

TJUE —SENTENCIA DE 2 DE MARZO DE 2010 (GRAN SALA), *JANKO ROTTMANN C. FREISTAAT BAYERN*, ASUNTO C-135/08— «CIUDADANÍA DE LA UNIÓN – ARTÍCULO 17 CE – NACIONALIDAD DE UN ESTADO MIEMBRO ADQUIRIDA POR NACIMIENTO Y POR NATURALIZACIÓN – PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD DE ORIGEN – APATRIDIA - PÉRDIDA DEL ESTATUTO DE CIUDADANO DE LA UNIÓN»

¿HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LA NACIONALIDAD ESTATAL Y LA CIUDADANÍA EUROPEA?

SARA IGLESIAS SÁNCHEZ*

- I. INTRODUCCIÓN
- II. RESUMEN DE LOS HECHOS
- III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
 1. NACIONALIDAD Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN: LOS LÍMITES IMPUESTOS A LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS Y LAS SITUACIONES PURAMENTE INTERNAS
 2. PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD Y DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN FRENTE AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: APATRIDIA Y PROPORCIONALIDAD
 3. IMPLICACIONES PARA EL ESTADO DE LA NACIONALIDAD DE ORIGEN: ¿HACIA UN MECANISMO EUROPEO DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE PÉRDIDA DE NACIONALIDAD?
- IV. COMENTARIO

* Doctora en Derecho, Profesora Sustituta de Derecho Internacional Público, Departamento de Derecho Internacional Público, Derecho Penal y Derecho Procesal, Universidad de Cádiz, España.

I. INTRODUCCIÓN

La Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Rottmann* se inscribe en la problemática del impacto del Derecho de la Unión —y en particular, de la introducción de la ciudadanía de la Unión— en las competencias de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad. Ya en el año 1992, con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y por ende, con anterioridad a la existencia misma de la ciudadanía de la Unión, el Tribunal de Justicia manifestó en el famoso asunto *Micheletti* que, si bien la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad constituye una competencia estatal, dicha competencia debe ejercerse respetando el Derecho de la Unión¹. Desde entonces, ha existido una intensa discusión doctrinal sobre las potencialidades de dicha declaración y sobre las limitaciones que el Derecho de la Unión impone a esta materia intrínsecamente ligada al núcleo duro de la soberanía estatal², pero no ha sido hasta la presente Sentencia cuando el Tribunal de Justicia ha tenido la ocasión de pronunciarse directamente sobre los límites a la competencia de la determinación por parte de los Estados miembros de quienes son sus propios nacionales³. Adicionalmente, la Sentencia comentada tiene importantes consecuencias para la discusión sobre el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho de la Unión en relación con las denominadas «situaciones puramente internas».

¹ Sentencia de 7 de julio de 1992, *Micheletti* y otros, C-369/90, *Rec.* p. I-4239, apartado 10.

² E.g. DE GROOT, G. R., «Towards a European Nationality» *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 3, 2004, pp. 1-37; DE GROOT, G. R., «The Relationship between the Nationality of the Member States of the European Union and European citizenship» en LA TORRE, M. (ed.), *European Citizenship: an Institutional Challenge*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 115-147; HALL, S., «Loss of Union Citizenship in Breach of Fundamental Rights», *European Law Review* 21, 1996, pp. 129-143; CRESPO NAVARRRO, E., «La jurisprudencia del TJCE en materia de ciudadanía de la Unión: una interpretación generosa basada en la remisión al derecho nacional y en el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 28, 2007, pp. 883-912; O'LEARY, S., *The evolving concept of Community Citizenship*, Kluwer, The Hague 1996, pp. 57 y ss.; JUÁREZ PÉREZ, P., *Nacionalidad Estatal y Ciudadanía Europea*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

³ DE GROOT, G. R. y SELING, A., «The Consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy-The Court's avant-gardism in nationality matters», en EUDO Citizenship Forum *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?*, <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum>.

II. RESUMEN DE LOS HECHOS

El Sr. Rottmann, austriaco de origen, trasladó su domicilio a Munich en 1995 y tres años después inició los trámites conducentes a la obtención de la ciudadanía alemana, la cual le fue otorgada en 1999, perdiendo *ex lege* su nacionalidad de origen. No obstante, poco después, las autoridades alemanas tuvieron conocimiento de que el Sr. Rottmann se había encontrado incurso en un proceso penal en Austria desde mediados de los noventa. La omisión de información alguna sobre dicho proceso penal conllevó la revocación con carácter retroactivo de la decisión de naturalización por parte de las autoridades bávaras en el año 2000. La compatibilidad de dicha decisión con el derecho alemán fue confirmada por el Tribunal de lo contencioso-administrativo del Land de Baviera en el año 2005, decisión contra la cual se interpuso un recurso de «Revisión» ante el órgano jurisdiccional remitente. El *Bundesverwaltungsgericht*, la más alta jurisdicción administrativa alemana, decidió plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia, siendo consciente de que la pérdida de la nacionalidad alemana no conllevaba la recuperación de la nacionalidad austríaca, pudiendo su decisión resultar en apatridia, por lo tanto, en la pérdida de la ciudadanía de la Unión.

III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal Federal Administrativo alemán plantea dos cuestiones prejudiciales, por medio de las cuales pretende recibir una aclaración sobre la compatibilidad del Derecho de la Unión con una revocación de la nacionalidad, adquirida por fraude doloso, incluso cuando ésta tuviera como consecuencia la apatridia, y por ende, la pérdida de la ciudadanía de la Unión. Se cuestiona el órgano jurisdiccional remitente tanto las obligaciones que pueden derivarse del Derecho de la Unión para su propio Estado, como para el Estado miembro del cual el afectado era nacional de origen. Con carácter preliminar, se plantean interesantes objeciones que merecen una consideración independiente, ya que en la respuesta a ellas dada por el Tribunal residen en parte los elementos más novedosos de la presente Sentencia.

1. NACIONALIDAD Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO
DE LA UNIÓN: LOS LÍMITES IMPUESTOS A LOS ESTADOS MIEMBROS
EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS Y LAS SITUACIONES
PURAMENTE INTERNAS

Tanto los Estados miembros intervinientes como la Comisión Europea remarcaron en sus observaciones que las normas relativas a la adquisición y pérdida de la nacionalidad están enmarcadas en la esfera de la competencia estatal, por lo cual estimaban que el litigio se encontraba fuera del ámbito del Derecho de la Unión. Que la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es competencia de los Estados no es en modo alguno puesto en duda por el Tribunal de Justicia⁴, quien se hace eco tanto de su jurisprudencia en la materia⁵, como de los recelos nacionales que acompañaron al nacimiento de la ciudadanía de la Unión, plasmados en instrumentos anejos a los Tratados⁶. No obstante, el hecho de que una materia sea competencia de los Estados no excluye que éstos estén obligados a respetar el Derecho de la Unión en situaciones comprendidas dentro del mismo⁷. La cuestión vital en el presente asunto es pues, determinar si una situación como la del Sr. Rottmann está comprendida dentro del ámbito del Derecho de la Unión. A este respecto, algunos Estados miembros y la propia Comisión plantearon el argumento de que, al ser

⁴ Apartado 39 de la Sentencia.

⁵ Sentencias de 7 de julio de 1992, *Micheletti* y otros, C-369/90, *Rec.* p. I-4239, apartado 10; de 11 de noviembre de 1999, *Mesbah*, C-179/98, *Rec.* p. I-7955, apartado 29, así como de 19 de octubre de 2004, *Zhu y Chen*, C-200/02, *Rec.* p. I-9925, apartado 37.

⁶ Declaración n.º 2 relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, anexa por los Estados miembros al Acta final del Tratado de la Unión Europea (*DO* 1992, C-191, p. 98) y Decisión de los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo de Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992 (*DO* 1992 C-348, p. 1).

⁷ El Tribunal recuerda aquí su propia jurisprudencia en materia penal: Sentencia de 24 de noviembre de 1998, *Bickel y Franz*, C-274/96, *Rec.* p. I-7637, apartado 17; en relación con los apellidos: Sentencias de 2 de octubre de 2003, *García Avello*, C-148/02, *Rec.* p. I-11613, apartado 25; en materia de fiscalidad: Sentencia de 12 de julio de 2005, *Schempp*, C-403/03, *Rec.* p. I-6421, apartado 19; y en materia de determinación de los titulares del derecho al sufragio en las elecciones europeas: Sentencias de 12 de septiembre de 2006, España/Reino Unido, C-145/04, *Rec.* p. I-7917, apartado 78. Otros ejemplos: Sentencias de 2 de febrero de 1989, *Cowan*, 186/87, *Rec.* p. 195, apartado 10; de 14 de octubre 2008, *Grunkin-Paul v. Standesamt Niebüll*, C-353/06, *Rec.* p. I-7639, apartado 16; de 19 de enero de 1999, *Calfa*, C-348/96, *Rec.* p. I-11.

el Sr. Rottmann nacional alemán en el momento de la decisión de revocación, el asunto concernía la relación entre un Estado miembro y uno de sus nacionales, y por lo tanto, se trataba de una situación puramente interna. El razonamiento de la Sentencia en este sentido se aparta de la vía jurisprudencial tradicional, consistente en encontrar un elemento transfronterizo que establezca una conexión con el Derecho de la Unión⁸, que sí es seguida por el Abogado General Maduro⁹. Muy significativamente, no recoge el Tribunal su tradicional fórmula que estima que la ciudadanía de la Unión no ambiciona extender el ámbito de aplicación material del Tratado a situaciones puramente internas, fórmula que usualmente acompaña a las consideraciones del Tribunal destinadas a ensalzar la importancia de la ciudadanía de la Unión como estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros¹⁰. Así pues, eludiendo pronunciamiento alguno sobre el carácter puramente interno de la situación controvertida, el Tribunal procede a declarar que es manifiesto que la situación de un ciudadano de la Unión que ha perdido su nacionalidad de origen y se enfrenta a una decisión revocatoria de su posterior naturalización, colocándose en una posición en la que los derechos conferidos por la ciudadanía europea pueden perderse, se encuentra comprendida en el ámbito del derecho de la Unión *por su propia naturaleza*¹¹.

2. PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD Y DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN FRENTE AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: APATRIDIA Y PROPORCIONALIDAD

Confirmada su jurisdicción, el Tribunal de Justicia aborda la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la revocación de la nacionalidad de un Estado miembro en la medida en que la misma resulte en privación de

⁸ La apreciación de dicha conexión se ha llevado a cabo con gran flexibilidad. Véanse las Sentencias en los asuntos *Schempp*, apartado 22; *Zhu y Chen*, apartado 19 y *García Avello*, apartado 22, antes citadas.

⁹ El Abogado General Maduro estima que se trata de una situación transfronteriza, ya que «a pesar de que [el Sr. Rottmann] adquirió la condición de nacional alemán y perdió la de nacional austriaco con arreglo a los modos establecidos por el Derecho nacional, ello sólo se produjo gracias al ejercicio de una libertad fundamental». Punto 11 de las Conclusiones.

¹⁰ E.g. Sentencias de 5 de junio de 1997, *Uecker y Jacquet*, asuntos acumulados C-64/96 y C-65/96, *Rec. p.* I-3171, apartado 23, y *García Avello*, antes citada, apartado 26; *Schempp*, apartado 20.

¹¹ Apartado 42 de la Sentencia.

la ciudadanía de la Unión. En primer lugar, el Tribunal pone de manifiesto que el Sr. Rottmann había disfrutado del estatuto de la ciudadanía de la Unión¹², a diferencia del asunto *Kaur*, en el cual dichos derechos nunca habían llegado a nacer. Ello permite al Tribunal situar la cuestión desde la óptica de la privación de los derechos de ciudadanía.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia procede directamente a analizar la legitimidad de las medidas revocatorias de la nacionalidad basadas en el fraude y estima la necesidad de que éstas sean asimismo proporcionadas. Esta aproximación metodológica es significativa. En efecto, a diferencia de la jurisprudencia anterior que abordaba las limitaciones del derecho comunitario a la regulación estatal de cuestiones como la nacionalidad o los apellidos, este asunto no es contemplado desde la compatibilidad de las normas nacionales con los derechos de libre circulación o con el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. La aproximación empleada por el Tribunal es más cercana al método utilizado en el terreno de los derechos fundamentales, ya que se analiza la compatibilidad de la medida de revocación con el derecho a la ciudadanía en sí mismo, analizando la legitimidad y proporcionalidad de las medidas nacionales en cuestión. La problemática cuestión de la naturaleza del derecho a la nacionalidad como un derecho fundamental¹³ —a pesar de su reconocimiento en la Declaración Universal de Derechos Humanos, a cuyo tenor alude el Tribunal—, y el hecho de que éste no esté recogido como tal ni en el Convenio Europeo de Derechos Humanos ni en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, impide al Tribunal emprender su análisis a través de sus fórmulas tradicionales destinadas a identificar la existencia y contenido de un derecho fundamental. No obstante, el razonamiento subsiguiente es semejante. En primer lugar, el Tribunal establece la legitimidad de las medidas revocatorias de la nacionalidad basadas en el fraude, estimando que tales medidas *podrían* ajustarse al Derecho de la Unión¹⁴. Ello es debido a que tal decisión revocatoria responde al interés general de proteger la especial relación de solidaridad y lealtad entre el Estado y sus nacionales, así

¹² Apartado 49 de la Sentencia.

¹³ Véase al respecto HALL, S., «The European Convention on Nationality and the Right to have Rights» *European Law Review* 1999, 24 (6), pp. 586-602. La Comisión Europea de Derechos Humanos estimó ya en su decisión *X. v. Austria*, no. 5212/71, de 5 de octubre de 1972, (DR 43, p. 69), que el derecho a la nacionalidad no se encontraba comprendido dentro de los derechos protegidos por la Convención.

¹⁴ Apartado 50 de la Sentencia.

como la reciprocidad de derechos y deberes¹⁵. A este respecto, la alusión al Derecho Internacional sirve como elemento de identificación y justificación de dicha presunción de legitimidad¹⁶, cuya validez reafirma el Tribunal de Justicia incluso en el caso de que lleve aparejada la pérdida de la ciudadanía de la Unión¹⁷. No obstante, dicha presunción de legitimidad no equivale a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de toda revocación de nacionalidad basada en el fraude, ya que el Tribunal de Justicia encarga al órgano jurisdiccional nacional proceder a la calibración de los intereses en juego a través de la aplicación del principio de proporcionalidad¹⁸. A continuación, el Tribunal ofrece, a modo de ejemplo y con una cierta parquedad¹⁹, determinados elementos que pueden ser tomados en consideración por los órganos jurisdiccionales nacionales para proceder al examen de la proporcionalidad. Dada la importancia que el Derecho primario concede a la ciudadanía de la Unión, el Tribunal estima necesaria la consideración de las consecuencias de la decisión de revocación para el interesado y para los miembros de su familia. En particular, la medida revocatoria ha de justificarse en relación con la gravedad de la infracción, con el tiempo transcurrido entre la decisión de naturalización y su posterior revocación, así como con la posibilidad de que el interesado recupere su nacionalidad de origen²⁰, explicitando que la ausencia de recuperación de la nacionalidad de origen no conlleva obligación para el Estado de naturalización de abstenerse de proceder a la revocación. Finalmente, el Tribunal aporta una propuesta de solución práctica, consistente en el otorgamiento al afectado por parte del órgano jurisdiccional del Estado de la revocación de un plazo razonable para intentar la recuperación de su nacionalidad de origen²¹,

¹⁵ Apartado 51 de la Sentencia.

¹⁶ Apartados 52 y 53 de la Sentencia. Menciona aquí el Tribunal el Artículo 8 (2) de la Convención para reducir los casos de apatridia así como el Artículo 7 apartados (1) y (3) del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad. Estima dicha solución además acorde con el Artículo 15 (2) de la Declaración Universal de Derechos Humanos ya que tal privación de la nacionalidad no puede considerarse como arbitraria.

¹⁷ Apartado 54 de la Sentencia.

¹⁸ Apartado 56 de la Sentencia.

¹⁹ La doctrina ha criticado que las indicaciones del Tribunal de Justicia en relación con la apreciación de la proporcionalidad no fueran más prolijas. A este respecto: Editorial, «Three Paradoxes of EU Citizenship», *European Law Review* 2010, 35 (2), pp. 129-130.

²⁰ Apartado 56 de la Sentencia.

²¹ Apartado 58 de la Sentencia.

propuesta audaz que entraña importantes potencialidades en relación con la obligación de cooperación leal de los Estados miembros²².

3. IMPLICACIONES PARA EL ESTADO DE LA NACIONALIDAD DE ORIGEN: ¿HACIA UN MECANISMO EUROPEO DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE PÉRDIDA DE NACIONALIDAD?

El *Bundesverwaltungsgericht* apuntaba ya en su resolución prejudicial a la posibilidad de que, en virtud del principio de «lealtad a la Unión», pudiera considerarse a Austria como obligada a interpretar y aplicar su derecho nacional de modo que se evitara la apatridia en el caso de autos²³. El Tribunal de Justicia no se pronuncia al respecto debido a que las autoridades austríacas no habían tomado aún decisión alguna sobre el caso en particular, estando pendiente la decisión final de los tribunales alemanes. El Tribunal, que parece otorgar aquí un voto de confianza a las autoridades austríacas en relación a la posible readquisición de la nacionalidad²⁴, recuerda que los principios establecidos en la presente Sentencia son aplicables a ambos Estados miembros.

IV. COMENTARIO

La importancia de este asunto es innegable dado su impacto en la relación entre la nacionalidad estatal y la ciudadanía de la Unión²⁵. El pronunciamiento del Tribunal continua en la línea del asunto *Micheletti* al establecer limitaciones al desempeño de las competencias estatales en materia de nacionalidad²⁶, de forma que el mero hecho de que el Tribunal de Justicia establezca la necesidad de respetar el Derecho de la Unión por parte

²² Señalando la importancia de esta propuesta: MARGIOTTA, C. y VONK, O., «Nationality Law and European Citizenship: the Role of Dual Nationality», *EUI Working Papers*, RSCAS 2010/66, EUDO Citizenship Observatory, October 2010, p. 16.

²³ Apartado 34 de la Sentencia.

²⁴ JUÁREZ PÉREZ, P., «Dieciocho años de ciudadanía de la Unión: ¿hacia una figura emancipada?» *Cuadernos de Derecho Transnacional* 2, 2010, pp. 261-289, p. 283.

²⁵ Así lo ha señalado el Abogado General Maduro en el Punto 1 de sus Conclusiones, presentadas el 30.09.2009.

²⁶ Sobre esta cuestión, véase: BOUZA 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 de julio de 1992, *Micheletti* c. Delegación del Gobierno de Cantabria, as. C-369/90)», *Revista de Instituciones Europeas* (RDCE), vol. 20, núm. 2, 1993, pp. 563-582.

de las regulaciones de la nacionalidad estatal es un desarrollo que poco puede considerarse como sorprendente²⁷.

Más lugar para la sorpresa cabe con respecto a las implicaciones de la Sentencia en relación a la consideración de la ciudadanía de la Unión como elemento suficiente para desatar la protección del Derecho de la Unión incluso en situaciones puramente internas, cuestión que ha suscitado un enorme debate en la doctrina. Dejando al margen una interpretación maximalista que ve en el asunto *Rottmann* un elemento más en la progresiva superación de las restricciones planteadas por la doctrina de las situaciones puramente internas²⁸, parte de la doctrina estima que, desde *Rottmann*, el hecho de que esté en juego la ciudadanía europea es una cuestión que *por su propia naturaleza* está situada en el ámbito del Derecho de la Unión, por lo cual, no sería necesario establecer ningún vínculo transfronterizo²⁹. Ello supondría que cada acontecimiento de pérdida de la nacionalidad habría de ser consistente con el Derecho de la Unión³⁰. Adicionalmente, parte de la doctrina ha estimado que esta interpretación implica la imposición de límites por parte del Derecho de la Unión no únicamente a las situaciones de pérdida de la nacionalidad estatal, sino también con respecto a la normativa nacional de adquisición de la misma³¹, ya que, a pesar de que la referencia a la sentencia en el asunto *Kaur* parece apoyar una interpretación restrictiva a este respecto³², la propia Sentencia indica que los princi-

²⁷ TEWOCHT, H., «Unionsbürgerschaft, rückwirkender Verlust der durch Einbürgerung erworbenen Staatsangehörigkeit wegen betrügerischer Handlungen bei ihrem Erwerb, Staatenlosigkeit, Verlust der Unionsbürgerschaft», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 2010, n.º 4, pp. 143-146, p. 145.

²⁸ Conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas el 30 de septiembre de 2010 en el Asunto C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi*, Puntos 93 y ss. Mostrando una posición opuesta: Conclusiones de la Abogada General Kokott de 25 de noviembre de 2010, Asunto C-434/09, *McCarthy*.

²⁹ KOCHENOV, D., «Case C-135-/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010», *Common Market Law Review* 47, 2010, pp. 1831-1846, pp. 1841 y ss.

³⁰ TEWOCHT, H., «Unionsbürgerschaft, ...» *loc. cit.* p. 144.

³¹ KOCHENOV, D., «Case C-135/08, Janko Rottmann...» *loc. cit.* p. 1842; DE GROOT, G. R. y SELING, A., «The Consequences of the Rottmann judgment...» *loc. cit.* y DAVIES, G. T., «The entirely convencional supremacy of Union citizenship and Rights» en EUDO citizenship forum *Has the European Court of Justice Challenged Member state Sovereignty in Nationality Law?...* *Op. cit.*

³² El Tribunal diferencia en el apartado 49 la situación en el asunto *Rottmann*, en la que el demandante ya ha disfrutado de los derechos de ciudadanía y ha sido subsiguientemente privado de ellos, de la situación en el asunto *Kaur*, en la cual, por virtud de las Declaracio-

pios en ella enunciados se aplican también con respecto a la readquisición de la nacionalidad en el Estado miembro de origen³³. De afianzarse esta interpretación, el Derecho de la Unión cobraría relevancia en relación con determinados desarrollos normativos problemáticos en materia de nacionalidad que se están produciendo en nuestros días³⁴. No obstante, no existe unanimidad en la apreciación de la defunción de la doctrina del «vínculo transfronterizo»³⁵. En efecto, es indudable que el asunto posee elementos transfronterizos cuando no es contemplado desde el punto de vista estático del momento en el cual la decisión de naturalización fue revocada. Si bien el Tribunal de Justicia elige no explicitar el vínculo con la libre circulación de personas, tal y como sugirió el Abogado General Maduro, la particularidad de la situación queda reflejada en el tenor de la Sentencia, y constituye un elemento que llama a una cierta prudencia en la apreciación de sus implicaciones, a pesar de la innegable magnitud de la letra de la formulación empleada por el Tribunal de Justicia. Por ello, el alcance de la Sentencia en este sentido permanece abierto a interpretaciones, y un desarrollo posterior destinado a circunscribir los resultados aquí alcanzados a las particulares circunstancias del caso concreto no puede ser del todo excluido.

La Sentencia también contribuye a afianzar la obligatoriedad del respeto al Derecho de la Unión en el ejercicio de las competencias estatales relacionadas con la adquisición y pérdida de la nacionalidad, que no única-

nes del Reino Unido en el momento de su adhesión a las Comunidades Europeas, determinados «British nationals» quedaban excluidos de la consideración de nacionales a los efectos del Derecho comunitario. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia consideró que los afectados no habían sido privados de ningún derecho concedido por el Derecho comunitario, ya que dichos derechos nunca habían llegado a nacer. Sentencia de 20 de febrero de 2001, *Kaur*, C-192/99, *Rec.* 2001 p. I-1237.

³³ DE GROOT, G. R. y SELING, A., «The Consequences of the Rottmann judgment ...» *loc. cit.*

³⁴ Por ejemplo, las preocupantes propuestas relativas al aumento de las posibilidades de desnaturalización de los franceses «de origen extranjero» que atentan contra la vida de agentes de la autoridad pública, contenidas en la conocida como «Loi Besson», aprobada por la Asamblea nacional en septiembre de 2010, y pendiente de aprobación por el Senado.

³⁵ Incluso tras *Rottmann*, el Juez Lenaerts ha situado dicho elemento en el corazón de la construcción jurisprudencial de la distribución competencial entre la Unión y los Estados miembros, afirmando la vigencia del aislamiento de las situaciones puramente internas del efecto del Derecho de la Unión, y estimando que los hechos de *Rottmann* constituían una «cross-border situation». LENAERTS, K., «Federalism and the Rule of Law: Perspectives from the European Court of Justice» *Fordham International Law Journal*, 2010, n.º 33, pp. 1338-1386, p. 1354.

mente abarca, tal y como señala el Abogado General Maduro³⁶, las normas de derecho primario, los principios generales del Derecho de la Unión —tales como el principio de la confianza legítima, o el principio de no discriminación³⁷— y las normas relativas a la ciudadanía de la Unión y a los derechos y libertades correspondientes³⁸, sino que una privación de la nacionalidad que entrañe la pérdida de la ciudadanía de la Unión ha de perseguir un fin legítimo y ha de ser proporcionada. En este sentido, la propuesta de independencia del vínculo transfronterizo cobra una gran relevancia, situando a la ciudadanía de la Unión en una posición semejante a la de los derechos fundamentales, ya que es la privación misma de la ciudadanía, y no su compatibilidad con las libertades fundamentales u otras normas de la Unión, el objeto de análisis en función de la legitimidad y proporcionalidad de la medida en cuestión. Es el disfrute de la ciudadanía de la Unión *en sí mismo* lo que es objeto de protección.

Tras la afirmación de la legitimidad de una medida revocatoria de la nacionalidad basada en el fraude, el principio de proporcionalidad, se torna en el elemento clave. Si bien su empleo ha sido criticado por algunos autores³⁹, la aplicación de dicho principio no está exenta de importantes consecuencias en relación con la discrecionalidad de los Estados miembros en materia de nacionalidad. Dicho principio se torna en este asunto, como en otras situaciones en las que los derechos otorgados por el Derecho de la Unión están en juego⁴⁰, en el instrumento privilegiado por medio del cual los tribunales y autoridades nacionales quedan obligados a tomar en consideración las circunstancias particulares de cada caso⁴¹, excluyendo toda

³⁶ Puntos 28 a 30 de las Conclusiones del Abogado General Maduro.

³⁷ En la Sentencia de 20 de febrero de 1975, *Airola c. Comisión*, 21/74, *Rec.* p. 221, el Tribunal de Justicia estimó que la noción de «nacionalidad» contenida en el estatuto de los funcionarios debía ser interpretada evitando toda discriminación por razón de sexo, indicando que en el caso concreto debía hacerse abstracción de la nacionalidad impuesta de oficio a una trabajadora femenina por efecto de su matrimonio.

³⁸ Puntos 30 a 32 de las Conclusiones. En este sentido véase también: DE GROOT, G. R., «Towards a European Nationality law», *loc. cit.*; O'KEEFFE, D. y BAVASSO, A., «Fundamental Rights and the European Union», en LA TORRE, M. (ed.), *European Citizenship;... Op. cit.*, pp. 251-266; HALL, S.: «Loss of Union Citizenship in Breach of Fundamental Rights», *European Law Review* 21, 1996 pp. 129-143.

³⁹ KOCHENOV, D., «Case C-135/08, Janko Rottmann...» *loc. cit.*, p. 1843.

⁴⁰ *E.g.* Sentencias de 19 de octubre de 2004, *Zhu y Chen*, C 200/02, antes citadas, y de 17 de septiembre de 2002, *Baumbast y R.*, C-413/99, *Rec.* p. I-7091.

⁴¹ Sobre esta cuestión, de forma crítica: DOUGAN, M., «Some comments on Rottmann and the «personal circumstances» assessment in the Union citizenship caselaw» en EUDO

decisión de carácter automático. Adicionalmente, tal y como han apuntado algunos autores, otra posible consecuencia podría ser que, desde *Rottmann*, las decisiones relativas a la adquisición y pérdida de la nacionalidad deberán ser razonadas para permitir su control jurisdiccional⁴².

La apreciación de la proporcionalidad corresponde en el presente asunto al órgano jurisdiccional nacional. La prudencia del Tribunal de Justicia a este respecto ha sido juzgada positivamente⁴³, ya que las avanzadas conclusiones adoptadas con respecto al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión son equilibradas por una aproximación respetuosa para con la división de competencias entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales⁴⁴. No obstante, el pronunciamiento del Tribunal puede resultar decepcionante al mostrarse tolerante ante una situación en la cual una experiencia de libre circulación entre Estados de la Unión puede resultar en apatridia. Particularmente, en sus orientaciones para la aplicación del principio de proporcionalidad, el Tribunal procede a una clarificación un tanto desafortunada, explicitando que la ausencia de recuperación de la nacionalidad de origen no conlleva obligación para el Estado de naturalización de abstenerse de proceder a la revocación⁴⁵, añadiendo así un elemento que desequilibra en cierto modo el balance de sus orientaciones para el análisis de la proporcionalidad, que parece inclinarse hacia los intereses del Estado incluso ante un previsible resultado de apatridia.

En este punto, llama la atención la ausencia de centralidad de una perspectiva que tome en consideración la particular naturaleza del derecho a la nacionalidad como «derecho a tener derechos»⁴⁶ y las potenciales con-

citizenship forum *Has the European Court of Justice Challenged Member state Sovereignty in Nationality Law?... Op. cit.*

⁴² SHAW, J., «Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism», *EUI Working Paper RSCAS 2010/60*, p. 17.

⁴³ Dicha prudencia ha sido alabada por la doctrina: DE GROOT, G. R. y SELING, A., «The Consequences of the Rottmann judgment...» *loc. cit.*; BURRI, T.; PIRKER, B., «Arrêt «Rottmann c. Freistaat bayern» *Revue du Droit de l'Union Européenne* núm. 3, 2010, pp. 651-654. Para una visión crítica, no obstante, véase: KOCHENOV, D., «Two Sovereign States vs. a Human Being: ECJ as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters» en EUDO citizenship forum *Has the European Court of Justice Challenged Member state Sovereignty in Nationality Law?... Op. cit.*

⁴⁴ DAVIES, G. T., «The entirely convencional supremacy of Union citizenship...» *loc. cit.*

⁴⁵ Apartado 57 de la Sentencia.

⁴⁶ El derecho a la nacionalidad es conceptualizado por Hanna Arendt como «the right to have rights» en ARENDT, H., *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, 1951.

secuencias de la privación de la nacionalidad en otros derechos fundamentales⁴⁷ —tales como la vida privada y familiar⁴⁸—. Ello es quizás debido no tanto a las particularidades atinentes al reconocimiento del derecho a la nacionalidad en tanto que derecho humano, como a las limitaciones en la aplicación de los estándares de derechos fundamentales por parte del Tribunal de Justicia a los Estados miembros⁴⁹. En efecto, si bien el Tribunal de Justicia ha establecido en repetidas ocasiones que los Estados miembros han de respetar el Derecho de la Unión en marco de sus competencias⁵⁰, no ha incluido hasta el momento los derechos fundamentales como parámetro de control en estas situaciones pertenecientes al ámbito competencial estatal. El ámbito de aplicación de los derechos fundamentales por parte del Tribunal de Justicia en relación con los Estados miembros, plasmado en asimismo en la delimitación del ámbito de aplicación de la Carta de derechos fundamentales de la Unión⁵¹, queda restringido a las situaciones en las cuales los Estados miembros aplican el derecho de la Unión (o actúan en derogación del mismo), de manera que las situaciones no incluidas entre los ámbitos de las competencias de la Unión escapan al control del Tribunal de Justicia⁵². La cuestión de si la pérdida de la nacionalidad

⁴⁷ En este sentido, muy crítico se muestra KOCHENOV, D., «Case C-135/08, Janko Rottmann...» *loc. cit.*, pp. 1842 y ss.

⁴⁸ A este respecto aunque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que ni la Convención ni sus protocolos reconocen el derecho a la nacionalidad, su privación en algunos casos puede constituir una violación del artículo 8 de la Convención. Sentencia del TEDH de 13 de julio de 2010, *Kuric and Others*, no. 26828/06; Decisión de 12 de enero de 1999 *Karashev v. Finland* no. 31414/96, *ECHR* 1999-II y Decisión del TEDH de 17 de marzo de 2005, *Kuduzovia v. Slovenia* (dec.), no. 60723/00.

⁴⁹ Sobre esta cuestión, e.g.: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., «The protection of Fundamental Rights in the Case-Law of the Court of Justice of the European Communities», *Columbia Journal of European Law*, 1995 Vol. 1, No. 2, pp. 169-181, pp.176 y ss.

⁵⁰ Véase la jurisprudencia citada en la nota 7.

⁵¹ El Artículo 51 (1) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión establece que sus disposiciones están dirigidas a los Estados miembros «únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión». La interpretación de dicho artículo está estrechamente vinculada a la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia, tal y como ponen de manifiesto las explicaciones de la Carta. Véase: MANGAS MARTÍN, A. (dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario Artículo por Artículo*, p. 818. Una primera aproximación jurisprudencial a esta disposición se encuentra en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de Octubre de 2010, *McB*, C-400/10 PPU, aún no publicada.

⁵² Sentencias de 30 de septiembre de 1987, *Demirel*, C-12/86, *Rec.* p. 3719; de 4 de octubre de 1991, *Grogan and others*, C-159/90, *Rec.* p. I-4685; de 13 de junio de 1996, *Maurin*, C-144/95, *Rec.* I 2909; de 29 de mayo de 1997, *Kremzow*, C-299/95, *Rec.* I-2629; de 18 de diciembre de 1997, *Annibaldi*, C-309/96, *Rec.* I-7493. Para una propuesta de supe-

producida en violación de derechos fundamentales, podría ser considerada como dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión a estos efectos ha sido argumentado por la doctrina⁵³, y puede recibir un considerable impulso, también del ya famoso pasaje de la Sentencia aquí comentada, que indica que la pérdida de la ciudadanía de la Unión, en el presente caso, se encuentra por su naturaleza y consecuencias dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión⁵⁴.

Finalmente, el carácter triangular del caso de autos merece especial atención. La propuesta lanzada por el Tribunal de que las autoridades del Estado miembro de la revocación concedan un plazo razonable para que el interesado pueda recuperar su nacionalidad, así como la declaración de que los principios enunciados por la Sentencia, en particular, la aplicación del principio de proporcionalidad, conciernen también al Estado miembro de la nacionalidad de origen, junto con el principio de cooperación leal, ponen de relieve que los Estados miembros involucrados en una situación en la que es posible un eventual resultado de apatridia con la consecuente pérdida de la ciudadanía de la Unión, conlleva necesariamente un cierto grado de concertación y consideración de la interacción mutua de los ordenamientos jurídicos nacionales⁵⁵.

El 11 de noviembre de 2010, el *Bundesverwaltungsgericht* confirmó la revocación de la nacionalidad alemana al Sr. Rottmann aplicando los principios emanados de la Sentencia del Tribunal de Justicia y asimismo explicitó que, teniendo en cuenta las particulares circunstancias del caso, la apreciación de la proporcionalidad no hacía necesaria la concesión de un plazo hasta que las autoridades austríacas decidieran sobre el asunto⁵⁶. Tras la decisión del Tribunal Federal Administrativo alemán, las miradas se centran en la respuesta de las autoridades austríacas, con respecto a cuyo comportamiento los principios enunciados en la Sentencia del Tribunal de Justicia cobran la mayor relevancia. En primer lugar, la legitimidad de una

ración de esta situación, véanse las famosas conclusiones del Abogado General Jacobs, de 9 de diciembre de 1992, en el asunto *Konstantinidis* C-168/91, *Rec.* I-01191. Sobre los límites de la aplicación de los derechos fundamentales por el Tribunal de Justicia a los Estados miembros puede verse TINIÈRE, R., *L'office du juge communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 176 y ss.

⁵³ HALL, S., «Loss of Union Citizenship in Breach of Fundamental Rights», *loc. cit.*

⁵⁴ Apartado 42 de la Sentencia.

⁵⁵ En este sentido, KOCHENOV, D., «Case C-135/08, Janko Rottmann...» *loc. cit.*, p. 1846.

⁵⁶ BVerwG 5 C 12.10 - Urteil vom 11. November 2010.

legislación austriaca, que prevé la pérdida automática de la nacionalidad al naturalizarse en otro Estado incluso si se trata de un Estado miembro de la Unión, si bien responde a lo previsto por la Convención de 1963 para la eliminación de los casos de nacionalidad múltiple y refleja una tendencia que aún persiste entre algunos Estados miembros⁵⁷, puede ser puesta en duda si es vinculada con la ciudadanía Europea, ya que desentona en un escenario de libre circulación, y más aún, de ciudadanía supranacional⁵⁸. Dicha apreciación ha motivado incluso respuestas unilaterales más favorables al disfrute de la nacionalidad múltiple de varios Estados de la Unión⁵⁹, si bien tal solución no es obligada por el Derecho de la Unión⁶⁰, o al menos no en todo caso. En segundo lugar, la apreciación del principio de proporcionalidad con respecto a la denegación de la readquisición de la nacionalidad por parte del Sr. Rottmann se encuentra circunscrita a una realidad menos flexible, ya que el resultado de apatridia y pérdida de la ciudadanía de la Unión sería inminente dada la decisión firme del *Bundesverwaltungsgericht* de confirmar la revocación de la nacionalidad alemana. Adicionalmente no cabe apreciarse la existencia de conducta fraudulenta con respecto a este Estado miembro⁶¹.

En definitiva, la flexibilidad ofrecida por el Tribunal de Justicia a las autoridades alemanas es quizás una manera indirecta de apuntar a Austria como la parte de la cual debe proceder la solución para el problema. A la vista de la Sentencia del Tribunal Administrativo Alemán, una respuesta negativa por parte de las autoridades austriacas llevaría a una situación de apatridia motivada por una sucesión de fenómenos posibilitada por el derecho a la libre circulación. Por mucho que tal resultado fuera acorde al

⁵⁷ En este sentido, PATAUT, E., «Citoyenneté de l'Union européenne et nationalité étatique (2010)», *Revue trimestrielle de droit européen* vol. 46 núm. 3, 2010, pp. 617-631, p. 622. DE GROOT, G.-R. y VINK, M. P., «Loss of Citizenship. Trends and Regulations in Europe» *loc. cit.*, pp. 6 y ss. Según estos autores, el número de Estados en los cuales la adquisición voluntaria de otra nacionalidad es causa para la pérdida de la suya ha disminuido considerablemente. En la actualidad, el capítulo 1 de la Convención de 1963 para la reducción de los casos de nacionalidad múltiple sólo es relevante para Austria, Dinamarca, Países Bajos y Noruega.

⁵⁸ HALL, S., «The European Convention on Nationality and the Right to have Rights» *European Law Review* 1999, 24 (6), pp. 586-602, p. 599.

⁵⁹ Desde el año 2007, la adquisición de la nacionalidad de otro Estado miembro de la UE no es motivo para la pérdida de la nacionalidad alemana. DE GROOT, G.-R. y VINK, M. P., «Loss of Citizenship...» *loc. cit.*, p. 11.

⁶⁰ Nota 42 de las Conclusiones del Abogado General Maduro.

⁶¹ JUÁREZ PÉREZ, P., «Dieciocho años de ciudadanía de la Unión...» *loc. cit.* p. 286.

Derecho Internacional, no dejaría de impregnar de un halo de irrelevancia e incongruencia al concepto de la ciudadanía de la Unión. Ello ha llevado a la doctrina a proponer una interpretación que permita la emancipación con respecto a la nacionalidad estatal haciendo posible mantener la ciudadanía europea a pesar de la pérdida de aquella⁶². Si bien a nuestro entender ello no es posible atendiendo a la actual letra de los Tratados, este asunto sirve una vez más de elemento revelador de las limitaciones y problemas planteados por la naturaleza derivada de la ciudadanía de la Unión, cuya interacción con las realidades de libre circulación dista de estar dotada de un marco jurídico sistemático y coherente.

TJUE —SENTENCIA DE 2 DE MARZO DE 2010 (GRAN SALA), *JANKO ROTTMANN* y *FREISTAAT BAYERN*, C-135/08— «CIUDADANÍA DE LA UNIÓN – ARTÍCULO 17 CE – NACIONALIDAD DE UN ESTADO MIEMBRO ADQUIRIDA POR NACIMIENTO Y POR NATURALIZACIÓN – PÉRDIDA DE LA NACIONALIDAD DE ORIGEN – APATRIDIA - PÉRDIDA DEL ESTATUTO DE CIUDADANO DE LA UNIÓN»

¿HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LA NACIONALIDAD ESTATAL Y LA CIUDADANÍA EUROPEA?

RESUMEN: En la presente Sentencia, el Tribunal aborda la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la revocación de una decisión de naturalización basada en el fraude por parte de un Estado miembro, cuando la misma puede llevar aparejada la apatridia y la pérdida de la ciudadanía de la Unión, ya que el interesado en cuestión ha perdido por causa de dicha naturalización la nacionalidad de su Estado miembro de origen. El Tribunal afirma la relevancia de dicha situación, *por su naturaleza y consecuencias*, para el derecho de la Unión, a pesar de las alegaciones de tratarse de una situación puramente interna, y confirma su previa jurisprudencia *Micheletti*, estimando que los Estados miembros, en el ejercicio de sus competencias, deben respetar el Derecho de la Unión. En este caso, tras señalar la legitimidad de una medida revocatoria de una naturalización por razones de fraude, el Tribunal estima que corresponde al órgano jurisdiccional nacional analizar si la medida de revocación es acorde con el principio de proporcionalidad, para cuyo examen el Tribunal de Justicia ofrece algunos elementos. Las consideraciones vertidas por el Tribunal de Justicia a este respecto son, asimismo, de aplicación, para el Estado miembro de la nacionalidad de origen.

PALABRAS CLAVE: ciudadanía de la Unión, nacionalidad, apatridia, situación puramente interna, proporcionalidad, cooperación leal.

⁶² KOSTAKOPOULOU, D., «European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?» en EUDO citizenship forum *Has the European Court of Justice Challenged Member state Sovereignty in Nationality Law?... Op. cit.*

ECJ- JUDGMENT OF 2 MARCH 2010 (GRAND CHAMBER) *JANKO ROTTMANN V FREISTAAT BAYERN*, C-135/08 - «CITIZENSHIP OF THE UNION – ARTICLE 17 EC – NATIONALITY OF ONE MEMBER STATE ACQUIRED BY BIRTH AND BY NATURALISATION – LOSS OF ORIGINAL NATIONALITY – STATELESSNESS LEADING TO LOSS OF THE STATUS OF CITIZEN OF THE UNION»

TOWARDS A NEW RELATIONSHIP BETWEEN NATIONALITY AND THE CITIZENSHIP OF THE UNION?

ABSTRACT: In this Judgment, the Court of Justice examines the compatibility with EU law of the withdrawal of a decision bestowing the nationality of one Member State based on fraud, having as result the statelessness and the loss of European citizenship, due to the fact that the nationality of the Member State of origin had already been lost on the basis of that naturalization. The Court underlines the relevance of that situation for European Union law by *reason of its nature* despite the objections of the Member States and the Commission grounded on the purely internal character of the situation, and confirms its previous case-law drawn in the *Micheletti* case, declaring that Member States, are bound to respect EU law even in the exercise of their competences. After establishing the legitimacy of a withdrawal of nationality based on fraud, the Court leaves to the national court the appreciation of the compliance of the revocation measure with the proportionality principle, offering some elements to guide it in this analysis. Finally, the Court underlines that the pronouncements made in this sense are also to be applied with regard to the Member State of the nationality of origin.

KEY WORDS: citizenship of the Union, nationality, statelessness, purely internal situation, proportionality, loyal cooperation.

CJUE- ARRÊT DU 2 MARS 2010 (GRANDE CHAMBRE), *JANKO ROTTMANN C. FREISTAAT BAYERN*, C-135/08. «CITOYENNETÉ DE L'UNION – ARTICLE 17 CE – NATIONALITÉ D'UN ÉTAT MEMBRE ACQUISE PAR LA NAISSANCE ET PAR NATURALISATION – PERTE DE LA NATIONALITÉ D'ORIGINE – APATRIDIE – PERTE DU STATUT DE CITOYEN DE L'UNION»

VERS UNE NOUVELLE RELATION ENTRE NATIONALITÉ ÉTATIQUE ET CITOYENNETÉ DE L'UNION?

RÉSUMÉ: Dans cet arrêt, la Cour examine la compatibilité du retrait d'une décision de naturalisation d'un État membre acquise frauduleusement avec le droit de l'Union. Dans le cas d'espèce, telle décision pourrait entraîner l'apatridie et par conséquent la perte de la citoyenneté de l'Union, puis que la nationalité d'origine avait déjà été révoquée. La Cour estime que cette situation relève, *par sa nature* du champ d'application du droit de l'Union et confirme sa jurisprudence dans l'affaire *Michelleti*, en déclarant que les États membres sont tenus de respecter le droit de l'Union au moment de exercer leurs propres compétences.

Dans cette affaire, après avoir signalé la légitimité de la décision du retrait de la naturalisation en cas de fraude, la Cour laisse au juge national l'examen de la proportionnalité et estime que les considérations prononcés vis-à-vis de l'État membre qui avait révoqué la naturalisation s'appliquent également à l'État membre de la nationalité d'origine.

MOTS CLÉS: citoyenneté de Union, nationalité, situations purement internes, apatridie, proportionnalité, coopération loyale.