

El «cerco» comunitario a la potestad de los Estados miembros en materia de nacionalidad: La STJUE de 18 de enero de 2022

The community «siege» to the nationality jurisdiction of member states: the ECJ judgement of 18 January 2022

PILAR JUÁREZ PÉREZ

Profesora Titular de Derecho Internacional Privado

Universidad Carlos III de Madrid

ORCID ID: 0000-0003-3044-5679

Recibido: 15.06.2022 / Aceptado: 27.07.2022

DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2022.7235>

Resumen: Una ciudadana comunitaria, originaria de Estonia y residente en Austria, renuncia a su nacionalidad de origen para poder adquirir la de su Estado de residencia. Efectiva la renuncia y pese a garantizar las autoridades austríacas la naturalización, terminan por considerar que la interesada ha incurrido en infracciones administrativas que constituyen un motivo legal para no conceder la nacionalidad. En concreto, la solicitante había sido sancionada por no colocar en su automóvil el distintivo de control de la inspección técnica de vehículos y por conducir bajo los efectos del alcohol. Como consecuencia, se ve abocada a una situación de apatridia involuntaria, considerada por el TJUE incompatible con el principio de proporcionalidad que debe inspirar cualquier medida estatal que afecte a la nacionalidad de un país miembro, y por ende, al estatuto fundamental de ciudadano de la Unión.

Palabras clave: ciudadanía de la Unión, nacionalidad de los Estados miembros, principio de igualdad, derecho de libre circulación y residencia, principio de proporcionalidad, estatuto del ciudadano de la Unión.

Abstract: An EU citizen, originally from Estonia and residing in Austria, renounces her nationality of origin in order to acquire that of her State of residence. The resignation is effective and despite the Austrian authorities guaranteeing naturalization, they end up considering that the interested party has incurred in administrative infractions that constitute a legal reason for not granting nationality. Specifically, the applicant had been sanctioned for not affixing the technical vehicle inspection control badge to her car and for driving under the influence of alcohol. As a consequence, it is doomed to a situation of involuntary statelessness, considered by the CJEU incompatible with the principle of proportionality that must inspire any state measure that affects the nationality of a member country, and therefore, the fundamental status of citizen of the Union.

Keywords: Union citizenship, Member States nationality, freedom of movement and equality principle, residence, rights of citizenship, proportionality principle.

Sumario: I. Los hechos: la apatridia como efecto de la confluencia de legislaciones sobre nacionalidad. II. La nacionalidad de los Estados miembros, sustento de la ciudadanía de la Unión. 1. Los Estados miembros y la doble nacionalidad. 2. La regulación austríaca sobre nacionalidad. III. El principio de proporcionalidad: límite a la potestad estatal en materia de nacionalidad. IV. Conclusiones.

I. Los hechos: la apatridia como efecto de la confluencia de legislaciones sobre nacionalidad

1. De nuevo aborda el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) una cuestión que vuelve a poner en el punto de mira el difícil equilibrio entre la ciudadanía de la Unión como estatuto fundamental creado y delimitado por las instituciones comunitarias, y la nacionalidad de los Estados miembros, que al tiempo que constituye su base y razón de ser, se configura como una competencia estatal exclusiva¹. Esta interacción ciudadanía europea-nacionalidad estatal se revela especialmente estrecha en el presente supuesto, ocasionado por la confluencia de las legislaciones sobre nacionalidad de dos Estados miembros en la persona de una ciudadana de la Unión, con la consiguiente afectación de dicho estatuto.

2. La señora JY, nacional de Estonia, solicitó en diciembre de 2008 la nacionalidad de Austria, país donde tenía intención de fijar su residencia. En marzo de 2014, el Gobierno austríaco le comunica que se le daría la garantía de concesión de la nacionalidad si demostraba, en el plazo de dos años, que su vínculo con la República de Estonia había quedado disuelto. Esta garantía -«seguridad» en la terminología legal austríaca -, tiene su sustento jurídico en el artículo 20 de la Ley austríaca sobre nacionalidad de 1985 (*Staatsbürgerschaftsgesetz* 1985, BGBl. 311/1985), cuyo apartado 1 establece que procede otorgar a un extranjero la seguridad de que se le concederá la nacionalidad, en primer lugar, en caso de que este acredite, en el plazo de dos años, que su vínculo con su Estado de origen anterior ha quedado disuelto cuando no sea apátrida y esa seguridad haga posible o pueda facilitar la disolución del vínculo con su Estado de origen anterior. Conviene adelantar que el mismo precepto, en su apartado 2, advierte que esta seguridad quedará sin efecto cuando el solicitante deje de cumplir uno solo de los requisitos exigidos para la concesión de la nacionalidad. De no ser así, el apartado 3 dispone que, una vez otorgada la seguridad de concesión de la nacionalidad austríaca, ésta debe concederse tan pronto como se haya extinguido el vínculo del extranjero con su Estado de origen anterior o quede probada la imposibilidad de disolver dicho vínculo.

3. Con carácter previo, el artículo 10 de la misma ley federal advierte que únicamente se concederá la nacionalidad al extranjero que acredite un comportamiento positivo hacia la República y siempre que no constituya una amenaza para la paz, el orden y la seguridad públicos ni ponga en peligro otros intereses públicos mencionados en el artículo 8.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950). Correlativamente, el precepto prohíbe la concesión de la nacionalidad al extranjero sobre el que haya recaído más de una condena mediante sentencia firme por una infracción administrativa grave de una particular relevancia.

4. Como veremos, esta regulación estatal, aplicada en el caso a la señora JY, resultó determinante en la decisión adoptada por el TJUE. Siguiendo con la narración de los hechos, tras la comunicación de las autoridades austríacas en marzo de 2014 de la posibilidad de obtener la garantía de concesión de la nacionalidad, la señora JY, ya residente en Austria en ese momento, presentó en el requerido plazo de dos años la confirmación de la República de Estonia de que su vínculo de nacionalidad se había extinguido mediante decisión de su Gobierno fechada el 27 de agosto de 2015. A partir de ese momento, y como consecuencia de su renuncia a la nacionalidad estonia, la solicitante devino apátrida.

5. No obstante esta renuncia, en julio de 2017 las autoridades austríacas revocaron la garantía otorgada a JY en marzo de 2014 sobre la futura concesión de la nacionalidad austríaca. El motivo, que desde el otorgamiento de dicha «seguridad» la solicitante había cometido dos infracciones administrativas graves: no colocar en su vehículo automóvil el distintivo de control de la inspección técnica y conducir un vehículo a motor bajo los efectos del alcohol. Asimismo, se alegaba la comisión por la solicitante

¹ Un fenómeno que describe muy acertadamente D. SARMIENTO con las siguientes palabras: “*La ciudadanía europea es una criatura extraña. No define un vínculo jurídico-político en términos puros, sino una relación que vincula a un sujeto físico a partir de su nacionalidad originaria. Sólo es ciudadano europeo quien tiene previamente un vínculo de nacionalidad con un Estado miembro, siendo esta unión, la tradicional entre el individuo y el poder del Estado, la que realmente resulta relevante*” (“A vueltas con la ciudadanía europea y la jurisprudencia expansiva del Tribunal de Justicia”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 26/2008).

de ocho infracciones administrativas entre los años 2007 y 2013, es decir, previamente a la obtención de la garantía de concesión de la nacionalidad austríaca. Ante dichas circunstancias, se declaró a la señora JY incurso en el ya señalado motivo de denegación de la nacionalidad que recoge el artículo 10.1.6 de la *Staatsbürgerschaftsgesetz* 1985, por considerarla una amenaza para el orden y la seguridad públicos del Estado austríaco, amén de no mostrar una actitud positiva hacia dicho país.

6. Recurrída tal decisión ante el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena (*Verwaltungsgericht Wien*), éste lo desestimó por sentencia de 23 de enero de 2018, poniendo especial énfasis en la gravedad de las dos infracciones administrativas cometidas por la interesada entre 2014 y 2017, que a su juicio ponían en peligro la protección de la seguridad del tráfico y la seguridad de los demás usuarios de la vía pública. Esta trascendencia se agravaba por las ocho infracciones previas a ese período, que impedían otorgar un pronóstico favorable a la solicitud de nacionalidad de la señora JY -ya apátrida, no lo olvidemos-, sin que el hecho de que llevara largo tiempo residiendo en Austria y estuviera integrada profesional y personalmente en dicho Estado miembro permitiera desvirtuar esta conclusión. Paralelamente, el Tribunal consideró que el asunto no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

7. La sentencia fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo (*Verwaltungsgerichtshof*), que tras analizar los fundamentos contenidos en la legislación austríaca sobre nacionalidad, confirmó la decisión, aunque no mostró la misma convicción respecto a la no afectación del derecho comunitario en el caso. En concreto, respecto del principio de proporcionalidad como eventual límite a la no concesión de la nacionalidad austríaca. Ciertamente, razonaba el Tribunal Supremo, la persona afectada por esta medida no era ya ciudadana de la Unión, pues había perdido tal condición al renunciar a su nacionalidad de origen. Sin embargo, el Tribunal detectaba una relación indirecta entre la pérdida del estatuto de ciudadana de la Unión y la decisión de las autoridades austríacas recurrida en casación, por cuanto la renuncia a la nacionalidad estonia había sido causada por una garantía de concesión de otra nacionalidad de un Estado miembro, que le hubiera rehabilitado dicho estatuto.

8. Así las cosas, el órgano jurisdiccional austríaco resolvió elevar al TJUE sendas cuestiones prejudiciales, a fin de aclarar si la jurisprudencia comunitaria exigía a las autoridades austríacas comprobar la compatibilidad de su decisión de revocar la garantía de concesión de nacionalidad con el principio de proporcionalidad. Desde esta perspectiva, y a la vista de la gravedad de las consecuencias de dicha decisión para la afectada, se preguntaba el Tribunal austríaco si el hecho de que la renuncia a la nacionalidad de origen -y por ende, a la ciudadanía de la Unión- hubiera sido voluntaria era suficiente para considerar que no resultaba necesario dicho control de compatibilidad.

9. En concreto, las cuestiones prejudiciales sometidas al TJUE fueron:

“1) ¿Se somete la situación de una persona física que, como la recurrente en casación en el litigio principal, ha renunciado a su nacionalidad de un solo Estado miembro de la Unión Europea y, por tanto, a su ciudadanía de la Unión, con el fin de obtener la nacionalidad de otro Estado miembro, conforme al compromiso de concesión de la nacionalidad de del segundo Estado miembro, concesión que dicha persona física había solicitado, y cuya posibilidad de recuperar la ciudadanía de la Unión queda suprimida posteriormente por la revocación de dicho compromiso, por su naturaleza y sus consecuencias al Derecho de la Unión, de modo que la revocación del compromiso de concesión deba respetar el Derecho de la Unión?”

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

2) En relación con la decisión sobre la revocación del compromiso de concesión de la nacionalidad de ese Estado miembro, ¿deben las autoridades nacionales competentes, incluidos, en su caso, los tribunales nacionales, analizar si la revocación del compromiso, por la que suprime la posibilidad de la recuperación de la ciudadanía de la Unión, es compatible con el principio de proporcionalidad desde el punto de vista del Derecho de la Unión, habida cuenta de sus consecuencias para la situación de la persona afectada?”

10. El TJUE responde afirmativamente a ambas cuestiones, y al hacerlo, profundiza en una jurisprudencia que arranca hace más de una década y convierte al principio de proporcionalidad en uno de

los más férreos límites comunitarios a la actuación estatal en materia de nacionalidad. Las circunstancias jurídicas y los argumentos que la fundamentan se desgranán en los siguientes apartados.

II. La nacionalidad de los Estados miembros, sustento de la ciudadanía de la Unión

11. Como es sabido, la ciudadanía de la Unión nace en Maastricht en 1992², a la par que se constituye la Unión Europea. Desde entonces, y por efecto del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea³, los conceptos de ciudadanía de la Unión y nacionalidad de los Estados miembros quedan indisolublemente unidos por una relación de interdependencia que en el futuro habría de suscitar no pocas controversias jurídicas en el ámbito comunitario. El asunto que aquí abordamos es una muestra más de esta complejidad, y evidencia con especial intensidad las controvertidas consecuencias que en la práctica suscita la decisión del legislador comunitario de hacer de la nacionalidad estatal el presupuesto estructural de su ciudadanía.

12. Siendo la libertad de los Estados para reglamentar soberanamente sus respectivas nacionalidades un principio tradicional y sólidamente asentado en el Derecho internacional⁴, esta potestad se ha visto afectada de forma considerable por la tutela comunitaria del estatuto del ciudadano de la Unión. Ciertamente, la existencia de límites a la acción estatal en materia de nacionalidad no es nueva: la discrecionalidad de los Estados en este ámbito se ha visto tradicionalmente restringida por el Derecho internacional, mediante sus propias normas y principios, y los respectivos derechos estatales internos, por cuanto la función positiva del principio de soberanía, que al delimitar “*el ámbito de competencia exclusiva de cada Estado, impone el deber de respetar los derechos de las demás comunidades independientes*”⁵.

13. A estos clásicos límites se vinieron a añadir las restricciones impuestas por el ordenamiento comunitario, incluso antes de la creación de la ciudadanía de la Unión⁶. Así, la Sentencia dictada el 7 de julio de 1992, por el entonces Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea⁷, pese a reconocer expresamente 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*”, establecía una correlativa reserva a esta competencia: la obligación de los Estados miembros de respetar el Derecho comunitario al ejercer dicha potestad. Esta doctrina judicial, reiterada en posteriores decisiones⁸, sentaría el germen de lo que hoy se conoce como principio de proporcionalidad, que opera como límite de dicha facultad de los Estados miembros estatal y que, como veremos, ha venido constituyendo un freno a la acción estatal en materia de nacionalidad, como ocurre nuevamente en la presente ocasión.

1. Los Estados miembros y la doble nacionalidad

14. En cierto modo, el supuesto de hecho que analizamos es consecuencia de un rasgo muy frecuente en las legislaciones de los Estados miembros sobre nacionalidad, que también presenta la

² Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 (DOCE C 191, de 29 de julio de 1992).

³ Artículo 8. “*1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro*”. Actual artículo 20 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 17 TCE).

⁴ M. BOURQUIN, “Droit international de la paix”, *Recueil des Cours de l’Academie de Droit International de La Haye*, 1931, t. 35, p. 147.

⁵ J.A. CARRILLO SALCEDO, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Tecnos, 2ª ed., 1976, p. 85.

⁶ Como antecedente primigenio de la jurisprudencia hoy vigente en materia de nacionalidad, cabe cita la STJCE de 20 de febrero de 1975, asunto C-21/74, *Airola c. Comisión des Communautés européennes*, Rec. 1975, p. 221, donde el Tribunal rompió con su hasta entonces monolítica postura de considerar inquestionable cualquier disposición estatal en materia de nacionalidad.

⁷ Mario Vicente Micheletti y otros c. Delegación del Gobierno en Cantabria, 369/90, Rec. 1992, p. 4239.

⁸ SSTJCE de 11 noviembre 1999, C-179/98, *État belge c. Fatma Mesbah*, Rec. 1999, p. 7955; de 20 febrero 2001, C-192/99, *The Queen y Secretary of State for the Home Department c. Manjit Kaur*, Rec. I-1252; de 19 octubre 2004, C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2004:639.

regulación austríaca: el rechazo a la doble o múltiple nacionalidad. Una postura que, como indica E. RODRÍGUEZ PINEAU, encuentra su origen en la percepción de la nacionalidad como el vínculo jurídico-público con un Estado⁹. Apunta la autora que esta visión presupone que dicho vínculo debe ser único: la posesión de más de una nacionalidad supondría una ruptura del principio básico de fidelidad e identificación con el Estado. Esta potencial deslealtad se percibe además como una fuente de problemas de seguridad nacional, de integración, de inestabilidad internacional, etc.

15. En el ámbito comunitario se dan condiciones especialmente favorables a la aparición de la múltiple nacionalidad. La no sujeción de los ciudadanos de la Unión a las políticas de inmigración, unida al régimen de mayor favorabilidad que algunos Estados les otorgan en materia de adquisición de la nacionalidad, fomentan la adquisición de una segunda nacionalidad comunitaria. En este sentido, cabe citar el ejemplo del ordenamiento italiano, que en 1992 redujo de diez a cuatro años el plazo de residencia legal exigido a los nacionales de los Estados miembros para adquirir su nacionalidad¹⁰. Una medida coincidente cronológicamente con el nacimiento de la ciudadanía de la Unión, y en la que se ha querido ver una clara vocación europeísta destinada a contribuir al proceso de integración comunitario¹¹. Desde la perspectiva del ordenamiento español, censura A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ que nuestro legislador no haya adoptado una medida similar, puesto que el trato más favorable que otorga el artículo 22.1 del Código Civil a los nacionales portugueses obedece a razones históricas ajenas al proceso de integración comunitaria¹².

16. El caso de Italia sirve también para ejemplificar el progresivo giro que en materia de múltiple nacionalidad se viene apreciando con carácter general durante los últimos años dentro del territorio comunitario. Además de la reforma de 1992, que supuso el abandono de la proscripción de la doble nacionalidad vigente hasta entonces¹³, la convivencia de nacionalidades ya estaba prevista por el Convenio de doble nacionalidad italo-argentino firmado en Buenos Aires el 29 de octubre de 1971¹⁴. El convenio adopta un sistema al incluido en los convenios bilaterales suscritos por España con diversos países de América Latina, principalmente durante las décadas de los 50 y los 60, estableciendo la «plenitud» de la nacionalidad coincidente con el Estado de residencia y la «hibernación» de la otra nacionalidad que se ostente¹⁵.

17. El mismo rumbo ha seguido España recientemente, con la firma el 15 de marzo de 2021 del convenio de doble nacionalidad con la República Francesa¹⁶, en vigor desde el 1 de abril de 2022. En esencia, el convenio articula la convivencia de ambas nacionalidades, estableciendo una excepción a la general prohibición de mantener la nacionalidad de origen cuando se adquiere la española. Bien es

⁹ “Identidad y nacionalidad”, *Anuario Facultad de Derecho Universidad Autónoma de Madrid*, 17 (2013), p. 211.

¹⁰ Norme urgente in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, de 28 de febrero de 1990 (texto refundido en *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1990, p. 518 y ss.

¹¹ A. ADINOLFI, “Aspetti innovativi in tema di soggiorno e di trattamento dei cittadini di Stati membri della Comunità europea”, *Rivista di diritto internazionale*, 1990, pp. 105 y ss.; B. NASCIBENE, “Una riforma auspicata: na nuova disciplina della cittadinanza”, *Corriere giuridico*, 1992, p. 492; R. CLERICI, “La nuova legge organica sulla cittadinanza: prime riflessioni”, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1992, pp. 754 y 755.

¹² Para la autora, “es sorprendente que sólo se otorgue este trato especial a los nacionales de un solo país de la Unión Europea, en concreto, a Portugal; para el resto de los nacionales de los otros países no se incorpora ninguna reducción de plazo y deben cumplir los diez años de residencia legal” (“El acceso a la nacionalidad: la perspectiva jurídica, ANUARIO CIDOB DE LA INMIGRACIÓN, 2013, p. 139.

¹³ Por efecto de la Ley N° 91/92, de 16 de agosto de 1992, la ciudadanía italiana no se pierde cuando se adquiere la ciudadanía de otro país, salvo que la persona renuncie formalmente a ésta.

¹⁴ Sobre este convenio, que en su momento desató una considerable polémica respecto a su posible inconstitucionalidad, *vid.*, M. MAZZIOTTI, “Un Trattato incostituzionale: il recente accordo italo-argentino sulla cittadinanza”, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, VII, 1972, pp. 241-245; y G. BISCOTTINI, “Un Trattato ‘incostituzionale’? (A proposito dell’accordo italo-argentino sulla cittadinanza)”, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, IX, 1973, pp. 83-87.

¹⁵ Cuestiona A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ la utilidad, e incluso necesidad, de estos convenios desde la perspectiva de la mayor favorabilidad que puedan otorgar a los nacionales iberoamericanos en la adquisición de la nacionalidad española, poniendo de relieve que, incluso en algún supuesto -como el Convenio con Guatemala de 1961-, resulta incluso más gravosa la vía convencional que la vía ordinaria de naturalización (“El acceso a la nacionalidad...”, *cit.*, pp. 139-141).

¹⁶ BOE núm. 75, de 29 de marzo de 2022.

cierto que dicha regla general presenta en nuestro ordenamiento no pocas excepciones, toda vez que a la mencionada doble nacionalidad convencional se añade la doble nacionalidad legal que prevé el artículo 24 del Código Civil, respecto de los nacionales originarios de Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal. Pese a que el régimen jurídico de este convenio apenas resulta novedoso, pues sigue el mismo sistema contenido en sus predecesores, sí constituye una absoluta novedad su firma con un país alejado de la esfera iberoamericana y además perteneciente a la Unión Europea.

18. El propio convenio justifica su razón de ser en las relaciones históricas y el acervo común existentes entre ambos países, el derecho a una nacionalidad proclamado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el deseo de fortalecer los vínculos entre ambas nacionales, y el objetivo de evitar el riesgo de apatridia que pudiera ocasionar la «asimetría entre ambas legislaciones». Este último propósito constituye, a nuestro juicio, la verdadera razón que subyace al convenio, toda vez que la apatridia causada -especialmente en la mujer española casada con nacional francés- por dicha «asimetría legal» ha sido durante años una problemática, dolorosa y compleja realidad en nuestro sistema legal¹⁷. No obstante lo cual, desde una estricta perspectiva jurídica, no compartimos la denominación utilizada por el legislador español, por cuanto no cabe hablar de asimetría, sino de una rigurosa consecuencia de las respectivas competencias estatales exclusivas en materia de nacionalidad.

19. En el marco de la Unión Europea, las posiciones estatales hacia la multiplicidad de nacionalidades han experimentado una evolución similar a la española, abandonando progresivamente su tradicional rechazo hacia este fenómeno y adoptando posiciones más favorables -o menos hostiles-, incluso en países como Alemania, país originariamente contrario a la doble nacionalidad que ha encontrado en la inmigración de segunda y tercera generación un motivo para replantearse su postura. En el caso que aquí tratamos, no obstante, el problema surge en parte por la reticencia de los dos Estados implicados a admitir la coexistencia de su nacionalidad con la de otro país, aun tratándose también de un Estado miembro de la Unión Europea.

2. La regulación austríaca sobre nacionalidad

20. Como se ha mencionado en la narración de los hechos, la legislación austríaca sobre nacionalidad se muestra contraria a la doble nacionalidad, hasta el punto de exigir la renuncia a la nacionalidad de origen con carácter previo a la obtención de la austríaca, configurando dicho requisito como un requisito de admisión de la solicitud. Así, el artículo 10 de la *Staatsbürgerschaftsgesetz* 1985 establece: “*No podrá concederse la nacionalidad a un extranjero que posea una nacionalidad extranjera: 1. si éste se abstiene de realizar los actos necesarios para disolver su anterior vínculo con un Estado cuando llevar a cabo tales actos sea posible y razonablemente exigible*”.

21. La exigencia de renuncia a la nacionalidad de origen por los sistemas contrarios a la coexistencia de nacionalidades es una disposición habitual en dichas legislaciones. Sin embargo, no es tan frecuente que dicha renuncia se requiera con anterioridad a la concesión de la nacionalidad, supeditándose su obtención a tal declaración de voluntad. Antes al contrario, la renuncia a la nacionalidad, posibilidad recogida en todas las legislaciones sobre nacionalidad del ámbito comunitario, no se configura por sí sola como una causa suficiente de pérdida de la nacionalidad, pues no es admisible que el sujeto prescindiera de ella para convertirse en apátrida¹⁸. En consecuencia, la posibilidad de renunciar a la propia nacionalidad constituye una exigencia derivada del derecho a cambiar de nacionalidad consagrado en el

¹⁷ Sobre el origen y consecuencias de esta situación, *vid.* el clásico y completísimo estudio de A. MARÍN LÓPEZ, “La nacionalidad de la mujer casada en Derecho español”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 29, Nº 2/3, 1976, pp. 397-417. Una perspectiva más actual puede verse en A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, “Una discriminación no erradicada”, *Themis: revista jurídica de igualdad de género*, Nº 3, 2008, pp. 10-23

¹⁸ J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, “La reforma del Derecho Español de la nacionalidad”, *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1983, p. 203.

artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), cuyo ejercicio conjugan las legislaciones estatales en la materia con la prevención de la apatridia, de conformidad con la Convención de Naciones Unidas para reducir los casos de apatridia (1961).

22. En el presente caso vemos cómo la legislación austríaca no lo hace así, exigiendo para conceder su nacionalidad que el solicitante carezca de ninguna otra, lo cual resulta muy cuestionable precisamente desde la perspectiva del objetivo de prevención y eliminación de la apatridia. Más aún, cuanto la normativa establece un plazo durante el que el solicitante se verá en dicha situación que puede prolongarse hasta los dos años, cuando supuestamente obtendrá la nacionalidad austríaca -un plazo que en caso de la señora JY se dilató un año más-. Pero la renuncia previa a la nacionalidad de origen no garantiza dicha obtención, puesto que el artículo 20 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 lo único que otorga es una «seguridad» condicionada a la concurrencia de determinadas circunstancias, que en caso de no darse, ocasionan, como en el presente caso, la apatridia del sujeto.

23. Según la propia ley de nacionalidad austríaca (art. 20.1.3), la justificación de esta garantía de concesión de nacionalidad a futuro es facilitar al interesado la disolución del vínculo con su Estado de origen anterior. Sin embargo, las legislaciones estatales sobre nacionalidad en el ámbito comunitario exigen habitualmente la efectiva adquisición de otra nacionalidad para decretar la pérdida de la originaria, por lo que semejante justificación pierdes en gran medida su razón de ser. En el caso español, por ejemplo, la renuncia de la nacionalidad española sólo se admite si se posee efectivamente otra nacionalidad, restringiéndose además esta facultad a los españoles que posean su residencia habitual en el extranjero (art. 24.3 Código Civil). Importa señalar que los principios derivados del Derecho de la Unión en cuanto a la competencia de los Estados miembros en materia de nacionalidad se aplican tanto al Estado miembro de acogida como al Estado miembro de la nacionalidad de origen, lo que hace tan reprochable la actuación estonia como la austríaca, al permitir a la solicitante incurrir en una situación de «limbo», donde a la renuncia para facilitar la naturalización no se acompaña dicha adquisición efectiva de una ulterior nacionalidad. Más apropiado sería que la decisión definitiva sobre la pérdida de la nacionalidad estonia sólo fuera aplicable cuando se haya adquirido efectivamente la nueva nacionalidad.

24. A estas objeciones se añade el ya mencionado carácter condicional que la normativa austríaca otorga a la garantía de concesión, supeditando la obtención efectiva de la nacionalidad austríaca a que, durante el tiempo que media entre la renuncia y la obtención, el extranjero no deje de cumplir, aunque solo sea uno, los requisitos exigidos para la concesión de la nacionalidad (art. 20.3). La gravedad de la consecuencia -la apatridia de la solicitante y la correlativa pérdida del estatuto de ciudadana de la Unión- exige que los motivos que la justifiquen resulten especialmente relevantes. Inicialmente así parece entenderlo el legislador austríaco, al supeditar la obtención de la nacionalidad a la acreditación por el interesado de poseer una actitud positiva hacia la República y de no constituir una amenaza para la paz, el orden y la seguridad públicos ni pone en peligro otros intereses públicos mencionados en el artículo 8.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, esto es, *“la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”*.

25. El problema surge cuando la norma añade otro motivo de denegación de la nacionalidad: la imposición de más de una condena mediante sentencia firme por una infracción administrativa grave de una particular relevancia (art. 10.2.2). Así acuñada, esta causa legal incurre en una considerable indefinición que genera una excesiva inseguridad jurídica, toda vez que el concepto de «particular relevancia» es una noción *a priori* indeterminada, que no permite prever cuál puede ser en la práctica el motivo que impida la adquisición de la nacionalidad austríaca. El supuesto que abordamos constituye un excelente ejemplo de ello, toda vez que los motivos alegados por el Gobierno austríaco no parecen poseer la entidad suficiente que justifique la gravedad de la consecuencia: la apatridia de la solicitante.

26. Así lo entiende el TJUE, que se muestra especialmente meticuloso al analizar las causas de denegación aplicadas, realizando un examen pormenorizado y de considerable rigor jurídico. Respecto a la comisión de ocho infracciones administrativas entre 2007 y 2013, el Tribunal incide en un dato esencial: su carácter previo a la concesión gubernamental de la seguridad sobre el futuro otorgamiento de la nacionalidad. En consecuencia, ya se tenía conocimiento de ellas en la fecha en que se le dio tal seguridad, sin que las citadas infracciones constituyeran un obstáculo para su concesión. Para el TJUE, la consecuencia es evidente: esas infracciones ya no pueden tenerse en cuenta para fundamentar la decisión de dejar sin efecto la seguridad dada.

27. En cuanto a las dos infracciones administrativas cometidas por JY después de que se le hubiera dado la seguridad de que adquiriría la nacionalidad austríaca, el TJUE realiza una ponderación que pivota sobre la relevancia de los hechos y la gravedad de las consecuencias. La falta de colocación en el automóvil del distintivo de la inspección técnica de vehículos había sido calificada como un peligro para la protección de la seguridad pública del tráfico. Por su parte, la conducción bajo los efectos del alcohol se consideró como una situación de peligro para los usuarios de la vía pública. De conformidad con la legislación y jurisprudencia austríacas en la materia, lo esencial es determinar si las irregularidades cometidas constituyen un indicio de que en el futuro se infringirán disposiciones esenciales destinadas a proteger contra las amenazas para la vida, la salud, la seguridad, la paz y el orden públicos u otros bienes jurídicos recogidos en el citado artículo 8.2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

28. La réplica que esta consideración austríaca merece al TJUE condensa el núcleo esencial de su doctrina legal sobre el ámbito de actuación de los Estados miembros en materia de nacionalidad. Como punto de partida, recuerda que los conceptos de «orden público» y de «seguridad pública», como justificación de una decisión que suponga la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión conferido a los nacionales de los Estados miembros por el artículo 20 TFUE, deben ser objeto de interpretación estricta. Además, reitera una consideración ya elaborada por el TJUE: que el alcance de dichas nociones no puede ser determinado unilateralmente por los Estados miembros sin el control de las instituciones de la Unión¹⁹.

29. Antes al contrario, los Estados deben acatar las directrices interpretativas elaboradas en el ámbito comunitario, que señalan que el concepto de «orden público» requiere, además de la obvia perturbación del orden social que constituye cualquier infracción de la ley, que concurra una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Correlativamente, la interpretación jurisprudencial comunitaria del concepto de «seguridad pública» abarca tanto la seguridad interior de un Estado miembro como su seguridad exterior. Desde ambas perspectivas, considera el TJUE que puede afectar a la seguridad pública la puesta en peligro de las instituciones y servicios públicos esencial, de la supervivencia de la población, el riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos o, incluso, la amenaza a intereses militares²⁰.

30. Es estrictamente con esta óptica que el TJUE pondera la gravedad de las dos infracciones administrativas cometidas por la interesada y no puede sino concluir que carecen de la entidad suficiente para considerarla una amenaza real, actual y grave para la sociedad austríaca, mucho menos un peligro para la seguridad pública de la República de Austria. En su acertado análisis, admite la violación de las normas del Código de circulación por JY, pero razona que el potencial peligro que pudieran suponer no se aprecia siquiera en la escasa entidad de las sanciones impuestas: multas de 112 euros y 300 euros respectivamente y no retirada del permiso de conducción, por lo que la interesada podía seguir

¹⁹ STJUE de 13 septiembre 2016, C-165/14, *Alfredo Rendón Marín c. Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2016:675, apartado 82.

²⁰ *Ibidem*, apartado 83; SSTJUE de 23 noviembre 2010, C-145/09, *Land Baden-Württemberg c. Panagiotis Tsakouridis*, ECLI:EU:C:2010:708, apartados 43 y 44; y de 15 de febrero de 2016, C601/15 PPU, *J. N. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2016:84, apartados 65 y 66.

conduciendo por la vía pública. A mayor abundamiento, recuerda el Tribunal que en caso de haber sido cometidas las mismas infracciones una vez obtenida la nacionalidad austríaca, éstas no serían un motivo de revocación.

31. En consecuencia, el TJUE considera injustificado aunar una consecuencia sancionadora tan grave como la imposibilidad de obtener la nacionalidad austríaca y, con ella, recuperar el estatuto de ciudadana de la Unión, a unas infracciones administrativas levemente castigadas por su normativa reguladora, y que en modo alguno son motivo de pérdida de la nacionalidad. De este modo, el estatuto del ciudadano de la Unión vuelve a erigirse como el muro de contención de la acción de los Estados miembros en materia de nacionalidad. Una concepción que ha ido consolidándose en paralelo al desarrollo de la ciudadanía de la Unión, cuya protección ha venido articulando el TJUE principalmente sobre el principio de proporcionalidad.

III. El principio de proporcionalidad: límite a la potestad estatal en materia de nacionalidad

32. El principio de proporcionalidad como límite comunitario a la acción estatal en materia de nacionalidad es invocado por vez primera en la STJCE de 2 de marzo de 2010²¹, que abordó la revocación acordada por las autoridades alemanas de una nacionalidad adquirida en fraude de ley. En aquella ocasión, el Tribunal introdujo un nuevo parámetro de análisis para la delimitación del ámbito de las acciones estatales susceptibles de incidir en el estatuto de la ciudadanía de la Unión, señalando que el límite comunitario a la discrecionalidad alemana en materia de nacionalidad viene dado por el respeto al principio de proporcionalidad “*en cuanto a las consecuencias que implica para la situación de la persona afectada en función del Derecho de la Unión*”²².

33. De esta forma, comienza el Tribunal a exigir un equilibrio entre la acción estatal y su incidencia en el estatuto de la ciudadanía de la Unión. En su sentencia, el Tribunal manifestó que la consagración comunitaria de la ciudadanía de la Unión no es incompatible con la revocación por un Estado miembro de una nacionalidad adquirida en fraude de ley, toda vez que dicha medida constituye el ejercicio de la potestad estatal en la materia²³. Pero esta potestad no es absoluta, pues la creación de la ciudadanía de la Unión pronto vino a fijarle ciertos límites, impuestos por el ordenamiento comunitario, y a constreñir su ejecución, que debe realizarse de acuerdo con sus principios generales²⁴. En el presente caso, el TJUE consolida esta línea interpretativa, considerando la decisión austríaca de retirar la seguridad otorgada a JY como legítimamente adoptada pero contraria al principio de proporcionalidad, que no se respeta cuando la decisión sobre nacionalidad se adopta por sanciones administrativas del código de circulación que sólo imponen sanciones pecuniarias. Interesa reiterar que, en esta ocasión, la magnitud de las consecuencias venía multiplicada por la situación de apatridia de la interesada, ocasionada por la confluencia de dos legislaciones sobre nacionalidad muy cuestionables desde la perspectiva de los derechos consagrados y los compromisos adquiridos internacionalmente en este ámbito.

34. El Tribunal censura abiertamente ambas actuaciones estatales. La de Estonia, por admitir la renuncia a la nacionalidad sin la correlativa o previa adquisición de otra, considerando que no debería haber adoptado ninguna decisión definitiva sobre la pérdida de la nacionalidad sin cerciorarse de que di-

²¹ C-135/08, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, TJCE\2010\46.

²² Apartado 55.

²³ Al respecto, el TJCE reconoció la legitimidad de las medidas estatales encaminadas a proteger la especial de solidaridad y de lealtad entre el Estado y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, que son el fundamento del vínculo de nacionalidad (apartado 51). Esta afirmación, que será reiterada posteriormente, constituye el punto de partida de su correlativa limitación de esta potestad estatal (STJUE 12 marzo 2019, C-221/17, *M.G. T. y otros c. Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2019:189).

²⁴ En este sentido, SSTJCE 11 julio 2002, C-224/98, *D’Hoop c. Office national de l’emploi*, TJCE\2002\221 y de 17 septiembre 2002, C-413/99, *Baubast y otros c. Secretary of State for the Home Department*, TJCE\2002\250.

cha decisión sólo sería efectiva una vez adquirida efectivamente la nueva nacionalidad. Más aún, cuando la legislación estonia exige una residencia mínima en el país de ocho años para poder recuperar la nacionalidad. Respecto a Austria, el Tribunal le reprocha su decisión de retirar una seguridad de concesión de la nacionalidad de forma incompatible con la proporcionalidad exigida por el derecho comunitario, a una ciudadana de la Unión que, en ejercicio de su derecho a la libre circulación y residencia, llevaba residiendo en Austria varios años. Frente a la apreciación de los tribunales austríacos, por supuesto que el TJUE considera éste un supuesto comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, aun cuando se deja sin efecto la seguridad controvertida en el litigio principal, JY ya no tenía la condición de ciudadana de la Unión.

35. En este sentido, el TJUE avanza un paso más sobre su anterior jurisprudencia, que hasta la fecha había enjuiciado decisiones estatales sobre nacionalidad que tenían como efecto la privación del estatuto de la ciudadanía europea. No ocurre así ahora, puesto que la medida austríaca recae sobre alguien que no ostenta ya la condición de ciudadana de la Unión. Esta circunstancia es salvada por el Tribunal con dos consideraciones: que la renuncia a la nacionalidad estonia no fue voluntaria, sino impuesta por la normativa austríaca, y que la situación viene ocasionada por el efectivo ejercicio de la libre circulación y residencia que a la interesada otorgó su condición de ciudadana comunitaria²⁵. Desde esta perspectiva, la pérdida de la ciudadanía de la Unión como consecuencia de la apatridia en la que termina incurriendo la interesada resulta para el Tribunal del todo incompatible con la finalidad principal de los derechos conferidos por el artículo 21 TFUE, cual es favorecer la progresiva integración del ciudadano de la Unión de que se trate en la sociedad del Estado miembro de acogida²⁶. A la hora de aplicar su técnica de modulación caso por caso, el Tribunal designa como parámetros valorativos de la proporcionalidad, el análisis de la situación individual de la persona interesada, y la de su familia. Al realizarlo, no considera admisible una medida estatal que, ocasionando la pérdida de la ciudadanía de la Unión, tenga consecuencias que afecten de manera desproporcionada al normal desarrollo de la vida familiar y de la actividad profesional de la persona interesada desde el punto de vista del Derecho de la Unión.

IV. Conclusiones

36. La sentencia comentada constituye una consolidación y un avance en una línea jurisprudencial ya veterana en el ámbito comunitario, que tomando como punto de partida el reconocimiento de la competencia estatal para determinar el régimen jurídico de la nacionalidad, limita dicha potestad mediante el respeto al Derecho de la Unión²⁷. Esta restricción opera en situaciones comprendidas dentro del ámbito de aplicación del ordenamiento comunitario, que ensancha aquí sus horizontes, incluyendo el caso de una persona que, habiendo perdido su nacionalidad de un Estado miembro, ha dejado de ser ciudadana de la Unión.

37. La justificación de esta extensión del paraguas protector del Derecho comunitario contiene una crítica implícita a los regímenes de nacionalidad -estonio y austríaco- que han dado lugar a esta situación. Ciertamente, no deja de sorprender la vigencia de legislaciones como las controvertidas, que generan un considerable riesgo de apatridia: la estonia, por admitir la renuncia a de sus nacionales sin

²⁵ Sobre la doctrina legal del TJUE en materia de ciudadanía de la Unión, apunta D. SARMIENTO que, si bien los derechos políticos que la integran no han tenido una especial repercusión, es “*en el plano de la libre circulación de personas donde la institución, de la mano de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ha vivido una espectacular evolución*” (“A vueltas con la ciudadanía europea...”, cit., p. 2). Con este enfoque, *vid.* también 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”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 9, nº 2, 2017, pp. 106-126, esp. pp. 107-108.

²⁶ Una afirmación ya recogida en su Sentencia de 14 de noviembre de 2017, C-165/16, *Toufik Lounes c. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2017:862.

²⁷ Como antecedente más inmediato, *vid.* SJUE de 14 de diciembre de 2021, C-490/20, *V.M.A. c Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»*, ECLI:EU:C:2021:1008.

exigir la posesión de otra nacionalidad; la austríaca, por requerir dicha renuncia como requisito procedimental para tramitar la solicitud de naturalización. La garantía de concesión de la nacionalidad que ofrece a cambio el ordenamiento austríaco no es tal, pues la propia ley establece motivos que pueden frustrar la adquisición, susceptibles de una interpretación contraria al principio comunitario de proporcionalidad. Así elaborada, esta exigencia de renuncia previa a la nacionalidad coloca a los aspirantes a obtener la nacionalidad austríaca en una situación de apatridia incompatible, entre otros textos internacionales, con el Convenio Europeo sobre la nacionalidad, de 6 de noviembre de 1997, aplicable a la República de Austria desde su entrada en vigor en marzo de 2000.

38. En el caso de la señora JY, la exigencia de renuncia previa a su nacionalidad estonia unida a la correlativa admisión de dicha renuncia por su país de origen, la situó en una situación de apatridia que conllevó también la pérdida de su condición de ciudadana de la Unión. En este punto, el TJUE sale en defensa de lo que considera, ex artículo 20 TFUE, estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, incluso por encima de la potestad estatal en la materia. Una medida que afecte desproporcionadamente al disfrute de los derechos aparejados a la ciudadanía de la Unión -hasta el punto de hacerlos desaparecer- no puede estar amparada por la discrecionalidad estatal en materia de nacionalidad, que encuentra en el ordenamiento comunitario un límite a su actuación.

39. Esta sentencia, sin ser novedosa *per se*, presenta una considerable relevancia por un doble motivo. Por una parte, viene a confirmar la paradoja que desde su nacimiento constituye la ciudadanía de la Unión: siendo una creación del legislador comunitario destinada a configurar un estatuto fundamental, su adquisición, conservación, pérdida o recuperación queda en manos de los Estados miembros. Sobre este punto de partida, los treinta años de andadura que posee ya la ciudadanía de la Unión han ido jalados de un progresivo estrechamiento del ámbito de actuación de los Estados en materia de nacionalidad. El Derecho de la Unión, y aquí el segundo motivo que otorga transcendencia a esta decisión, impone límites cada vez más rigurosos a dicha actuación, hasta el punto de que hoy la tradicional exclusividad de la competencia estatal en materia de nacionalidad ya no es tal: sin poder regularla, el ordenamiento comunitario ha terminado por definir los límites a su régimen jurídico. Y si bien es cierto que, como se aprecia en este caso, la existencia de tales límites no garantiza el efectivo disfrute, sin perturbaciones, de los derechos conferidos por el estatuto de la ciudadanía de la Unión, también lo es la ingente labor de contención realizada por el TJUE respecto a la actuación de los Estados miembros. Hasta el punto de que, cuanto más se expande el ámbito de la protección comunitaria al estatuto del ciudadano de la Unión, más se estrecha el marco de actuación estatal en materia de nacionalidad.