

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. M. POIARES MADURO

presentadas el 30 de septiembre de 2009¹

1. La presente petición de decisión prejudicial plantea por primera vez la cuestión del alcance de la facultad discrecional de que disponen los Estados miembros para determinar sus nacionales. En la medida en que la ciudadanía de la Unión Europea, que es cierto que depende del disfrute de la condición nacional de un Estado miembro, es establecida por el Tratado, ¿la competencia de los Estados miembros para determinar los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad puede ejercerse además sin ningún derecho de intervención del Derecho comunitario? Ésta es en esencia la cuestión controvertida en el presente asunto, que invita a precisar las relaciones entre los conceptos de nacionalidad de un Estado miembro y de ciudadanía de la Unión, y que, hay que subrayar, es muy determinante de la naturaleza de la Unión Europea.

I. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

2. El demandante en el litigio principal, el Sr. Rottmann, nació en Graz (Austria) en

1956 y adquirió la ciudadanía austriaca por su nacimiento en el territorio de dicho Estado. Como consecuencia de la adhesión de la República de Austria a la Unión el 1 de enero de 1995, pasó a ser también ciudadano de la Unión en su condición de nacional austriaco.

3. A resultas de una investigación iniciada en su contra por la policía federal de Graz como consecuencia de las sospechas que recayeron sobre él de actividades fraudulentas graves en el ejercicio de su profesión, fue oído en calidad de imputado, en julio de 1995, por el Landesgericht für Strafsachen (tribunal de lo penal) de Graz. Posteriormente, abandonó Austria y se instaló en Múnich (Alemania). En febrero de 1997, el Landesgericht für Strafsachen de Graz dictó en su contra una orden de detención nacional.

4. En febrero de 1998, el demandante en el litigio principal solicitó su naturalización en Alemania ante la ciudad de Múnich. En el

1 — Lengua original: francés.

formulario que tuvo que cumplimentar a tal efecto, no mencionó que se hallaba incurso en un procedimiento penal en Austria. El documento de naturalización de 25 de enero de 1999 se expidió al demandante el 5 de febrero de 1999. Como consecuencia de la adquisición de la nacionalidad alemana, el Sr. Rottmann perdió la nacionalidad austriaca, con arreglo al Derecho austriaco en materia de nacionalidad.²

5. En agosto de 1999, la ciudad de Múnich fue informada por las autoridades austriacas de que pesaba sobre el Sr. Rottmann una orden de detención en su país y de que éste ya había sido oído en calidad de imputado en julio de 1995 por el Landesgericht für Strafsachen de Graz. A la vista de esta información, la parte demandada en el litigio principal, el Land de Baviera, revocó la naturalización mediante decisión de 4 de julio de 2000, basándose en que el demandante no había mencionado que era objeto de diligencias judiciales en Austria y que, en consecuencia, había obtenido fraudulentamente la nacionalidad alemana. Para adoptar dicha decisión de revocación, las autoridades alemanas se basaron en el artículo 48, apartado 1, del BayVwVfG (Código de procedimiento administrativo del Land de Baviera), con arreglo al cual «un acto administrativo ilegal puede, aunque haya adquirido carácter definitivo, ser revocado total o parcialmente, con efectos futuros o retroactivos. [...]».

2 — A tenor del artículo 27, apartado 1, de la Ley federal austriaca relativa a la nacionalidad (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. 1985, p. 311): «Quien adquiera, previa petición, a results de una declaración o de su consentimiento expreso, una nacionalidad extranjera perderá la nacionalidad austriaca cuando no se le haya concedido expresamente el derecho de conservarla».

6. El demandante interpuso un recurso de anulación contra dicha decisión, alegando que la revocación de su naturalización le colaría, vulnerando el Derecho internacional público, en situación de apatridia y que el estatuto de apátrida entrañaría asimismo, en contravención del Derecho comunitario, la pérdida de la ciudadanía de la Unión. Al ser desestimado su recurso en primera instancia y en apelación, el Sr. Rottmann interpuso un recurso de casación ante el Bundesverwaltungsgericht.

7. Por albergar dudas sobre la compatibilidad de la decisión de revocación controvertida y de la sentencia en apelación con el Derecho comunitario y, en particular, con el artículo 17 CE, apartado 1, debido a la pérdida de la ciudadanía de la Unión que acompaña normalmente a la pérdida de la nacionalidad alemana y a la condición de apátrida que de ella resulta, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Es incompatible el Derecho comunitario con la consecuencia jurídica de la pérdida de la ciudadanía de la Unión Europea (y de los derechos y libertades fundamentales correspondientes), derivada del hecho de que la revocación, en sí conforme al ordenamiento jurídico nacional (alemán), de una naturalización en un Estado miembro (Alemania) obtenida mediante fraude doloso, conduce a la condición de apátrida de la persona

afectada debido a que, como sucede en el caso del demandante, no recupera la nacionalidad que tenía inicialmente en virtud de las disposiciones aplicables de la normativa del otro Estado miembro (Austria)?

la objeción planteada por algunos Estados miembros y por la Comisión de las Comunidades Europeas, con arreglo a la cual la situación de que se trata, por cuanto reviste una dimensión puramente interna, no está comprendida en el ámbito del Derecho comunitario, de modo que la petición de decisión prejudicial es inadmisibile.

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: ¿Debe el Estado miembro (Alemania) que ha naturalizado a un ciudadano de la Unión Europea y pretende revocar la naturalización obtenida fraudulentamente, renunciar a hacerlo si dicha revocación de la naturalización tiene como consecuencia la pérdida de la ciudadanía de la Unión (y de los derechos y libertades fundamentales correspondientes), o bien debe el Estado miembro de la nacionalidad inicial (Austria), para ajustarse al Derecho comunitario, interpretar, aplicar o incluso adaptar su Derecho interno de tal manera que no se produzca dicha consecuencia jurídica?»

9. Es cierto que la ciudadanía de la Unión, aunque sea constitutiva de un «estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros»,³ no tiene por objeto extender el ámbito de aplicación material del Tratado a situaciones internas que no tienen ninguna conexión con el Derecho comunitario.⁴ Por lo tanto, no puede ser invocada en tales situaciones.

10. Sin embargo, sería evidentemente erróneo considerar, como parece desprenderse de las observaciones de algunos Estados miembros, que nos encontramos ante una situación puramente interna bajo el pretexto de que la materia que constituye el objeto del litigio, en este caso la adquisición y la pérdida de la

II. Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

8. Antes de tratar de dar una respuesta a las cuestiones planteadas, es preciso descartar

3 — Sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193), apartado 31, y de 11 de septiembre de 2007, Schwarz y Gootjes-Schwarz (C-76/05, Rec. p. I-6849), apartado 86.

4 — Véanse las sentencias de 5 de junio de 1997, Uecker y Jacquet (C-64/96 y C-65/96, Rec. p. I-3171), apartado 23; de 2 de octubre de 2003, García Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613), apartado 26; de 12 julio de 2005, Schempp (C-403/03, Rec. p. I-6421), apartado 20; de 26 de octubre de 2006, Tas-Hagen y Tas (C-192/05, Rec. p. I-10451), apartado 23; de 1 de abril de 2008, Gouvernement de la Communauté française y Gouvernement wallon (C-212/06, Rec. p. I-1683), apartado 39, y de 22 de mayo de 2008, Nerkowska (C-499/06, Rec. p. I-3993), apartado 25.

nacionalidad, está regulada exclusivamente por el Derecho nacional. Basta recordar que se ha declarado que el hecho de que las normas que regulan el nombre de una persona sean competencia de los Estados miembros no implica necesariamente que no estén sujetas al Derecho comunitario.⁵ Es verdad que, a menos que se amplíe el ámbito de aplicación del Tratado, las disposiciones nacionales relativas a la adquisición y a la pérdida de la nacionalidad no pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario por el único motivo de que pueden conducir a la adquisición o a la pérdida de la ciudadanía de la Unión. Sin embargo, aunque una situación se refiera a una materia cuya normativa sea competencia de los Estados miembros, está comprendida en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario porque entraña un elemento de extranjería, es decir, una dimensión transfronteriza. En efecto, sólo constituye una situación puramente interna una situación en la que todos los elementos están situados en el interior de un solo Estado miembro.⁶

en que, en particular, la revocación de la naturalización es un acto administrativo alemán dirigido a un nacional alemán residente en Alemania. De ese modo no se tiene en cuenta el origen de la situación del Sr. Rottmann. Éste se desplazó a Alemania y estableció allí su residencia en 1995 haciendo uso de la libertad de circulación y de residencia inherente a la ciudadanía de la Unión, que poseía en su condición de nacional austriaco, con el fin de iniciar un procedimiento de naturalización. A pesar de que 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 fundamental⁷ que le confiere el Derecho comunitario. Pues bien, es jurisprudencia reiterada que las situaciones relativas al ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, en particular las relativas al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros tal y como se halla reconocida en el artículo 18 CE, no pueden ser consideradas situaciones internas que no tienen ninguna conexión con el Derecho comunitario.⁸

11. A este respecto, no cabe cuestionar la presencia de un elemento de extranjería basándose en que, una vez que la nacionalidad alemana ha sido obtenida, las relaciones jurídicas del demandante en el litigio principal con la República Federal de Alemania pasaron a ser las de un nacional de dicho Estado y

12. De este modo, se ha considerado comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario la situación de un contribuyente residente en Alemania que no podía, en virtud de la normativa alemana, deducir de su base imponible en dicho Estado miembro

5 — Véase la sentencia García Avello, antes citada (apartados 20 a 29).

6 — Véanse las sentencias de 16 de enero de 1997, USSL n° 47 di Biella (C-134/95, Rec. p. I-195), apartado 23; de 11 de octubre de 2001, Khalil y otros (C-95/99 a C-98/99 y C-180/99, Rec. p. I-7413), apartado 69, y de 25 de julio de 2008, Metock y otros (C-127/08, Rec. p. I-6241), apartado 77.

7 — Como el Tribunal de Justicia la ha calificado expresamente (véase la sentencia de 11 de julio de 2002, D'Hoop, C-224/98, Rec. p. I-6191, apartado 29).

8 — Véanse las sentencias García Avello, antes citada (apartado 24); Schwarz y Gootjes-Schwarz, antes citada (apartado 87); de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119), apartado 33; Schempp, antes citada (apartados 17 y 18), y Nerkowska, antes citada (apartados 26 a 29).

la pensión alimenticia abonada a su ex mujer residente en Austria, mientras que sí habría tenido derecho a hacerlo si ésta residiera todavía en Alemania. Así se declaró aunque el propio contribuyente no hizo uso de su derecho de libre circulación, debido a que el ejercicio por su ex mujer del derecho del que era titular al amparo del artículo 18 CE, de circular y residir libremente en otro Estado miembro había afectado a la posibilidad de que su ex marido dedujera de su base imponible en Alemania la pensión alimenticia que le abonaba.⁹ Asimismo, no constituye una situación puramente interna la negativa de las autoridades polacas a pagar una pensión de invalidez para víctimas civiles de guerra a una de sus nacionales, ya que tal negativa estaba justificada por el hecho de que dicha persona había establecido su residencia en Alemania y, en consecuencia, el ejercicio por su parte de su derecho de circulación y de residencia vinculado a su ciudadanía de la Unión había tenido una incidencia en el derecho al pago de dicha prestación.¹⁰

civil: debido a que trasladó su residencia a Alemania pudo cumplir los requisitos para adquirir la nacionalidad alemana, a saber, una estancia regular habitual en el territorio. La existencia de tal vínculo basta para admitir la conexión con el Derecho comunitario. Como prueba, la denegación de cambio de apellido se vinculó al Derecho comunitario, aunque había sido opuesta por las autoridades belgas a hijos nacidos en Bélgica, en donde siempre habían residido, y que poseían la nacionalidad belga, ya que también eran nacionales españoles y como tales podían por tanto ser considerados nacionales de un Estado miembro que residen legalmente en el territorio de otro Estado miembro. Sin embargo, la denegación de cambio de apellido no estaba vinculada a la libertad de circulación inherente a la ciudadanía de la Unión, aunque estuviera basada en el motivo de que el Derecho belga sólo reconoce tradicionalmente el patronímico del padre como apellido de los hijos.¹¹

13. Es cierto que en el presente asunto el vínculo entre la revocación de la naturalización controvertida y la libertad fundamental comunitaria es menos directo: la revocación está motivada no por el ejercicio de dicha libertad fundamental sino por el fraude doloso del demandante en el litigio principal. No es menos cierto que el ejercicio por el Sr. Rottmann de su derecho, como ciudadano de la Unión, a circular y residir en otro Estado miembro tuvo una incidencia en el cambio de su estado

III. Sobre la normativa estatal de las cuestiones de nacionalidad «respetando el Derecho comunitario»

14. La petición de decisión prejudicial versa en esencia sobre la cuestión de si el Derecho comunitario restringe la facultad estatal de regular las cuestiones de nacionalidad

9 — Véase la sentencia Schempp, antes citada (apartados 13 a 25).

10 — Véase la sentencia Nerkowska, antes citada (apartados 20 a 29).

11 — Véase la sentencia García Avello, antes citada (apartados 20 a 39).

cuando una persona que tenía inicialmente la nacionalidad de un Estado miembro y la ha perdido como consecuencia de la adquisición mediante naturalización de la nacionalidad de otro Estado miembro es objeto de la revocación de dicha nacionalidad obtenida fraudulentamente y, en consecuencia, deviene apátrida y pierde la ciudadanía de la Unión. En caso de respuesta afirmativa, ¿es el ordenamiento jurídico de la nacionalidad de origen o el de la nacionalidad revocada el que debe, en virtud del Derecho comunitario, velar por evitar la consecuencia jurídica de la apatridia?

15. Las dudas planteadas por el juez *a quo* se basan en las consideraciones siguientes. La ciudadanía de la Unión tiene un carácter derivado y complementario con respecto a la nacionalidad, como se desprende del tenor del artículo 17 CE, apartado 1, con arreglo al cual «será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional». ¹² De ello resulta la inexistencia de un modo autónomo de adquisición y de pérdida de la ciudadanía de la Unión. La adquisición y la pérdida de la ciudadanía de la Unión dependen de la adquisición y de la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro; la ciudadanía de la Unión presupone la nacionalidad de un Estado miembro.

16. Esta relación entre los dos estatutos (la nacionalidad estatal y la ciudadanía de la Unión) se explica por la naturaleza y el significado propios de la ciudadanía de la Unión. Mientras que tradicionalmente se entendía que la ciudadanía designa, conjuntamente con la nacionalidad, la condición jurídica y política de la que disfrutaban los nacionales de un Estado dentro de su comunidad política, la ciudadanía de la Unión Europea remite al estatuto jurídico y político reconocido a los nacionales de un Estado más allá de su comunidad política estatal. El carácter derivado de la ciudadanía de la Unión con respecto a la nacionalidad de un Estado miembro se deriva de su comprensión como una «ciudadanía interestatal», ¹³ que confiere a los nacionales de un Estado miembro derechos en los otros Estados miembros, fundamentalmente el derecho de circulación y de residencia y el derecho a la igualdad de trato, ¹⁴ y también con respecto a la propia Unión. Por consiguiente, es lógicamente la nacionalidad de un Estado lo que convierte a un individuo en ciudadano de dicho Estado y simultáneamente de la Unión Europea. Dicha nacionalidad confiere a los nacionales de los Estados miembros una ciudadanía más allá del Estado.

17. En este contexto, se entiende que la determinación de los modos de adquisición y de pérdida de la nacionalidad —y en consecuencia de la ciudadanía de la Unión— es

12 — La segunda frase del artículo 17 CE fue añadida por el Tratado de Amsterdam.

13 — Véase sobre este extremo el análisis de Schönberger, C.: «European Citizenship as Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism», *REDP*, vol. 19, n.º 1, 2007, p. 61; del mismo autor, *Unionsbürger:Europasföderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, 2005.

14 — Véase sobre este extremo la síntesis de Iliopoulou, A.: *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, ed. Bruylant, 2008.

competencia exclusiva de los Estados miembros. En efecto, es sabido que la nacionalidad puede definirse como el vínculo jurídico de Derecho público que une a un individuo con un Estado determinado, vínculo del que resulta que dicho individuo deviene titular de un conjunto de derechos y obligaciones. La característica de esta relación de nacionalidad es que se basa en un vínculo particular de solidaridad con respecto al Estado de que se trata y en la reciprocidad de derechos y obligaciones.¹⁵ Mediante la nacionalidad, el Estado define a su pueblo. De lo que se trata, a través de la relación de nacionalidad, es de la constitución de una comunidad nacional y es evidente, en consecuencia, que un Estado miembro puede establecer libremente los límites que determinan las personas que considera sus nacionales.

Estado la regulación de la atribución de su propia nacionalidad y conferir dicha nacionalidad mediante la naturalización concedida por sus propios órganos con arreglo a su legislación.¹⁷ Por último, más recientemente, el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, adoptado el 6 de noviembre de 1997 por el Consejo de Europa y que entró en vigor el 1 de marzo de 2000, reiteró, en su artículo 3, apartado 1, que corresponde a cada Estado determinar mediante su legislación cuáles son sus nacionales.

18. Así lo dispone tradicionalmente el Derecho internacional. Ya el Tribunal Permanente de Justicia Internacional había declarado que las cuestiones de nacionalidad están en principio comprendidas en el ámbito reservado de los Estados.¹⁶ El Tribunal Internacional de Justicia confirmó posteriormente que el Derecho internacional deja en manos de cada

19. La Unión no se aparta de la solución admitida en Derecho internacional, que considera que constituye un «principio de Derecho consuetudinario internacional».¹⁸ Así lo han querido los Estados miembros. Ello se desprende expresamente de la Declaración n.º 2 relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, anexa por los Estados miembros al Acta final del Tratado sobre la Unión Europea,¹⁹ sin que pueda objetarse válidamente que las declaraciones anexas a los Tratados, a diferencia de los protocolos, no comparten su valor

15 — Como el propio Tribunal de Justicia ha señalado (véase la sentencia de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica, 149/79, Rec. p. 3881, apartado 10), al igual que anteriormente el Tribunal Internacional de Justicia [véase el asunto *Nottebohm* (segunda fase), sentencia de 6 de abril de 1955, CIJ, Rec. p. 4, sp. 23: «la nacionalidad es un vínculo jurídico que se basa en un hecho social de vinculación, una solidaridad efectiva de existencia, intereses y sentimientos, combinada con una reciprocidad de derechos y obligaciones»].

16 — Véase el dictamen consultivo de 7 de febrero de 1923 sobre los decretos de nacionalidad promulgados en Túnez y Marruecos, serie B n.º 4 (1923), p. 24.

17 — Véase el asunto *Nottebohm* (segunda fase), antes citado, pp. 20 y 23.

18 — Véase la sentencia de 20 de febrero de 2001, *Kaur* (C-192/99, Rec. p. I-1237) apartado 20.

19 — Véase el texto (DO C 191, p. 98): «La Conferencia declara que, cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. Los Estados miembros podrán declarar, a efectos informativos, quiénes deben considerarse sus nacionales a efectos comunitarios mediante una declaración presentada a la Presidencia, la cual podrá modificarse en caso necesario.»

jurídico. En efecto, la jurisprudencia comunitaria les reconoce cuando menos un alcance interpretativo.²⁰ Basta recordar en particular que se ha considerado que una declaración unilateral del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en virtud de la cual dicho Estado señalaba qué personas debían ser consideradas sus nacionales en el sentido del Derecho comunitario, debe tomarse en consideración para la interpretación del Tratado y, más concretamente, para determinar su ámbito de aplicación *ratione personae*.²¹ *A fortiori* se confirió un alcance similar a una declaración procedente del conjunto de los Estados miembros como la Declaración n.º 2 relativa a la nacionalidad de un Estado miembro. Además, ninguna disposición de Derecho primario ni ningún acto de Derecho derivado regulan el procedimiento y los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro, ni de la ciudadanía de la Unión. Por último y sobre todo, una jurisprudencia reiterada confirma que, en la situación actual del Derecho comunitario, esta materia es competencia de los Estados miembros.²² El Tribunal de Justicia ha deducido de ello en particular que el Reino Unido había podido, en dos declaraciones sucesivas anexas al Tratado de Adhesión, determinar libremente cuáles eran las categorías de ciudadanos británicos que debían ser considerados sus nacionales en el sentido y a los efectos de la aplicación del Derecho comunitario.²³

20. No es menos cierto que, puesto que la situación está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, el ejercicio por los Estados miembros de las competencias que mantienen no puede ser discrecional. Dicho ejercicio está sujeto a la obligación de respetar las normas comunitarias. La jurisprudencia en este sentido es reiterada y conocida. Me limitaré a recordar, a título ilustrativo, que se ha declarado que las cuestiones de fiscalidad directa,²⁴ de nombre patronímico y²⁵ de pensiones para víctimas civiles de guerra,²⁶ pese a estar comprendidas en el ámbito de competencia nacional, deben ser reguladas por los Estados miembros respetando el Derecho comunitario. En buena lógica, la solución no es diferente en lo que respecta a la regulación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad. El Tribunal de Justicia ha tenido ya la ocasión de señalar, en el asunto Micheletti, que la competencia estatal en la materia «debe» también «ejercerse respetando el Derecho comunitario».²⁷

21. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no ha indicado todavía suficientemente, por el momento, el alcance de esta reserva. Simplemente ha deducido de ella el principio con arreglo

20 — Sobre el alcance jurídico de las declaraciones, véanse mis conclusiones en el asunto que dio lugar a la sentencia Suecia/Comisión (sentencia de 18 diciembre de 2007, C-64/05 P, Rec. p. I-11389), punto 34.

21 — Véase la sentencia Kaur, antes citada (apartado 24).

22 — Véanse las 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, y la sentencia Kaur, antes citada (apartado 19).

23 — Véase la sentencia Kaur, antes citada.

24 — Véase la sentencia de 13 de diciembre de 2005, Marks & Spencer (C-446/03, Rec. p. I-10837), apartado 29.

25 — Véase la sentencia García Avello, antes citada (apartado 25).

26 — Véanse las sentencias antes citadas Tas-Hagen y Tas (apartados 21 y 22), y Nerkowska (apartado 23).

27 — Sentencia Micheletti y otros, antes citada (apartado 10). Para una confirmación, véanse además las sentencias antes citadas Mesbah (apartado 29) y Kaur (apartado 19).

al cual un Estado miembro no debe restringir los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro estableciendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado.²⁸

legalmente adquirido como nacional de un primer Estado miembro?

22. ¿Qué sucede sin embargo con el alcance de esta obligación de respeto del Derecho comunitario en lo que atañe a la pérdida de la ciudadanía de la Unión del demandante en el litigio principal, sabiendo que se deriva de la revocación de su naturalización alemana obtenida mediante fraude y de la imposibilidad de recuperar su nacionalidad austriaca, que había obtenido legalmente por su nacimiento? En otras palabras, ¿qué deducir de dicha obligación en lo que respecta a la normativa de un Estado miembro que sólo se refiere a su propia nacionalidad y no a la de otro Estado miembro, en particular cuando la aplicación de dicha normativa entraña la pérdida del estatuto fundamental de ciudadano de la Unión

23. Tratar de dar una respuesta presupone comprender bien las relaciones entre la nacionalidad de un Estado miembro y la ciudadanía de la Unión. Se trata de dos conceptos a la vez inextricablemente vinculados y autónomos.²⁹ La ciudadanía de la Unión supone la nacionalidad de un Estado miembro, pero es también un concepto jurídico y político autónomo con respecto al de la nacionalidad. La nacionalidad de un Estado miembro no sólo permite el acceso al disfrute de los derechos conferidos por el Derecho comunitario, sino que nos hace ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión constituye más que un conjunto de derechos que, en sí mismos, podrían ser concedidos incluso a quienes no la poseen. Presupone la existencia de un vínculo entre los ciudadanos europeos de carácter político, aunque no se trata de un vínculo de pertenencia a un pueblo. Antes bien, este vínculo político une a los pueblos de Europa. Se basa en su compromiso mutuo de abrir sus comunidades políticas respectivas a los otros ciudadanos europeos y de construir una nueva forma de solidaridad cívica y política a escala europea. No exige la existencia de un pueblo, sino que se basa en la existencia de un espacio político europeo, del que se derivan derechos y obligaciones.

28 — Véase la sentencia Micheletti y otros, antes citada. Ha de recordarse que, en este asunto, el Reino de España denegaba la libertad de establecimiento a un nacional italiano que poseía simultáneamente la nacionalidad argentina, basándose en que la legislación española lo consideraba nacional argentino, por tener su residencia habitual en dicho país. Véanse también las sentencias García Avello, antes citada (apartado 28), y de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen (C-200/02, Rec. p. I-9925), apartado 39.

29 — Para un análisis exhaustivo de los vínculos y diferencias entre la nacionalidad y la ciudadanía, véase Closa, C.: «Citizenship of the Union and Nationality of the Member States», *CMLRev*, 1995, p. 487.

En la medida en que no implica la existencia de un pueblo europeo, la ciudadanía procede conceptualmente de una disociación de la nacionalidad. Como un autor ha señalado, el carácter radicalmente innovador del concepto de ciudadanía de la Unión reside en el hecho de que «la Unión pertenece y está integrada por ciudadanos que por definición no comparten la misma nacionalidad».³⁰ Por el contrario, al establecer la nacionalidad de un Estado miembro como requisito para ser ciudadano europeo, los Estados miembros han querido resaltar que esta nueva forma de ciudadanía no cuestiona la fidelidad primera a nuestras comunidades políticas nacionales. De este modo, dicho vínculo con la nacionalidad de los distintos Estados miembros constituye un reconocimiento del hecho de que puede existir (de hecho, de que existe) una ciudadanía que no viene determinada por la nacionalidad. Éste es el milagro de la ciudadanía de la Unión: refuerza los vínculos que nos unen a nuestros Estados (en la medida en que somos ciudadanos de la Unión precisamente porque somos nacionales de nuestros Estados) y, al mismo tiempo, nos emancipa de ellos (en la medida en que somos actualmente ciudadanos más allá de nuestros Estados). El acceso a la ciudadanía de la Unión pasa por la nacionalidad de un Estado miembro, que está regulada por el Derecho nacional, pero, como toda forma de ciudadanía, constituye la base de un nuevo espacio político, del que se derivan derechos y obligaciones que son establecidos por el Derecho comunitario y no dependen del Estado. Esto es lo que a su vez legitima la autonomía y la autoridad del ordenamiento jurídico comunitario. Por este motivo, aunque es cierto que la nacionalidad de un Estado miembro condiciona el acceso a la ciudadanía de la Unión, también es cierto que el conjunto de los derechos y obligaciones inherentes a esta última no puede ser limitado de manera injustificada por la primera. Dicho

de otro modo, no es que la adquisición y la pérdida de la nacionalidad (y en consecuencia, de la ciudadanía de la Unión) estén en sí reguladas por el Derecho comunitario, sino que los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad deben ser compatibles con las normas comunitarias y respetar los derechos del ciudadano europeo.

24. Sin embargo, de ello no cabe deducir razonablemente la imposibilidad absoluta de revocar la nacionalidad en el supuesto de que dicha revocación entrañara la pérdida de la ciudadanía de la Unión. Ello equivaldría a excluir la competencia de los Estados miembros para regular los requisitos de la nacionalidad de su propio Estado y afectaría así en su esencia a la autonomía de los Estados miembros en la materia en contra de lo dispuesto en el artículo 17 CE, apartado 1. En efecto, se llegaría a la solución paradójica de que lo accesorio determinaría lo principal: el mantenimiento de la ciudadanía de la Unión permitiría exigir el mantenimiento de la nacionalidad de un Estado miembro.

25. Tal solución contravendría asimismo la obligación, impuesta a la Unión por el artículo 6 UE, apartado 3, de respetar la

30 — Weiler, J.: *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press 1999, p. 344.

identidad nacional de los Estados miembros, de la que la composición de la comunidad nacional constituye evidentemente un elemento esencial.

determinar los derechos y obligaciones de sus ciudadanos.

26. A la inversa, no cabe sostener correctamente, como algunos Estados miembros, que sólo el ejercicio de los derechos que se derivan de la ciudadanía de la Unión conferida por la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro está bajo el control del Derecho comunitario y no los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro como tales. En la medida en que la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro determina la posesión de la ciudadanía de la Unión y, en consecuencia, el disfrute de los derechos y libertades que ésta conlleva expresamente en virtud del Tratado e incluso la concesión de las prestaciones sociales que dicho disfrute permite solicitar,³¹ no cabe negar un cierto alcance a la obligación de respeto del Derecho comunitario en el ejercicio de la competencia de los Estados miembros en materia de nacionalidad. Por consiguiente, dicha obligación no puede no suponer ninguna limitación al acto estatal de revocación de la nacionalidad, ya que éste entraña la pérdida de la ciudadanía de la Unión sin afectar a la competencia de la Unión para

27. La doctrina comparte esta opinión.³² Existen ya indicios jurisprudenciales que dan a entender que la nacionalidad debe ser regulada por los Estados miembros respetando el Derecho comunitario. En particular, el Tribunal de Justicia se ha negado a tener en cuenta, a efectos de la aplicación del Estatuto de los Funcionarios, la naturalización italiana de una funcionaria de nacionalidad belga, basándose en que dicha naturalización le había sido impuesta, de conformidad con lo dispuesto en el Derecho italiano, sin posibilidad de renunciar a ella, a raíz de su matrimonio con un italiano, vulnerando el principio comunitario de igualdad de trato entre funcionarios masculinos y femeninos.³³

28. Y sería asimismo erróneo considerar que, debido a las particularidades del Derecho de la nacionalidad, sólo algunas normas comunitarias, fundamentalmente los principios

31 — Véase en particular las sentencias D'Hoop, antes citada; de 23 de marzo de 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703); de 7 de septiembre de 2004, Trojani (C-456/02, Rec. p. I-7573); de 15 de marzo de 2005, Bidar, antes citada, y de 18 de noviembre de 2008, Förster (C-158/07, Rec. p. I-8507).

32 — Véase, en este sentido, en particular Hall, S.: «Loss of Union Citizenship in Breach of fundamental Rights», *ELR*, 1996, p. 129; Kotalakidis, N.: *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft: die Person und das Gemeinwesen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, pp. 305 a 316.

33 — Véase la sentencia de 20 de febrero de 1975, Airola/Comisión (21/74, Rec. p. 221).

generales del Derecho y los derechos fundamentales, podrían oponerse al ejercicio de la competencia estatal en la materia. Teóricamente no importa qué norma del ordenamiento jurídico comunitario pueda ser invocada cuando los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad establecidos por un Estado miembro entren en conflicto con ella.

29. En particular, los Estados miembros deben respetar sin duda el Derecho internacional. La obligación para los Estados que se pronuncian en materia de nacionalidad de ajustarse al Derecho internacional constituye, en efecto, una norma generalmente admitida, que ha sido objeto de codificación en el artículo 1º del Convenio de la Haya de 12 de abril de 1930 sobre ciertas cuestiones relativas al conflicto de leyes de nacionalidad.³⁴ Pues bien, las normas de Derecho internacional general y la costumbre internacional constituyen normas a las que la Comunidad Europea está sujeta y que forman parte del ordenamiento jurídico comunitario.³⁵ Así sucede con la norma que obliga a los Estados que se pronuncian en materia de nacionalidad a respetar el Derecho internacional.

34 — El tenor de dicha estipulación establece, en efecto: «Incumbe a cada Estado determinar, en virtud de su legislación, quiénes son sus nacionales. Esta legislación deberá ser admitida por los demás Estados en la medida en que sea compatible con los convenios internacionales, la costumbre internacional y los principios de derecho generalmente reconocidos en materia de nacionalidad» (Serie de Tratados de la Sociedad de Naciones, vol. 179, p. 89).

35 — Véanse en particular las sentencias de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation (C-286/90, Rec. p. I-6019), apartados 9 y 10, y de 16 de junio de 1998, Racke (C-162/96, Rec. p. I-3655), apartados 45 y 46.

Sin embargo, es difícil saber qué norma de Derecho internacional ha vulnerado la revocación de la naturalización controvertida en el presente asunto. Ciertamente, e incluso suponiendo que estos dos preceptos puedan considerarse, al no haber sido ratificados por todos los Estados miembros de la Unión, como la expresión de normas generales de Derecho internacional, tanto el Convenio sobre la Reducción de los Casos de Apatridia de 30 de agosto de 1961, como el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, adoptado el 6 de noviembre de 1997 por el Consejo de Europa, tienen por objeto establecer el principio con arreglo al cual debe evitarse la apatridia. No obstante, autorizan con carácter excepcional a los Estados a revocar a un individuo su nacionalidad, aunque dicha revocación entrañe su apatridia, cuando la nacionalidad haya sido adquirida, como en el litigio principal, como consecuencia de maniobras fraudulentas o información falsa.³⁶

30. Entre las normas que pueden limitar la facultad legislativa de los Estados miembros en materia de nacionalidad figuran también las normas de Derecho comunitario primario y los principios generales del Derecho

36 — Véanse, respectivamente, el artículo 8, apartado 2, letra b), del Convenio sobre la Reducción de los Casos de Apatridia y el artículo 7, apartado 1, letra b) del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad.

comunitario. Así lo han señalado la doctrina³⁷ y la República Helénica en sus observaciones del principio de lealtad comunitaria establecido por el artículo 10 CE, que podría resultar afectado en el supuesto de que un Estado miembro procediera, sin consulta a la Comisión y a sus socios, a una naturalización masiva injustificada de nacionales de Estados terceros.

31. Por lo que se refiere a la revocación de la naturalización controvertida en el presente asunto, algunos podrían oponerle el principio de protección de la confianza legítima en el mantenimiento del estatuto de ciudadano de la Unión. Sin embargo, no resulta claro por qué motivo dicha norma habría sido vulnerada al no existir una confianza digna de protección en el interesado que ha facilitado la información falsa o se ha declarado culpable de fraude, y que ha obtenido así ilegalmente la nacionalidad alemana. Tanto más cuanto que, como se ha indicado, el Derecho internacional autoriza la pérdida de la nacionalidad

en caso de fraude y que la ciudadanía de la Unión está vinculada a la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro.

32. En particular, la revocación de la naturalización controvertida podría contravenir las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión y a los derechos y libertades correspondientes. Las normas estatales en materia de nacionalidad no pueden, en efecto, restringir el disfrute y el ejercicio de los derechos y libertades constitutivos del estatuto de ciudadanía de la Unión sin justificación. Así lo afirma la doctrina.³⁸ La propia jurisprudencia parece ya orientada en este sentido. En particular, debe mencionarse la justificación de la solución deducida, en la sentencia Micheletti y otros, de la obligación de respeto del Derecho comunitario: la prohibición impuesta a un Estado miembro de establecer, en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado, requisitos adicionales para reconocer la nacionalidad atribuida por otro Estado miembro se basó no sólo en el interés de proteger la competencia de un Estado miembro para determinar la condición de sus nacionales, sino también en el de evitar cualquier modificación del ámbito de aplicación personal de las libertades fundamentales comunitarias de un Estado miembro al otro en virtud de las normas adoptadas por estos últimos en materia de nacionalidad.³⁹ De este modo, constituiría sin duda una violación del derecho de circulación y de residencia conferido al ciudadano de la Unión por el artículo 18 CE una norma estatal que estableciese la pérdida de

37 — Véanse de Groot, G.R.: «The relationship between nationality legislation of the Member States of the European Union and European citizenship», en La Torre, M.: (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Kluwer Law International 1998, p. 115, pp. 123 y 128 a 135; Zimmermann, A.: «Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit», *EuR*, 1995, n.º 1/2, p. 54, pp. 62 y 63.

38 — Véase de Groot, G.R., op. cit., pp. 136 a 146.

39 — Sentencia, antes citada (apartados 10 a 12).

la nacionalidad en caso de traslado de residencia a otro Estado miembro.⁴⁰

33. En el caso de autos, la revocación de la nacionalidad no está vinculada al ejercicio de los derechos y libertades que se derivan del Tratado, y el requisito establecido por la República Federal de Alemania, que determinó en el presente asunto la pérdida de la nacionalidad, no infringe ninguna otra norma comunitaria. Por el contrario, considero que el hecho de que un Estado revoque su nacionalidad obtenida mediante fraude corresponde a un interés legítimo, que es asegurarse de la lealtad de sus nacionales. En efecto, mostrar lealtad al Estado del que se es nacional es uno de los deberes constitutivos del estatuto de que disfruta un individuo en su calidad de nacional, y este deber comienza desde el momento de la adquisición de la nacionalidad. Pues bien, un individuo que, en el proceso de obtención de la nacionalidad, facilita deliberadamente información falsa no puede ser considerado leal al Estado elegido. Además, ésta es la razón por la que el Derecho internacional no prohíbe la pérdida de la nacionalidad en ese caso, aunque entrañe la apatridia.

34. Por último, en lo que respecta a la restitución de la nacionalidad austriaca, el Derecho comunitario no impone ninguna obligación

de ese tipo, aunque, en su defecto, el demandante en el litigio principal quede apátrida y, en consecuencia, privado de la ciudadanía de la Unión. Adoptar otra decisión sería no tener en cuenta el hecho de que la pérdida de la ciudadanía austriaca es el fruto de la decisión personal del ciudadano de la Unión de adquirir deliberadamente otra nacionalidad⁴¹ y de que el Derecho comunitario no se opone tampoco a la normativa austriaca con arreglo a la cual un austriaco pierde su ciudadanía cuando adquiere, a petición suya, una nacionalidad extranjera.⁴² Es verdad que podría considerarse que al tener la revocación de la naturalización alemana un efecto retroactivo, el Sr. Rottmann no tuvo nunca la nacionalidad alemana, de modo que el hecho que dio lugar a la pérdida de la nacionalidad austriaca no llegó a producirse en ningún momento. En consecuencia, el Sr. Rottmann tendría derecho a la restitución automática de la nacionalidad austriaca. Sin embargo, corresponde al Derecho austriaco decidir si resulta aplicable dicho razonamiento. Ninguna norma comunitaria puede imponerlo. Sería diferente sólo si el Derecho austriaco previese ya una solución parecida en casos similares, y en tal caso, en virtud del principio comunitario de equivalencia.

41 — Decir otra cosa equivaldría también en cierto modo a considerar que el vínculo inicial de nacionalidad no fue completamente disuelto por la adquisición de la nacionalidad alemana. De otro modo, se comprende difícilmente por qué, con el pretexto de evitar la apatridia y la pérdida consecutiva de la ciudadanía de la Unión, la República de Austria sería el único Estado miembro sujeto a obligaciones en lo que respecta a la recuperación por el demandante en el litigio principal de la nacionalidad de un Estado miembro.

42 — Es posible que, en el futuro, los Estados miembros decidan que la adquisición de la nacionalidad de un Estado miembro no pueda entrañar nunca la pérdida de la nacionalidad de otro Estado miembro. Sin embargo, esta no es una obligación que pueda, a mi juicio, deducirse de los Tratados actuales [véase, en lo que respecta a las razones que justificarían tal iniciativa de los Estados miembros, Kochenov, D.: *A Glance at State Nationality/EU Citizenship Interaction (Using the Requirement to Renounce One's Community Nationality upon Naturalising in the Member State of Residence as a Pretext)* talk at the 11th bi-annual EUSA Conference, April 2009, Los Angeles CA].

40 — Para otros ejemplos, véase de Groot, G.R., *loc. cit.*

IV. Conclusión

35. A la vista de las consideraciones anteriores, procede responder del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Bundesverwaltungsgericht:

- «1) El Derecho comunitario no es incompatible con la pérdida de la ciudadanía de la Unión Europea (así como de los derechos y libertades fundamentales correspondientes), derivada del hecho de que la revocación de una naturalización en un Estado miembro conduce a la condición de apátrida de la persona afectada, debido a que no recupera la nacionalidad que tenía inicialmente en virtud de las disposiciones aplicables de la normativa del otro Estado miembro, ya que la revocación de la naturalización no se justifica por el ejercicio de los hechos y libertades derivados del Tratado, ni se basa en otro motivo prohibido por el Derecho comunitario.

- 2) El Derecho comunitario no obliga a la restitución de la nacionalidad inicialmente poseída.»