopoulou, “European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?”, p. 23, en J. Shaw (ed.), *op. cit.*

¹¹⁴ Ap. 61 STJ 18 enero 2022, asunto C-118/20, *JY*.

¹¹⁵ H. van Eijken, *loc. cit.*, pp. 727 y 729.

¹¹⁶ Interrogante que se plantea acertadamente D. Marín Consarnau al hilo de la STJ 2 octubre 2019, asunto C-93/18, *Bajratari*. En este asunto el TJ no llegó a entrar en la cuestión, porque la decisión de retirada de la nacionalidad irlandesa de los menores no era aún firme, pero de llegar a producirse es inevitable preguntarse si dicha retirada debería considerarse a la luz del principio de proporcionalidad y del interés superior del menor, *vid.* D. Marín Consarnau, “Derechos de residencia derivados: balance de la jurisprudencia del TJUE de la última década en los albores de la actual”, *La Ley: Unión Europea*, nº 83, 2020, p. 8.

¹¹⁷ K. Swider, *loc. cit.*, p. 1176. Con todo, existen otros ejemplos jurisprudenciales actuales de orientación finalista de la aplicación de las normas sobre nacionalidad. Así, en el ordenamiento español, podemos citar la STS CA nº 1521/2021 de 17 diciembre 2021 (ECLI:ES:TS:2021:4917), por la que se atempera el requisito del “suficiente grado de integración” del art. 22.4º Cc en el caso de una mujer migrante en un concreto y determinado contexto sociocultural, o la SAP Gipuzkoa 2ª nº 341/2022, de

Pero, de hecho, el propio principio de proporcionalidad también acaba subordinando la vigencia del vínculo nacional a un balance de los efectos que la norma o medida estatal provoca en la situación de la persona afectada, valorados en función del Derecho de la Unión. Por otro lado, y al margen de la pérdida de la nacionalidad, otras consideraciones conectadas con los derechos fundamentales han aparecido ya implícitamente en la jurisprudencia del TJ relacionada con el vínculo nacional. Así, por ejemplo, en la década de los años 70 del siglo XX, y en materia de función pública comunitaria, algunas resoluciones del TJ ya tuvieron en cuenta el principio de no discriminación por razón de sexo en relación con la atribución de la nacionalidad a la mujer por razón de matrimonio¹¹⁸, actualmente contemplado en los arts. 21 y 23 CDFUE. También podría fundamentarse en el art. 21 CDFUE (y más allá del art. 2 TUE) la prohibición de discriminación entre nacionales de origen y naturalizados que ya apuntaba el TJ en el asunto *Auer I*¹¹⁹. Aunque excede del objeto de este trabajo ahondar sobre esta cuestión, se revela necesaria igualmente una reflexión sobre la relación entre el Derecho de la nacionalidad y los derechos fundamentales desde la perspectiva del ordenamiento de la UE¹²⁰.

En cuanto a la valoración de la proporcionalidad, la sentencia *JY* da un importante paso respecto de las dos anteriores. Mientras que en *Rottmann* y en *Tjebbes* el TJ deja en manos de las autoridades estatales la aplicación individual de dicho *test*¹²¹, en el asunto *JY* es el propio Tribunal de Luxemburgo el que se pronuncia directamente respecto de la proporcionalidad de la medida de retirada de la seguridad en la adquisición de la nacionalidad austriaca, teniendo en cuenta la naturaleza de las infracciones administrativas que constituyeron la base de tal decisión, y la existencia de una amenaza para el orden público y la seguridad pública alegadas por las autoridades austriacas. En este punto, el Tribunal afirma,

11 de mayo (ECLI:ES:APSS:2022:203), por la que se aplica extensivamente el art. 17.1º.c) Cc a una menor apátrida nacida en tránsito durante el proceso migratorio de su madre a España.

¹¹⁸ STJ 7 junio 1972, asuntos 20/71, *Bertoni-Sabbatini* y 32/71, *Bauduin-Chollet*, y sentencias de 20 febrero 1975, asuntos 21/74, *Airola* y 37/74, *Van den Broeck*. En todos los casos el litigio tiene como base la reclamación de indemnizaciones por expatriación y desplazamiento previstas en el Estatuto del funcionariado europeo. *Vid.* P. Juárez Pérez, *loc. cit.*, pp. 275–276.

¹¹⁹ STJ 7 febrero 1979, asunto 136/78, véase *supra* apartado II.1. *Vid.* G.R. de Groot, A. Seling, *loc. cit.*, p. 158. En este sentido, el ordenamiento español establece una discriminación a efectos de la pérdida de la nacionalidad entre nacionales de origen y naturalizados en el art. 24.1º Cc.

¹²⁰ La doctrina ha abordado ampliamente y desde diversas perspectivas el estudio de la interacción entre el ordenamiento de la UE y los derechos fundamentales. En particular, en relación con la jurisprudencia del TJ sobre ciudadanía de la Unión y los derechos fundamentales, *vid.* S. Iglesias Sánchez, “Fundamental Rights and Citizenship of the Union at a Crossroads: A Promising Alliance or a Dangerous Liaison?”, *European L. J.*, vol. 20, nº 4, 2014, pp. 464–481; A. Yong, “The Future of EU Citizenship Status during Crisis—Is There a Role for Fundamental Rights Protection?”, *J. Int’L Comp. L.*, nº 7–2, 2020, pp. 471–489.

¹²¹ Aspecto criticado por aquella doctrina que defendía una delimitación directa de la proporcionalidad desde el Derecho de la UE, *vid.* D. Kochenov, “Two Sovereign States...”, *loc. cit.*, pp. 12 y 14–15.

en esencia, el carácter desproporcionado de la medida, atendiendo a la escasa gravedad de las infracciones cometidas por JY, fundamentando su argumentación en las nociones autónomas de “orden público y seguridad pública” ya desarrolladas en su jurisprudencia anterior sobre el derecho de residencia¹²². La consecuencia última de ello es que, a través de esta vía, se introduce una nueva norma material de Derecho de la UE que se superpone a las reglamentaciones de los Estados miembros en materia de adquisición de la nacionalidad, en tanto que limita las causas para su denegación.

Todas las consideraciones expuestas nos permiten trazar cuál ha sido la evolución de la base jurídica y la fundamentación de la jurisprudencia del TJ en lo referente a la dimensión constitutiva de la nacionalidad. Situando el anclaje común en la ciudadanía de la Unión (arts. 20 y 21 TFUE), el TJ ha basado sus decisiones, sin embargo, mayoritariamente en reglas de Derecho internacional de origen convencional (Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, Convenio Europeo sobre la Nacionalidad de 1997) a las que se ha añadido más recientemente la dimensión de los derechos fundamentales (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Se ha apuntado, en este sentido, la existencia de un cierto déficit de fundamentación en normas y principios propiamente del Derecho de la UE¹²³. Ciertamente, estos sí aparecen ya en el principio de proporcionalidad, y en la sentencia JY, a través de las nociones europeas de orden público y seguridad pública. Será necesario esperar al ulterior desarrollo de la jurisprudencia del TJ para calibrar si ello responde a una tendencia consolidada, o bien a las peculiaridades del caso concreto. En todo caso, se aprecia un reforzamiento progresivo de la fundamentación jurídica aportada por el Tribunal, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, que va paralelo al aumento del grado de intervención sobre la normativa interna en esta materia.

En definitiva, es evidente que, a partir de las tres sentencias examinadas, el TJ ha construido unas reglas que, en tanto que configuran un marco del Derecho de la nacionalidad de los Estados miembros¹²⁴, imponen límites a las competencias estatales en esta materia. En este punto, es inevitable subrayar las dudas de legitimación democrática que ha planteado este activismo jurisprudencial¹²⁵. A

¹²² Aps. 68 a 73 STJ 18 enero 2022, asunto C-118/20, JY. El Tribunal se refiere en particular a la STJ 13 septiembre 2016, C-165/14, *Rendón Marín*, y a la jurisprudencia relacionada.

¹²³ E. Pataut, “Quand la Cour s’empare de l’effectivité”, *loc. cit.*, p. 711.

¹²⁴ S. Corneloup, *loc. cit.*, p. 492; P. Lagarde, “Cour de Justice de l’Union Européenne (Grande Chambre) – 2 mars 2010”, *loc. cit.*, p. 551.

¹²⁵ J. Shaw, “Concluding thoughts: Rottmann in context”, en J. Shaw (ed.), *cit.*, p. 34. Se ha llegado a calificar, por ejemplo, de “usurpación sigilosa de competencias”, *vid.* H.U.J. d’Oliveira, “Decision of 2 March 2010, Case C-135/08...”, *loc. cit.*, p. 149. Asimismo, *vid.* S. Corneloup, *loc. cit.*, pp. 505–508, quien señala que se da la paradoja de que, pese a que existen unas reglas de origen pretoriano, no resulta posible, en el estado actual de desarrollo del derecho primario, la adopción de ninguna norma de derecho derivado en materia de nacionalidad por parte de las instituciones de la UE.

nuestro juicio, la valoración de esta legitimidad depende de la perspectiva adoptada. Ciertamente, desde un punto de vista estrictamente competencial, y enfocando en el la dimensión constitutiva del Derecho de la nacionalidad, en el estado actual –jurídico y político– del proceso de integración europea parece difícilmente sostenible defender que la UE pueda asumir competencia alguna en este ámbito, teniendo en cuenta las reiteradas y manifiestas expresiones de voluntad de los Estados de retener esta prerrogativa. Por ello, pese a existir propuestas en este sentido, no parece realista preconizar una armonización directa de las normas de nacionalidad por parte de las instituciones europeas¹²⁶. Evidentemente, ello no excluye opciones de *soft law* y acciones a nivel político¹²⁷, que pueden también dar resultado, pero que son cosa distinta.

Otro punto de vista posible, sin embargo, es situar el foco de la cuestión sobre lo que sí pertenece al ámbito de acción de la Unión Europea, como fuente legitimadora de la actuación de las instituciones europeas. Así, el respeto de los derechos humanos (art. 2 TUE), el principio de cooperación leal (art. 4.3º TFUE), el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad (art. 18 TFUE) y la misma ciudadanía de la Unión (arts. 20 y siguientes TFUE), tal como está siendo perfilada en su contenido y alcance por la jurisprudencia del Tribunal, ofrecerían a nuestro criterio una base jurídica suficiente para que desde la UE se establezcan determinados límites a las competencias de los Estados miembros en materia de nacionalidad (que es precisamente lo que está llevando a cabo el Tribunal de Luxemburgo¹²⁸). Esto podría proyectarse, por ejemplo, en relación con los programas de nacionalidad por inversión¹²⁹, las opciones discriminatorias en el acceso y conservación de la nacionalidad, o determinados supuestos de pérdida de la nacionalidad contrarios a los derechos fundamentales o a la lógica de la integración. Los mencionados límites derivarían, al fin y al cabo, de las correlativas obligaciones asumidas por los Estados miembros ante la Unión, y también ante el resto de los Estados miembros. Bajo esta perspectiva, sería quizás factible una intervención a nivel institucional desde la UE, estableciendo unas directrices reguladoras de mínimos que fijaran lo que se reputa incompatible con los principios y valores del Derecho de la UE, sin alterar el actual reparto competencial. Con todo, es cierto que no siempre resulta fácil trazar la frontera entre esta modulación de las competencias “en negativo” y la imposición de una determinada opción reguladora.

¹²⁶ É. Pataut, “Citoyenneté de l'Union et nationalité étatique”, *loc. cit.*, p. 5; D. Kochenov, “Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of arbitrariness in Citizenship Matters”, en Jo Shaw (ed.), *loc. cit.*, pp. 12–13.

¹²⁷ Como las desarrolladas en relación con los *Golden Passports*, *vid. nota* nº 92.

¹²⁸ P. Juárez Pérez, *loc. cit.*, pp. 273–274.

¹²⁹ V. Cuartero Rubio, *loc. cit.*, pp. 182–183, aboga por una intervención de la UE en el ámbito de la ciudadanía de la UE, señalando que, al fin y al cabo, su relación directa con la nacionalidad es una opción de política legislativa.

En todo caso y finalmente, no hay que perder de vista la posibilidad de actuación a nivel intergubernamental. La disparidad entre las legislaciones sobre nacionalidad de los Estados miembros constituye un obstáculo a los objetivos de la integración y es fuente de discriminaciones¹³⁰. De hecho, este constituiría el último nivel de intervención que se deriva de la jurisprudencia del TJ, que es la introducción de la obligación para los Estados miembros de coordinarse en materia de nacionalidad. Esta obligación implícitamente señala una necesidad de convergencia entre sistemas jurídicos en este ámbito¹³¹. En efecto, en la sentencia *Rottmann*, la actuación de las autoridades austriacas se hace depender de la resolución final del asunto por parte de las alemanas. Y en la sentencia *JY*, se indica a las autoridades austriacas que han de considerar las posibilidades y condiciones de recuperación de la nacionalidad estonia por parte de la interesada¹³². En consecuencia, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la actuación completamente unilateral de los Estados miembros en el ámbito del Derecho de la nacionalidad no es posible en el marco de la UE. En este sentido, el “activismo” del TJ buscaría cumplir una función preventiva frente a esta falta de coordinación entre Estados miembros, sugiriendo a la vez (y quizás incentivando) la necesaria armonización de las leyes sobre nacionalidad¹³³. Un instrumento jurídico idóneo para ello podría ser un convenio multilateral celebrado entre los Estados miembros. Evidentemente, no es realista pensar en una armonización total, pero sí en una coordinación parcial, estableciendo normas comunes en aquellos aspectos que se han ido señalando en este trabajo, y que son pertinentes a efectos del Derecho de la UE, sea por su carácter discriminatorio, por su incompatibilidad con los derechos fundamentales o con el principio de lealtad, o por constituir un grave obstáculo al disfrute de los derechos inherentes a la ciudadanía de la Unión.

IV. CONCLUSIONES

Pese al mantenimiento formal de la competencia exclusiva de los Estados miembros en materia de nacionalidad, es posible afirmar la existencia de un incipiente Derecho europeo en este ámbito, de raíz exclusivamente jurisprudencial, que configura un marco que los Estados miembros han de respetar en el ejercicio de sus competencias. Dicho marco normativo ha sido

¹³⁰ D. Kochenov, “Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of arbitrariness in Citizenship Matters”, en Jo Shaw (ed.), *loc. cit.*, p. 11; P. Juárez Pérez, *loc. cit.*, pp. 271 y 273.

¹³¹ S. Iglesias Sánchez, *loc. cit.*, p. 946; P. Lagarde, “Cour de Justice de l’Union Européenne (Grande Chambre) – 2 mars 2010”, *loc. cit.*, p. 557; D. Kochenov, “Where is EU Citizenship Going?..”, *loc. cit.*, p. 251.

¹³² Ap. 62 de la sentencia dictada en el asunto C-118/20.

¹³³ G.T. Davies, *loc. cit.*, p. 5; O. Golynger, “The correlation between the status of Union citizenship, the rights attached to it and nationality in *Rottmann*”, en Jo Shaw (ed.), *op. cit.*, p. 20.

extraído por el TJ en un primer momento a partir de la libre circulación de personas, y posteriormente del estatuto de la ciudadanía de la UE.

Esta jurisprudencia abarca tanto la cuestión de la eficacia o reconocimiento del vínculo, como su dimensión constitutiva. Sin embargo, se aprecia una notable diferencia de construcción entre ambas perspectivas, tanto en lo referente a su legitimidad como a la fundamentación jurídica. En las resoluciones que inciden en la eficacia de la nacionalidad, el Tribunal ha desarrollado una justificación más detallada, con base en los principios y reglas del Derecho de la UE, tanto de la aplicación del ordenamiento europeo como de los criterios de solución de los problemas planteados. El método funcional empleado por el TJ, aunque ciertamente resta seguridad jurídica, imprime flexibilidad y una razonable coherencia global a esa jurisprudencia. En términos generales, las reglas creadas por el TJ no sustituyen a las estatales, sino que corrigen su resultado material cuando este es incompatible con los objetivos del Derecho de la UE y los derechos garantizados por este.

En lo que respecta a la dimensión constitutiva de la nacionalidad, la justificación de la aplicación del Derecho de la UE a través de la ciudadanía de la Unión es más débil, teniendo en cuenta que se trata de un ámbito en principio sometido a la competencia estatal. El TJ ha introducido reglas de alcance material y procedimental, a partir de las cuales se está articulando un marco en el que debe operar la normativa sobre nacionalidad de los Estados miembros. Estas reglas forman un conjunto todavía fragmentario y asistemático, que adolece de zonas grises e incluso de algunas incoherencias respecto de la dimensión del reconocimiento de la nacionalidad, y que presenta incógnitas en cuanto a su implementación.

En este sentido, transcurridos más de diez años desde la sentencia *Rottmann*, cada vez se hace más evidente la tensión entre el activismo jurisprudencial del TJ y la falta de competencias directas de la UE en materia de nacionalidad. Muy probablemente sería necesario el establecimiento de unos criterios reguladores comunes sobre nacionalidad a nivel de la UE, pero ello plantea dudas sobre la legitimidad del TJ para seguir avanzando en este ámbito sin que se acometa una reforma de los Tratados que habilite una asunción, al menos parcial, de competencia por parte de la Unión. Sin embargo, ello no es una opción realista en el estado jurídico y político actual del proceso de integración. Ahora bien, esto no significa que no sean factibles otros enfoques del problema que permitan un darle un encuadre jurídico adecuado, sin alterar el reparto actual de competencias entre la UE y los Estados miembros. Por un lado, es posible afirmar la legitimidad de determinado grado de intervención de las instituciones de la UE, en la medida en que las regulaciones sobre nacionalidad de los Estados miembros afecten a principios y valores del Derecho de la Unión, como el respeto de los derechos humanos, el principio de cooperación leal, el principio de no discriminación por

razón de nacionalidad o la propia institución de la ciudadanía de la Unión, tal como ha sido perfilada por el Tribunal de Justicia. Desde esta perspectiva, sería defendible el establecimiento de unas directrices europeas de mínimos, en forma de límites a la competencia de los Estados miembros, en aquellos aspectos que afectan directamente a los mencionados principios y valores comunes europeos. Por otra parte, el activismo del Tribunal puede entenderse también como una indicación implícita a los Estados miembros de la necesidad de que emprendan una coordinación o convergencia entre sus respectivas legislaciones sobre nacionalidad. Esta coordinación podría abarcar sectorialmente las cuestiones de las que se deriva un mayor riesgo de incompatibilidad con el ordenamiento de la UE, y podría canalizarse a través de la celebración de un convenio multilateral entre los Estados miembros, auspiciado por la propia UE. En cualquier caso, se revela urgente y necesario reflexionar sobre cuál ha de ser el significado y la función actual de la nacionalidad en el marco de la Unión Europea, y adoptar una vía de acción en este ámbito.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackermann, T.: “Case C-148/02, *Carlos García Avello v. État Belge*”, *Common Market Law Review*, vol. 44, 2007, pp. 141–154.
- Arenas García, R.: “El reconocimiento de las situaciones familiares en la Unión Europea”. en M.V. Cuartero Rubio MV y J.M. Velasco Retamosa (ed.), *La vida familiar internacional en una Europa compleja: Cuestiones abiertas y problemas de la práctica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 47–79.
- Basedow, J.: “Le rattachement à la nationalité et les conflits de nationalité en droit de l’Union européenne”, *Revue Critique de Droit International Privé*, vol. 99, nº 3, 2010, pp. 427–456.
- Blázquez Rodríguez, I.: “Adquisición de la nacionalidad española por residencia y renuncia a la nacionalidad de origen por parte de ciudadanos de la UE. Hacia un cambio de paradigma”, en Mercedes Moya Escudero, *Movilidad internacional de personas y nacionalidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 189–224.
- : “Doble nacionalidad y permanencia del estatuto personal en el marco de la movilidad intra-UE”, en Mercedes Moya Escudero (dir.), *Plurinacionalidad y Derecho internacional privado de familia y sucesiones*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 187–228.
- : “Libre circulación de personas y derecho internacional privado: un análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, (octubre 2017), vol. 9, nº 2, pp. 106–126.
- Borrás Rodríguez, A.: “Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 1993, pp. 584–587.
- Bouza i Vidal, N., “El ámbito personal de aplicación del Derecho de establecimiento en los supuestos de doble nacionalidad. (Comentario a la sentencia del TJCE de 7 julio 1992, Micheletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria, as. C 369/90)”, *Revista de Instituciones Europeas*, nº 20, mayo/agosto 1993, pp. 563–581.
- Carrera Hernández, F.J.: “El ámbito de aplicación personal de la libre circulación de personas a examen: el asunto *Rottmann* [C-135/08] y la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión Europea”, en

- Jorge Cardona Llorens *et.al.* (ed.) y M. Aznar Gómez (coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Tomo II, Valencia-Santiago de Compostela, Tirant lo Blanch- Universidade de Santiago de Compostela, 2012, pp. 1405-1417.
- Carrera Núñez, S. y Marrero González, G., “La ciudadanía europea en venta. El programa de venta de la nacionalidad maltesa: ¿una brecha en el principio de cooperación leal en el ámbito de ciudadanía de la unión?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 49, septiembre/diciembre, 2014, pp. 847-885.
- Corneloup, S.: “Réflexion sur l'émergence d'un droit de l'UE en matière de nationalité”, *Journal du Droit International*, nº 3, 2011, pp. 491-516.
- Crespo Navarro, E.: “La jurisprudencia del TJCE en materia de ciudadanía de la Unión: una interpretación generosa basada en la remisión al derecho nacional y el principio de no discriminación por razón de nacionalidad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 28, 2007, pp. 883-912.
- Cuartero Rubio, M.V.: “Nacionalidad por inversión y movilidad transfronteriza de personas en la Unión Europea”, en Mercedes Moya Escudero (dir.), *Movilidad internacional de personas y nacionalidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 167-187.
- Davies, G.T.: “The entirely conventional supremacy of Union citizenship and rights”, en Jo Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member State sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Florencia, EUDO Citizenship Observatory, 2011, pp. 5-9, [<http://hdl.handle.net/1814/19654>].
- Espinar Vicente, J.M.: “La resolución de los conflictos de nacionalidad en el Derecho comunitario”, *La Ley Comunidades Europeas*, nº 84, 1994, pp. 1-5.
- Fernández Rozas, J.C.: *Derecho español de la nacionalidad*, Madrid, Tecnos, 1987.
- Font i Segura, A.: “La nacionalidad como factor distintivo en la atribución de competencia judicial internacional en materia matrimonial. Sentencia del Tribunal de Justicia 10 febrero 2022, Asunto C-522/20, OE y VY”, *La Ley Unión Europea*, nº 103, mayo 2022, pp. 8-9.
- Gardeñes Santiago, M.: “Ciudadanía europea, doble nacionalidad y aplicación de la ley nacional de la persona. Reflexiones en torno a la sentencia del TJCE García Avello, de 2 octubre 2003”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 3, 2004, pp. 1-14.
- : “El método de reconocimiento desde la perspectiva del derecho internacional privado europeo y español”, *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, t. XVII, 2017, pp. 379-424.
- : “The Cross-Border Continuity of Family Status as a Means of Ensuring Free Movement and Residence Rights for the European Union Citizen”, en Papadopoulou, L. y Anagnostopoulou, D. (eds.), *Towards an Inclusive European Citizenship*, Atenas, Papazissis Publishers, 2019, pp. 235-241.
- Golynker, O.: “The correlation between the status of Union citizenship, the rights attached to it and nationality in Rottmann”, en Jo Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member State sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Florencia, EUDO Citizenship Observatory, 2011, pp. 5-9 [<http://hdl.handle.net/1814/19654>].
- Iglesias Buhigues, J.L.: “Doble nacionalidad y Derecho comunitario: A propósito del asunto C-369/90, Micheletti, sentencia del TJCE de 7 julio 1992”, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 953-967.
- Iglesias Sánchez, S.: “¿Hacia una nueva relación entre la nacionalidad estatal y la ciudadanía europea?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 37, 2010, pp. 933-950.

- Jessurun d'Oliveira, H.U.: "Case C-369/90, M. V. Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria, Judgment of 7 July 1992", *Common Market Law Review*, vol. 30, n° 3, 1993, pp. 623-637.
- : "Decision of 2 March 2010, Case C-135/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern – Case Note I – Decoupling Nationality and Union Citizenship?", *European Constitutional Law Review*, vol. 7, n° 1, 2011, pp. 138-149.
- Jiménez Blanco, P.: "Doble nacionalidad y derecho de residencia de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión", *La Ley Unión Europea*, n° 56, 2018, pp. 1-11.
- Juárez Pérez, P.: "Dieciocho años de ciudadanía de la Unión: ¿hacia una figura emancipada?", *Cuadernos de Derecho Transnacional* (Octubre 2010), vol. 2, n° 2, pp. 261-289.
- Kochenov, D.: "Court of Justice's Grand Chamber in JY: Othring Europeans is OK.", *EU Law Live*, 24 enero 2022 [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4031066].
- : "The Tjebbes Fail", *European Papers*, vol. 4, n° 1, 2019, pp. 319-336 [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3373840].
- : "Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of arbitrariness in Citizenship Matters", en Jo Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member State sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Florencia, EUDO Citizenship Observatory, 2011, pp. 11-16 [<http://hdl.handle.net/1814/19654>].
- : "Where is EU Citizenship Going? The Fraudulent Dr. Rottmann and the State of the Union in Europe", en Leila S. Talani (ed.), *Globalisation, Migration and the Future of Europe: Insiders and Outsiders*, Routledge, 2011, pp. 240-253.
- Kostakopoulou, D.: "European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?", en Jo Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member State sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Florencia, EUDO Citizenship Observatory, 2011, pp. 21-25 [<http://hdl.handle.net/1814/19654>].
- Lagarde, P.: "Arrêt du 2 octobre 2003 – Cour de Justice des Communautés Européennes", *Revue Critique de Droit International Privé*, vol. 93, n° 1, 2004, pp. 192-202.
- : "Cour de Justice de l'Union Européenne (Grande Chambre) – 2 mars 2010", *Revue Critique de Droit International Privé*, vol. 99, n° 3, 2010, pp. 540-558.
- Lara Aguado, A.: "Libertades comunitarias, doble nacionalidad y régimen de los apellidos (Caso García Avello y el avance irresistible de la autonomía de la voluntad)", *Diario La Ley*, n° 6107, 2004, pp. 1-13.
- Magallón Elósegui, N.: "La ciudadanía europea y la competencia de los Estados miembros en materia de nacionalidad – Comentario a la STJUE de 2 marzo 2010", *Diario La Ley*, n° 7520, 2010, pp. 1-9.
- Marín Consarnau, D.: "Derechos de residencia derivados: balance de la jurisprudencia del TJUE de la última década en los albores de la actual", *La Ley Unión Europea*, n° 83, 2020, pp. 1-24.
- Pataut, E.: "Citoyenneté de l'Union et nationalité étatique.", *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 3, 2010, pp. 617-632.
- : "Quand la Cour s'empare de l'effectivité", *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 3, 2019, pp. 709-726.
- : "La citoyenneté européenne: vers l'élaboration d'un statut personnel et familial", en H. Fulchiron y C. Bideaud-Garon, *Vers un statut européen de la famille*, París, Dalloz, 2014, pp. 97-109.
- Pérez Vera, E.: "Citoyenneté de l'Union Européenne, nationalité et condition des étrangers", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 261, 1996, pp. 243-425.

- Poillot-Peruzzetto, S.: “Note” [Sentencia TJ de 2 octubre 2003, asunto C-148/02, *García Avello*], *Journal du Droit International*, 2004, pp. 1225-1237.
- Quiñones Escámez, A.: “Ciudadanía europea, doble nacionalidad y cambio de los apellidos de los hijos: autonomía de la voluntad y conflicto positivo entre las nacionalidades de dos Estados miembros”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 2004, pp. 851-872.
- René de Groot, G. y Seling, A.: “The Consequences of the *Rottmann* Judgement on Member State Autonomy – The European Court of Justice’s Avant-gardism in Nationality Matters”, *European Constitutional L. Rev.*, vol. 7, nº 1, 2011, pp. 150-160.
- Requejo Isidro, M.: “Estrategias para la “comunitarización”: descubriendo el potencial de la ciudadanía europea”, *Diario La Ley*, nº 5903, 2003, pp. 1-12.
- Rodríguez Mateos, P.: “La doble nacionalidad en la sistemática del Derecho internacional privado”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLII, 1990, 2, pp. 463-493.
- Ruzié, D.: “Nationalité, effectivité et droit communautaire”, *Revue générale de droit international public*, vol. 107, 1993, pp. 107-120.
- Sánchez Lorenzo, S.A.: “Derechos humanos y competencia exclusiva del Estado en materia de nacionalidad”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 67/2, julio-diciembre 2015, pp. 111-133.
- Sánchez Lorenzo, S.A.: “Libertades comunitarias y nacionales de terceros estados”, *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, vol. V, 2005, pp. 253-267.
- Shaw, J.: “Setting the scene: the *Rottmann* case introduced”, y “Concluding thoughts: *Rottmann* in context”, en Jo Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member State sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Florencia, EUDO Citizenship Observatory, 2011, pp. 1-4 y 33-40 [<http://hdl.handle.net/1814/19654>].
- Soto Moya, M.: “El derecho humano a la nacionalidad: perspectiva europea y latinoamericana”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 20, nº 40, segundo semestre de 2018, pp. 453-481.
- : “La libre circulación de personas como concepto ambivalente”, *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 1, 2008, pp. 11-12.
- : “Plurinacionalidad y suficiencia de las soluciones previstas por el legislador en el art. 9.9 CC”, en M. Moya Escudero (dir.), *Plurinacionalidad y Derecho internacional privado de familia y sucesiones*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 229-277.
- Swider, K.: “Legitimizing precarity of EU citizenship: *Tjebbes*”, *Common Market Law Review*, nº 57, 2020, pp. 1163-1182.
- Toner, H.: “Case C-192/99, R v. Secretary of State for the Home Department, *ex parte* Kaur, Judgment of the Full Court of 20 February 2001, [2001] ECR I-1237”, *Common Market Law Review*, vol. 39, nº 4, 2002, pp. 881-893.
- van Eijken, H.: “*Tjebbes* in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights”, *European Constitutional L. Rev.*, vol. 15, 2019, pp. 714-730.