



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 18 de enero de 2022 *

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículos 20 TFUE y 21 TFUE — Ámbito de aplicación — Renuncia a la nacionalidad de un Estado miembro para obtener la nacionalidad de otro Estado miembro conforme a la seguridad dada por este último de que se naturalizaría al interesado — Decisión de dejar sin efecto dicha seguridad por razones de orden público o de seguridad pública — Principio de proporcionalidad — Situación de apatridia»

En el asunto C-118/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), mediante resolución de 13 de febrero de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de marzo de 2020, en el procedimiento entre

JY

y

Wiener Landesregierung,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Arabadjiev, las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos (Ponente), S. Rodin e I. Jarukaitis, Presidentes de Sala, y los Sres. F. Biltgen, P. G. Xuereb y N. Piçarra y la Sra. L. S. Rossi, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. D. Dittert, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de marzo de 2021;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de JY, por los Sres. G. Klammer y E. Daigneault, Rechtsanwälte;
- en nombre del Gobierno austriaco, por los Sres. A. Posch y D. Hudsky y por las Sras. J. Schmoll y E. Samoilova, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. A.-L. Desjonquères y N. Vincent y por el Sr. D. Dubois, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J. M. Hoogveld, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. S. Grünheid y E. Montaguti, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de julio de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto, en esencia, la interpretación del artículo 20 TFUE.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre JY y el Wiener Landesregierung (Gobierno del estado federado de Viena, Austria) en relación con la decisión de este último de dejar sin efecto la seguridad dada a JY de que se le concedería la nacionalidad austriaca y de denegar la solicitud que esta había presentado con el fin de obtener esa nacionalidad.

Marco jurídico

Derecho internacional

Convención para reducir los casos de apatridia

- 3 El artículo 7, apartado 2, de la Convención de Naciones Unidas para Reducir los Casos de Apatridia, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961 y que entró en vigor el 13 de diciembre de 1975 (en lo sucesivo, «Convención para Reducir los Casos de Apatridia»), dispone lo siguiente:

«El nacional de un Estado contratante que solicite la naturalización en un país extranjero no perderá su nacionalidad a menos que adquiera o se le haya dado la seguridad de que adquirirá la nacionalidad de dicho país.»

Convenio Europeo sobre la Nacionalidad

- 4 El Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, adoptado el 6 de noviembre de 1997 en el marco del Consejo de Europa, entró en vigor el 1 de marzo de 2000 y es aplicable a la República de Austria desde esta última fecha.

- 5 El artículo 4 de dicho Convenio, titulado «Principios», establece:
- «Las normas sobre la nacionalidad de cada Estado Parte deben basarse en los siguientes principios:
- a. toda persona tiene derecho a una nacionalidad;
 - b. debe evitarse la condición de apátrida;
- [...]».
- 6 El artículo 7 de dicho Convenio, titulado «Pérdida de la nacionalidad por imperativo de la ley o por iniciativa de un Estado Parte», prevé:
- «1 Un Estado Parte no podrá establecer en su Derecho interno la pérdida de la nacionalidad por imperativo de la ley o por iniciativa del propio Estado, salvo en los siguientes casos:
- a. adquisición voluntaria de otra nacionalidad;
 - b. adquisición de la nacionalidad del Estado Parte como consecuencia de una conducta fraudulenta, mediante información falsa u ocultación de un hecho pertinente por parte del solicitante;
- [...]
- d. conducta gravemente perjudicial para los intereses esenciales del Estado Parte;
- [...]
- 3 Un Estado Parte no podrá establecer en su Derecho interno la pérdida de la nacionalidad en virtud de los apartados 1 y 2 de este artículo si la persona afectada se convierte por ello en apátrida, excepto en los casos mencionados en el apartado 1, letra b, de este artículo.»
- 7 El artículo 8 del mismo Convenio, titulado «Pérdida de la nacionalidad por iniciativa de la persona», dispone en su apartado 1:
- «Cada Estado Parte deberá permitir la renuncia a la nacionalidad, siempre que las personas afectadas no se conviertan en apátridas.»
- 8 El artículo 15 del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad establece lo siguiente:
- «Las disposiciones del Convenio no limitarán el derecho de cada Estado Parte a determinar en su Derecho interno si:
- a. los nacionales que adquieran o posean la nacionalidad de otro Estado conservarán o perderán la nacionalidad de dicho Estado Parte,
 - b. la adquisición o la conservación de la nacionalidad estará supeditada a la renuncia o la pérdida de otra nacionalidad.»

9 De conformidad con el artículo 16 de dicho Convenio:

«Un Estado Parte no supeditará la adquisición o el mantenimiento de la nacionalidad a la renuncia o a la pérdida de otra nacionalidad cuando dicha renuncia o pérdida no sea posible o no pueda exigirse razonablemente.»

Derecho de la Unión

10 El artículo 20 TFUE dispone lo siguiente:

«1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho:

a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;

[...]».

Derecho austriaco

11 El artículo 10 de la Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (Ley sobre la Nacionalidad de 1985) (BGBl. 311/1985), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley sobre la Nacionalidad»), dispone lo siguiente:

«(1) Salvo disposición en contrario en la presente Ley federal, la nacionalidad solo podrá concederse a un extranjero

[...]

6. si su comportamiento hasta la fecha acredita que tiene una actitud positiva hacia la República y que no constituye una amenaza para la paz, el orden y la seguridad públicos ni pone en peligro otros intereses públicos mencionados en el artículo 8, apartado 2, del [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950];

[...]

(2) No podrá concederse la ciudadanía a un extranjero

[...]

2. si se le ha impuesto más de una condena mediante sentencia firme por una infracción administrativa grave de una particular relevancia [...]

[...]

(3) No podrá concederse la nacionalidad a un extranjero que posea una nacionalidad extranjera

1. si este 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 [...]

[...]».

12 El artículo 20 de la Ley sobre la Nacionalidad establece, en sus apartados 1 a 3, lo siguiente:

«(1) Procederá dar 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

1. no sea apátrida;

2. [...] y

3. esa seguridad haga posible o pueda facilitar la disolución del vínculo con su Estado de origen anterior.

(2) La seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad deberá quedar sin efecto cuando, con excepción de lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, punto 7, el extranjero deje de cumplir, aunque solo sea uno, los requisitos exigidos para la concesión de la nacionalidad.

(3) Una vez que se le haya dado la seguridad de que se le concederá la nacionalidad, esta deberá concederse tan pronto como

1. el vínculo del extranjero con su Estado de origen anterior haya quedado disuelto o

2. el extranjero acredite que no le era posible realizar los actos necesarios para disolver su anterior vínculo con un Estado o que no podía exigírsele razonablemente que los llevara a cabo.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

13 Mediante escrito de 15 de diciembre de 2008, JY, en ese momento nacional estonia, solicitó la concesión de la nacionalidad austriaca.

14 Mediante decisión de 11 de marzo de 2014, el Niederösterreichische Landesregierung (Gobierno del estado federado de Baja Austria, Austria), dio a JY, con arreglo, en particular, al artículo 20 de la Ley sobre la Nacionalidad, la seguridad de que se le concedería la nacionalidad austriaca si demostraba, en el plazo de dos años, que su vínculo con la República de Estonia había sido disuelto.

15 JY, que desde entonces había fijado su residencia principal en Viena (Austria), presentó dentro del plazo señalado de dos años la confirmación de la República de Estonia de que, mediante decisión del Gobierno de dicho Estado miembro de 27 de agosto de 2015, su vínculo de nacionalidad con este había quedado disuelto. Desde la disolución de ese vínculo, JY es apátrida.

- 16 Mediante decisión de 6 de julio de 2017, el Wiener Landesregierung (Gobierno del estado federado de Viena, Austria), que había pasado a ser competente para examinar la solicitud de JY, dejó sin efecto la decisión del Niederösterreichische Landesregierung (Gobierno del estado federado de Baja Austria) de 11 de marzo de 2014, de conformidad con el artículo 20, apartado 2, de la Ley sobre la Nacionalidad, y denegó, en virtud del artículo 10, apartado 1, punto 6, de dicha Ley, la solicitud presentada por JY para que se le concediera la nacionalidad austriaca.
- 17 El Wiener Landesregierung (Gobierno del estado federado de Viena) motivó su decisión afirmando que, después de que se le hubiera dado la seguridad de que se le concedería la nacionalidad austriaca, JY había cometido dos infracciones administrativas graves, consistentes en no colocar en su vehículo automóvil el distintivo de control de la inspección técnica y en conducir un vehículo a motor bajo los efectos del alcohol, y que, además, era responsable de ocho infracciones administrativas cometidas durante el período comprendido entre los años 2007 y 2013, esto es, antes de que se le hubiera dado esa seguridad. Por lo tanto, según dicha autoridad administrativa, JY ya no cumplía los requisitos para la concesión de la nacionalidad establecidos en el artículo 10, apartado 1, punto 6, de la Ley sobre la Nacionalidad.
- 18 Mediante sentencia de 23 de enero de 2018, el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena, Austria) desestimó el recurso interpuesto por JY contra dicha decisión. Tras señalar que, de conformidad con el artículo 20, apartado 2, de la Ley sobre la Nacionalidad, también es posible dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad austriaca cuando, como en el caso de autos, el motivo de denegación surge después de que se haya aportado la prueba de la disolución del vínculo de nacionalidad anterior, dicho órgano jurisdiccional subrayó que las dos infracciones administrativas graves cometidas por JY podían, la primera de ellas, poner en peligro la protección de la seguridad del tráfico y, la segunda, poner en peligro en especial medida la seguridad de los demás usuarios de la vía pública. Así, según ese órgano jurisdiccional, estas dos infracciones administrativas graves, consideradas junto con las ocho infracciones administrativas cometidas durante el período comprendido entre los años 2007 y 2013, ya no permitían dar, en lo que respecta a JY, un pronóstico favorable de cara al futuro, en el sentido del artículo 10, apartado 1, punto 6, de la referida Ley. A juicio de dicho órgano jurisdiccional, el hecho de que JY hubiera residido durante largo tiempo en Austria y de que estuviera integrada profesional y personalmente en dicho Estado miembro no permitía desvirtuar esta conclusión.
- 19 Por otra parte, el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena) consideró que, habida cuenta de la existencia de tales infracciones, la decisión controvertida en el litigio principal era proporcionada a la luz de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia. Dicho órgano jurisdiccional estimó asimismo que el asunto controvertido en el litigio principal no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 20 JY interpuso recurso de casación contra esa sentencia ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria).
- 21 Dicho órgano jurisdiccional explica que el Derecho austriaco en materia de nacionalidad se basa, en particular, en la idea de evitar, en la medida de lo posible, las nacionalidades múltiples. Según afirma, existen diversos ordenamientos jurídicos extranjeros que, con el fin de evitar la apatridia, no permiten la disolución con carácter previo del vínculo de nacionalidad. Sin embargo, no exigen que se haya adquirido previamente la otra nacionalidad (en el caso de autos, la nacionalidad austriaca), sino que se contentan con que se haya dado una seguridad de que esta se concederá.

- 22 El referido órgano jurisdiccional indica que la seguridad a la que se refiere el artículo 20, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad otorga un derecho a la concesión de la nacionalidad supeditado únicamente al requisito de que se aporte la prueba de la disolución del vínculo de nacionalidad extranjero. No obstante, en virtud del artículo 20, apartado 2, de dicha Ley, esa seguridad deberá quedar sin efecto cuando el extranjero deje de cumplir uno de los requisitos exigidos para dicha concesión.
- 23 Pues bien, en el caso de autos, habida cuenta de las infracciones administrativas cometidas por JY antes y después de que se le hubiera dado la seguridad de que se le concedería la nacionalidad austriaca, el órgano jurisdiccional remitente subraya que, en virtud del Derecho austriaco, concurrían los requisitos para dejar sin efecto la seguridad dada, con arreglo al artículo 20, apartado 2, de la Ley sobre la Nacionalidad, puesto que la interesada ya no cumplía uno de los requisitos exigidos para la concesión de la nacionalidad austriaca, a saber, el establecido en el artículo 10, apartado 1, punto 6, de dicha Ley.
- 24 No obstante, se plantea la cuestión de si la situación de JY, por su naturaleza y sus consecuencias, se rige por el Derecho de la Unión y si, para adoptar la decisión controvertida en el litigio principal, la autoridad administrativa competente debía respetar ese Derecho, en particular el principio de proporcionalidad consagrado por este.
- 25 A este respecto, al igual que el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Viena), el órgano jurisdiccional remitente considera que tal situación no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 26 En la fecha en que se adoptó la decisión de dejar sin efecto la seguridad controvertida en el litigio principal, fecha determinante para examinar la fundamentación de la sentencia del Verwaltungsgericht Wien (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Viena), JY ya no tenía la condición de ciudadana de la Unión. Por consiguiente, a diferencia de las situaciones que dieron lugar a las sentencias de 2 de marzo de 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), y de 12 de marzo de 2019, Tjebbes y otros (C-221/17, EU:C:2019:189), la pérdida de la ciudadanía de la Unión no fue el corolario de dicha decisión. Al contrario, según el órgano jurisdiccional remitente, la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad austriaca, unida a la denegación de su solicitud de concesión de tal nacionalidad, tuvo como consecuencia que JY perdiera el derecho, adquirido de manera condicional, a recuperar la ciudadanía de la Unión, a la que ella misma había renunciado anteriormente.
- 27 No obstante, en el supuesto de que un caso como el de JY esté comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales competentes deben comprobar, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad de que se trata, que impide recuperar la ciudadanía de la Unión, es compatible, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, con el principio de proporcionalidad, habida cuenta de las consecuencias de tal decisión para la persona interesada. El referido órgano jurisdiccional considera que, en tal supuesto, sería lógico exigir tal control de proporcionalidad, y se pregunta, en el caso de autos, si el mero hecho de que JY hubiese renunciado a su ciudadanía de la Unión poniendo ella misma fin a la especial relación de solidaridad y de lealtad que la unía a Estonia así como a la reciprocidad de derechos y deberes con ese Estado miembro, que eran el fundamento del vínculo de nacionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de marzo de 2019, Tjebbes y otros, C-221/17, EU:C:2019:189, apartado 33), es decisivo a este respecto.

28 En tales circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«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 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?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 29 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la situación de una persona que, teniendo la nacionalidad de un único Estado miembro, renuncia a ella y pierde, por este motivo, el estatuto de ciudadano de la Unión, con el fin de obtener la nacionalidad de otro Estado miembro, después de que las autoridades de ese último Estado miembro le dieran la seguridad de que se le concedería esa nacionalidad, está comprendida, por su naturaleza y sus consecuencias, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cuando se decide dejar sin efecto dicha seguridad y, por esta razón, esa persona no puede recuperar el estatuto de ciudadano de la Unión.
- 30 Procede subrayar de entrada que, con arreglo al artículo 20, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad, al extranjero que cumpla los requisitos establecidos en dicha disposición se le dará la seguridad de que se le concederá la nacionalidad austriaca si demuestra, en el plazo de dos años, que el vínculo con su Estado de origen ha quedado disuelto. De ello se sigue que, en el marco del procedimiento de naturalización, la concesión de la nacionalidad austriaca a ese extranjero, después de que se le haya dado la seguridad de que se le concederá, impone, como requisito previo, la pérdida de la nacionalidad anterior de este.
- 31 Por consiguiente, en un primer momento, la pérdida —al menos provisional— del estatuto de ciudadano de la Unión por una persona que, como JY, únicamente tiene la nacionalidad de su Estado miembro de origen y que inicia un procedimiento de naturalización con el fin de obtener la nacionalidad austriaca se deriva directamente de que, a petición de esta persona, el Gobierno del Estado miembro de origen ha disuelto el vínculo de nacionalidad que le unía a esta.

- 32 Solo en un segundo momento, cuando las autoridades austriacas competentes deciden dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad austriaca, se produce la pérdida definitiva del estatuto de ciudadano de la Unión de esa persona.
- 33 Por lo tanto, en la fecha respecto de la cual, según el órgano jurisdiccional remitente, procede examinar si el recurso de que conoce es fundado, a saber, la fecha de la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad austriaca, JY ya había pasado a ser apátrida y, por lo tanto, había perdido la ciudadanía de la Unión.
- 34 Dicho órgano jurisdiccional y el Gobierno austriaco deducen de ello que la situación controvertida en el litigio principal no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y precisan a este respecto que esta situación se distingue de las que dieron lugar a las sentencias de 2 de marzo de 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), y de 12 de marzo de 2019, Tjebbes y otros (C-221/17, EU:C:2019:189).
- 35 No obstante, es preciso señalar, en primer lugar, que, en una situación como la de JY, si bien la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión se deriva del hecho de que el Estado miembro de origen de esa persona ha disuelto, a petición de esta, el vínculo de nacionalidad que le unía a ella, dicha petición se formuló en el marco de un procedimiento de naturalización que tenía por objeto la obtención de la nacionalidad austriaca y es la consecuencia de que dicha persona, teniendo en cuenta la seguridad que se le había dado de que se le concedería la nacionalidad austriaca, se atuvo a las exigencias contenidas tanto en la Ley sobre la Nacionalidad como en la decisión por la que se le dio esa seguridad.
- 36 En estas circunstancias, no puede considerarse que una persona como JY haya renunciado voluntariamente al estatuto de ciudadano de la Unión. Por el contrario, puesto que el Estado miembro de acogida le había dado la seguridad de que le concedería la nacionalidad de este, la petición de disolver el vínculo de nacionalidad con el Estado miembro del que era nacional tenía como finalidad permitirle cumplir un requisito de adquisición de aquella nacionalidad y, una vez obtenida esta, seguir disfrutando del estatuto de ciudadano de la Unión y de los derechos correspondientes.
- 37 En segundo lugar, es preciso recordar que, por una parte, la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro y que, por otra parte, en situaciones comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión, las normas nacionales de que se trate deben respetar este último (sentencia de 14 de diciembre de 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo», C-490/20, EU:C:2021:1008, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 38 Además, el artículo 20 TFUE, apartado 1, confiere a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro el estatuto de ciudadano de la Unión, que, según reiterada jurisprudencia, está destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros [sentencia de 15 de julio de 2021, A (Atención sanitaria pública), C-535/19, EU:C:2021:595, apartado 41 y jurisprudencia citada].
- 39 Pues bien, cuando, en el marco de un procedimiento de naturalización, las autoridades competentes del Estado miembro de acogida deciden dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad de ese Estado, el interesado que era nacional de un único Estado

miembro y que renunció a su nacionalidad de origen con el fin de dar cumplimiento a las exigencias inherentes a dicho procedimiento se encuentra en una situación en la que le resulta imposible seguir invocando los derechos derivados de su estatuto de ciudadano de la Unión.

- 40 Por consiguiente, tal procedimiento, considerado en su conjunto, aunque exija una decisión administrativa de un Estado miembro distinto de aquel cuya nacionalidad se solicita, afecta al estatuto conferido por el artículo 20 TFUE a los nacionales de los Estados miembros, ya que puede llevar a privar a una persona que se halle en una situación como la de JY de la totalidad de los derechos vinculados a ese estatuto, aun cuando, en el momento en que comenzó el procedimiento de naturalización, esa persona tuviera la nacionalidad de un Estado miembro y, en consecuencia, también el estatuto de ciudadano de la Unión.
- 41 En tercer lugar, consta que JY, en su condición de nacional estonia, ejerció su libertad de circulación y de residencia, en virtud del artículo 21 TFUE, apartado 1, y se instaló en Austria, donde reside desde hace varios años.
- 42 Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los derechos conferidos a un ciudadano de la Unión por el artículo 21 TFUE, apartado 1, tienen la finalidad principal de favorecer la progresiva integración del ciudadano de la Unión de que se trate en la sociedad del Estado miembro de acogida (sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartado 56).
- 43 Así pues, la lógica de integración progresiva favorecida por esta disposición del Tratado FUE exige que la situación de un ciudadano de la Unión al que se han conferido derechos en virtud de dicha disposición como consecuencia del ejercicio de su derecho a la libre circulación en el seno de la Unión y que se enfrenta no solo a la pérdida del disfrute de esos derechos, sino también a la de la propia condición de ciudadano de la Unión, pese a haber intentado lograr, mediante la naturalización en el Estado miembro de acogida, una mayor inserción en la sociedad de este último, esté comprendida dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión.
- 44 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión prejudicial que la situación de una persona que, teniendo la nacionalidad de un único Estado miembro, renuncia a ella y pierde, por este motivo, el estatuto de ciudadano de la Unión, con el fin de obtener la nacionalidad de otro Estado miembro, después de que las autoridades de ese último Estado le dieran la seguridad de que se le concedería esa nacionalidad, está comprendida, por su naturaleza y sus consecuencias, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cuando se decide dejar sin efecto dicha seguridad y, por esta razón, esa persona no puede recuperar el estatuto de ciudadano de la Unión.

Segunda cuestión prejudicial

- 45 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que las autoridades nacionales competentes y, en su caso, los órganos jurisdiccionales nacionales del Estado miembro de acogida están obligados a comprobar si la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad de ese Estado miembro, que tiene como consecuencia que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión por la persona afectada adquiera carácter definitivo, es compatible con el principio de proporcionalidad habida cuenta de las consecuencias que tal decisión tiene para la situación de esa persona.

- 46 Tal y como se ha recordado en el apartado 38 de la presente sentencia, el estatuto de ciudadano de la Unión conferido por el artículo 20 TFUE, apartado 1, a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro está destinado a ser el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros. A este respecto, el artículo 20 TFUE, apartado 2, letra a), dispone que los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados y tienen, entre otros, el derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
- 47 Pues bien, cuando, en el marco de un procedimiento de naturalización iniciado en un Estado miembro, este último exige a un ciudadano de la Unión, en virtud de la competencia que posee para definir los requisitos para la adquisición y la pérdida de la nacionalidad, que renuncie a la nacionalidad de su Estado miembro de origen, el ejercicio y la eficacia de los derechos que el artículo 20 TFUE confiere a dicho ciudadano de la Unión exige que no quede expuesto en ningún momento a la pérdida de su estatuto fundamental de ciudadano de la Unión por el mero hecho de la tramitación de ese procedimiento.
- 48 En efecto, toda pérdida, incluso provisional, de ese estatuto implica que la persona afectada queda privada, por tiempo indefinido, de la posibilidad de disfrutar de todos los derechos conferidos por dicho estatuto.
- 49 A este respecto es preciso recordar que los principios derivados del Derecho de la Unión en cuanto a la competencia de los Estados miembros en materia de nacionalidad, así como a su obligación de ejercer esta competencia respetando el Derecho de la Unión, se aplican tanto al Estado miembro de acogida como al Estado miembro de la nacionalidad de origen (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 62).
- 50 De ello se sigue que, cuando un nacional de un Estado miembro inste que se le retire su nacionalidad para poder obtener la nacionalidad de otro Estado miembro y continuar así disfrutando del estatuto de ciudadano de la Unión, el Estado miembro de origen no deberá adoptar, sobre la base de la seguridad dada por ese otro Estado miembro de que se concederá al interesado la nacionalidad de este, una decisión definitiva sobre la pérdida de la nacionalidad sin cerciorarse de que dicha decisión solo será aplicable cuando se haya adquirido efectivamente la nueva nacionalidad.
- 51 Sentado lo anterior, en una situación en la que ya se ha perdido provisionalmente el estatuto de ciudadano de la Unión, debido a que, en el marco de un procedimiento de naturalización, el Estado miembro de origen ha retirado su nacionalidad a la persona interesada antes de que esta haya adquirido efectivamente la nacionalidad del Estado miembro de acogida, la obligación de garantizar la eficacia del artículo 20 TFUE recae ante todo sobre este último Estado miembro. Esta obligación se impone, en particular, cuando dicho Estado miembro decide dejar sin efecto la seguridad anteriormente dada a esa persona de que se le concedería la nacionalidad, dado que esa decisión puede tener como consecuencia que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión adquiera carácter definitivo. Por lo tanto, tal decisión solo puede adoptarse por motivos legítimos y respetando el principio de proporcionalidad.
- 52 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que es legítimo que un Estado miembro quiera proteger la relación especial de solidaridad y de lealtad entre él mismo y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, que son el fundamento del vínculo de nacionalidad (sentencias de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 51, y de 12 de marzo de 2019, Tjebbes y otros, C-221/17, EU:C:2019:189, apartado 33).

- 53 En el caso de autos, como ha indicado el Gobierno austriaco, y según se desprende del artículo 10, apartado 3, de la Ley sobre la Nacionalidad, el objetivo de esta Ley es, en particular, evitar que una persona posea varias nacionalidades. El artículo 20, apartado 1, de dicha Ley forma parte de las disposiciones destinadas, precisamente, a alcanzar este objetivo.
- 54 A este respecto, procede señalar, por un lado, que, en el ejercicio de la competencia que posee para definir los requisitos para la adquisición y la pérdida de la nacionalidad, es legítimo que un Estado miembro, como la República de Austria, considere que es preciso evitar los efectos indeseables de la posesión de varias nacionalidades.
- 55 La legitimidad, en principio, de este objetivo se ve corroborada por el artículo 15, letra b), del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, según el cual las disposiciones de este Convenio no limitan el derecho de cada Estado Parte a determinar en su Derecho interno si la adquisición o la conservación de la nacionalidad está supeditada a la renuncia o a la pérdida de otra nacionalidad. Como ha señalado, en esencia, el Abogado General en el punto 92 de sus conclusiones, esta legitimidad se ve confirmada además por el artículo 7, apartado 2, de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, según el cual el nacional de un Estado contratante que solicite la naturalización en un país extranjero no perderá su nacionalidad a menos que adquiera o se le haya dado la seguridad de que adquirirá la nacionalidad de dicho país.
- 56 Por otro lado, el artículo 20, apartado 2, de la Ley sobre la Nacionalidad dispone que la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad austriaca quedará sin efecto cuando el interesado deje de cumplir, aunque solo sea uno, los requisitos exigidos para dicha concesión. Entre estos requisitos figura el establecido en el artículo 10, apartado 1, punto 6, de dicha Ley, según el cual el interesado debe acreditar, habida cuenta de su comportamiento anterior, que tiene una actitud positiva hacia la República de Austria y que no constituye una amenaza para la paz, el orden y la seguridad públicos ni pone en peligro otros intereses públicos mencionados en el artículo 8, apartado 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- 57 Pues bien, la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad debido a que el interesado no tiene una actitud positiva hacia el Estado miembro del que desea adquirir la nacionalidad y a que su comportamiento puede amenazar el orden y la seguridad públicos de dicho Estado miembro se basa en un motivo de interés general (véase, por analogía, la sentencia de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 51).
- 58 Dicho esto, habida cuenta de la importancia que el Derecho primario confiere al estatuto de ciudadano de la Unión, que, como se ha recordado en los apartados 38 y 46 de la presente sentencia, constituye el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, incumbe a las autoridades nacionales competentes y a los órganos jurisdiccionales nacionales verificar si la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad, cuando lleve consigo la pérdida de la ciudadanía de la Unión y de los derechos derivados de la misma, es conforme con el principio de proporcionalidad en lo que atañe a las consecuencias que tenga para la situación de la persona interesada —y, en su caso, de los miembros de su familia— desde el punto de vista del Derecho de la Unión (véanse, por analogía, las sentencias de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartados 55 y 56, y de 12 de marzo de 2019, Tjebbes y otros, C-221/17, EU:C:2019:189, apartado 40).

- 59 El examen del respeto del principio de proporcionalidad consagrado por el Derecho de la Unión requiere la valoración de la situación individual de la persona interesada, así como, en su caso, la de su familia, a fin de determinar si la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad, cuando lleve consigo la pérdida de la ciudadanía de la Unión, tiene consecuencias que afectarán de manera desproporcionada, en relación con la finalidad perseguida por el legislador nacional, 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. Tales consecuencias no podrán tener carácter hipotético o eventual (véase, por analogía, la sentencia de 12 de marzo de 2019, Tjebbes y otros, C-221/17, EU:C:2019:189, apartado 44).
- 60 A este respecto, debe comprobarse, en particular, si esta decisión está justificada en relación con la gravedad de la infracción cometida por la persona afectada, así como con la posibilidad de que esta recupere su nacionalidad de origen (véase, por analogía, la sentencia de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 56).
- 61 En el marco del referido examen de la proporcionalidad, incumbe además a las autoridades nacionales competentes —y, en su caso, a los tribunales nacionales— verificar si tal decisión es conforme con los derechos fundamentales garantizados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia y, muy especialmente, con el derecho al respeto de la vida familiar, tal como se formula en el artículo 7 de dicha Carta, en su caso en relación con la obligación de tomar en consideración el interés superior del menor, reconocido en el artículo 24, apartado 2, de la misma Carta (véase, por analogía, la sentencia de 12 de marzo de 2019, Tjebbes y otros, C-221/17, EU:C:2019:189, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 62 En el caso de autos, por lo que respecta, en primer lugar, a la posibilidad de que JY recupere la nacionalidad estonia, el órgano jurisdiccional remitente deberá tener en cuenta que, según las indicaciones dadas por el Gobierno estonio en la vista, el Derecho estonio exige a quien haya obtenido la disolución del vínculo de carácter estatal que le unía a la República de Estonia, entre otras cosas, residir durante ocho años en dicho Estado miembro para poder recuperar la nacionalidad de este último.
- 63 No obstante, es preciso subrayar que no puede impedirse que un Estado miembro deje sin efecto la seguridad relativa a la concesión de su nacionalidad por la mera circunstancia de que el interesado, que ya no cumple los requisitos exigidos para adquirir dicha nacionalidad, tendrá dificultades para recuperar la nacionalidad de su Estado miembro de origen (véase, por analogía, la sentencia de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 57).
- 64 En lo que concierne, en segundo lugar, a la gravedad de las infracciones cometidas por JY, de la petición de decisión prejudicial resulta que se le reprocha haber cometido, después de que se le hubiera dado la seguridad de que se le concedería la nacionalidad austriaca, dos infracciones administrativas graves, consistentes, la primera, en no colocar en su vehículo automóvil el distintivo de control de la inspección técnica y, la segunda, en conducir un vehículo a motor bajo los efectos del alcohol, y ser responsable, además, de ocho infracciones administrativas cometidas durante el período comprendido entre los años 2007 y 2013, antes de que se le diera esa seguridad.

- 65 Por una parte, en lo que concierne a esas ocho infracciones administrativas, es preciso señalar que ya se tenía conocimiento de ellas en la fecha en que se le dio la seguridad de que se le concedería la nacionalidad austriaca y que estas no impidieron que se le diera dicha seguridad. Por tanto, esas infracciones ya no pueden tenerse en cuenta para fundamentar la decisión de dejar sin efecto la seguridad dada.
- 66 En lo que atañe, por otra parte, a las dos infracciones administrativas cometidas por JY después de que se le hubiera dado la seguridad de que se le concedería la nacionalidad austriaca, el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Viena) consideró, respectivamente, que la primera había puesto «en peligro la protección de la seguridad pública del tráfico» y la segunda había puesto «en peligro en especial medida la seguridad de los demás usuarios de la vía pública». Según el órgano jurisdiccional remitente, esta última infracción constituye una «infracción grave de las normas de protección destinadas a garantizar el orden y la seguridad del tráfico» y puede «demostrar por sí sola el incumplimiento de los requisitos de concesión de la nacionalidad previstos en el artículo 10, apartado 1, punto 6, de la Ley sobre la Nacionalidad [...], sin que sea determinante el grado de alcoholemia».
- 67 El Gobierno austriaco ha indicado en sus observaciones escritas que, según reiterada jurisprudencia del Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), en el marco del procedimiento previsto en el artículo 20, apartado 2, de la Ley sobre la Nacionalidad, en relación con el artículo 10, apartado 1, punto 6, de dicha Ley, debe tenerse en cuenta el comportamiento global de quien solicita la nacionalidad, en particular las infracciones que haya cometido. Lo determinante es saber si se trata de irregularidades que justifiquen la conclusión de que el solicitante infringirá también en el futuro 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 mencionados en el artículo 8, apartado 2, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- 68 A este respecto, procede recordar 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 y, además, su alcance no puede ser determinado unilateralmente por los Estados miembros sin el control de las instituciones de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 82).
- 69 Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que el concepto de «orden público» requiere en todo caso, aparte de la perturbación del orden social que constituye cualquier infracción de la ley, que exista una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Por lo que respecta al concepto de «seguridad pública», de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que ese concepto comprende tanto la seguridad interior de un Estado miembro como su seguridad exterior y que, en consecuencia, pueden afectar a la seguridad pública el hecho de poner en peligro el funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos esenciales, así como la supervivencia de la población, al igual que el riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos o, incluso, la amenaza a intereses militares (sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 83 y jurisprudencia citada).

- 70 En el caso de autos, procede señalar que, habida cuenta de la naturaleza y de la gravedad de las dos infracciones administrativas mencionadas en el apartado 66 de la presente sentencia, así como de la exigencia de que los conceptos de «orden público» y de «seguridad pública» sean objeto de interpretación estricta, JY no representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad ni supone un peligro para la seguridad pública de la República de Austria. Es cierto que estas infracciones constituyen una violación de disposiciones del Código de la circulación y que ponen en peligro la seguridad vial. Sin embargo, tanto de las observaciones escritas presentadas por JY como de la respuesta del Gobierno austriaco a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista se desprende que estas dos infracciones administrativas, que, por lo demás, dieron lugar a la imposición de multas relativamente poco cuantiosas —112 euros y 300 euros respectivamente—, no conllevaban la retirada del permiso de conducción de JY ni permitían, por tanto, prohibir a esta última conducir un vehículo de motor por la vía pública.
- 71 No cabe considerar que ciertas infracciones del Código de la circulación sancionables con meras multas administrativas permiten demostrar que su autor constituye una amenaza para el orden y la seguridad públicos que justifica que la pérdida de su estatuto de ciudadano de la Unión adquiera carácter definitivo, máxime cuando, como en el caso de autos, dichas infracciones dieron lugar a multas administrativas menores y no privaron a JY del derecho a seguir conduciendo un vehículo de motor por la vía pública.
- 72 Procede añadir, por lo demás, que, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente considere que, conforme a la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad austriaca, esta ya había sido concedida a la interesada, tales infracciones no podrían dar lugar, por sí mismas, a la revocación de la naturalización.
- 73 Así pues, habida cuenta de las importantes consecuencias para la situación de JY, en lo que atañe, en particular, al desarrollo normal de su vida familiar y profesional, de la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad austriaca, que tiene como consecuencia que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión adquiera carácter definitivo, esta decisión no resulta proporcionada a la gravedad de las infracciones cometidas por esa persona.
- 74 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que las autoridades nacionales competentes y, en su caso, los órganos jurisdiccionales nacionales del Estado miembro de acogida están obligados a comprobar si la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad de ese Estado miembro, que tiene como consecuencia que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión por la persona afectada adquiera carácter definitivo, es compatible con el principio de proporcionalidad habida cuenta de las consecuencias que tal decisión tiene para la situación de esa persona. No se cumple esta exigencia de compatibilidad con el principio de proporcionalidad cuando tal decisión está motivada por infracciones administrativas del Código de la circulación que, según el Derecho nacional aplicable, conllevan una mera sanción pecuniaria.

Costas

- 75 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) **La situación de una persona que, teniendo la nacionalidad de un único Estado miembro, renuncia a ella y pierde, por este motivo, el estatuto de ciudadano de la Unión, con el fin de obtener la nacionalidad de otro Estado miembro, después de que las autoridades de ese último Estado le dieran la seguridad de que se le concedería esa nacionalidad, está comprendida, por su naturaleza y sus consecuencias, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cuando se decide dejar sin efecto dicha seguridad y, por esta razón, esa persona no puede recuperar el estatuto de ciudadano de la Unión.**
- 2) **El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que las autoridades nacionales competentes y, en su caso, los órganos jurisdiccionales nacionales del Estado miembro de acogida están obligados a comprobar si la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad de ese Estado miembro, que tiene como consecuencia que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión por la persona afectada adquiera carácter definitivo, es compatible con el principio de proporcionalidad habida cuenta de las consecuencias que tal decisión tiene para la situación de esa persona. No se cumple esta exigencia de compatibilidad con el principio de proporcionalidad cuando tal decisión está motivada por infracciones administrativas del Código de la circulación que, según el Derecho nacional aplicable, conllevan una mera sanción pecuniaria.**

Firmas