



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 26 de enero de 2023¹

Asunto C-689/21

X

contra

Udlændinge- og Integrationsministeriet

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este, Dinamarca)]

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículo 20 TFUE — Artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Nacionalidad de un Estado miembro y de un Estado tercero — Pérdida automática de la nacionalidad del Estado miembro al cumplir veintidós años por falta de vínculo efectivo si no se solicita su conservación antes de esa fecha — Pérdida de la ciudadanía de la Unión — Examen a la luz del principio de proporcionalidad de las consecuencias de la pérdida desde el punto de vista del Derecho de la Unión»

I. Introducción

1. La normativa nacional de un Estado miembro prevé la pérdida automática de la nacionalidad de los nacionales de ese Estado miembro, con sujeción a determinados requisitos, al cumplir veintidós años de edad, por falta de vínculo efectivo, si no se ha solicitado su conservación antes de esa fecha. Así, ello implica para dicha persona la pérdida de su estatuto de ciudadana de la Unión, sin que las autoridades nacionales lleven a cabo un examen de proporcionalidad, a la luz del Derecho de la Unión, de las consecuencias que esa pérdida tiene para la situación de esa persona cuando la solicitud se presenta después de la mencionada edad.
2. El órgano jurisdiccional remitente pregunta si esa normativa nacional es conforme al artículo 20 TFUE, en relación con el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
3. El presente asunto constituye la cuarta parte del capítulo relativo a las obligaciones de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad a la luz del Derecho de la Unión, iniciado con el asunto en que recayó la sentencia Rottmann.² La jurisprudencia derivada de esa sentencia fue confirmada por el Tribunal de Justicia en las sentencias Tjebbes y otros³ y

¹ Lengua original: francés.

² Sentencia de 2 de marzo de 2010 (C-135/08, en lo sucesivo, «sentencia Rottmann», EU:C:2010:104).

³ Sentencia de 12 de marzo de 2019 (C-221/17, en lo sucesivo, «sentencia Tjebbes y otros», EU:C:2019:189).

Wiener Landesregierung (Decisión de dejar sin efecto una garantía de naturalización).⁴ Este asunto brinda al Tribunal de Justicia la ocasión de examinar nuevamente los modos de pérdida automática de la nacionalidad de un Estado miembro que implica la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, teniendo en cuenta las exigencias que se derivan del Derecho de la Unión interpretadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Tjebbes y otros.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. El artículo 20 TFUE, apartado 1, crea la ciudadanía de la Unión y dispone que «toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro» es ciudadano de la Unión. Con arreglo al artículo 20 TFUE, apartado 2, letra a), los ciudadanos de la Unión tienen el derecho «de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros».

5. A tenor del artículo 7 de la Carta, toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.

B. Derecho danés

6. El artículo 8, apartado 1, de la Lov nr.º 422 om dansk indfødsret, lovbekendtgørelse (Ley n.º 422 sobre la Nacionalidad Danesa), de 7 de junio de 2004, en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley sobre la Nacionalidad»), dispone:

«Perderán la nacionalidad danesa al cumplir veintidós años de edad las personas nacidas en el extranjero que no hayan vivido en el Reino de Dinamarca, ni hayan residido en él en unas circunstancias que apunten a la existencia de una vinculación estrecha con el país, salvo si ello las convirtiera en apátridas. No obstante, mediando solicitud presentada antes de dicha fecha, el Ministro o Ministra para los Refugiados, los Migrantes y la Integración, o persona a quien autorice, podrá acceder a que conserven la nacionalidad.»

7. La cirkulæreskrivelse nr.º 10873 om naturalisation (Circular n.º 10873 sobre la Naturalización), de 13 de octubre de 2015, fue modificada por la Circular n.º 9248, de 16 de marzo de 2016 (en lo sucesivo, «Circular sobre la Naturalización»).

8. Según la Circular sobre la Naturalización, las personas que hayan sido nacionales danesas y hayan perdido esa nacionalidad en virtud del artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad deben, en principio, cumplir los requisitos generales de adquisición de la nacionalidad danesa que impone la ley. Eso significa que las personas que cumplen los requisitos establecidos en esa Circular en materia de residencia, edad, buena conducta, morosidad frente a autoridades públicas, medios de vida, empleo, conocimientos de lengua danesa y conocimientos sobre sociedad, cultura e historia danesas quedan comprendidas en el proyecto de ley del Gobierno danés sobre la concesión de la nacionalidad. De conformidad con el artículo 5, apartado 1, de dicha Circular, el solicitante debe residir en territorio nacional cuando presente su solicitud de naturalización. En virtud del artículo 7 de esa misma Circular, se exige que el solicitante haya residido nueve años en Dinamarca de forma ininterrumpida.

⁴ Sentencia de 18 de enero de 2022 (C-118/20, en lo sucesivo, «sentencia Wiener Landesregierung», EU:C:2022:34).

9. Con arreglo al artículo 13, en relación con el anexo 1, apartado 3, de la misma Circular, los requisitos generales de residencia pueden flexibilizarse con respecto a aquellas personas que ya hubieran estado en posesión de la nacionalidad danesa en el pasado o que sean de origen danés.

III. Hechos del litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

10. La demandante en el litigio principal, que nació el 5 de octubre de 1992 en los Estados Unidos de América, posee desde su nacimiento las nacionalidades danesa y estadounidense y no ha residido nunca en Dinamarca. Tiene dos hermanos que residen en Estados Unidos, uno de ellos de nacionalidad danesa, y ningún pariente, hermano o hermana en Dinamarca.

11. El 17 de noviembre de 2014, la demandante en el litigio principal presentó ante el Udlændinge- og Integrationsministeriet (Ministerio de Inmigración e Integración, Dinamarca) una solicitud para conservar la nacionalidad danesa, después de haber cumplido veintidós años. Basándose en la información que constaba en la solicitud, dicho Ministerio determinó que había pasado en Dinamarca como máximo cuarenta y cuatro semanas antes de cumplir veintidós años. Además, la demandante en el litigio principal también declaró que había permanecido cinco semanas en Dinamarca después de haber cumplido veintidós años y que en 2015 había formado parte de la selección nacional femenina de baloncesto de ese país. También declaró que en 2005 estuvo aproximadamente entre tres y cuatro semanas en Francia. Por lo demás, nada indica que la demandante haya residido en otro Estado miembro de la Unión fuera de esos periodos.

12. Mediante decisión de 31 de enero de 2017 (en lo sucesivo, «decisión controvertida»), el Ministerio de Inmigración e Integración informó a la demandante en el litigio principal de que, con arreglo a la primera frase del artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad, había perdido la nacionalidad danesa al cumplir veintidós años, y que no cabía aplicar la excepción prevista en la segunda frase del artículo 8, apartado 1, de la citada ley, dado que presentó su solicitud para conservar la nacionalidad después de haber cumplido esa edad. En esa decisión se establece, en particular, que la demandante en el litigio principal había perdido su nacionalidad danesa al cumplir veintidós años porque no había residido nunca en Dinamarca ni permanecido en su territorio en condiciones que apuntasen a una vinculación estrecha con ese Estado miembro, toda vez que la duración total de los periodos en los que estuvo en territorio nacional antes de cumplir veintidós años era de un máximo de cuarenta y cuatro semanas.

13. El 9 de febrero de 2018, la demandante en el litigio principal presentó ante el Københavns byret (Tribunal Municipal de Copenhague, Dinamarca) una demanda para que se anulara la decisión controvertida y se volviera a examinar el asunto. Mediante auto de 3 de abril de 2020, el procedimiento se remitió al Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este, Dinamarca), que decidió examinar el asunto en primera instancia.

14. En estas circunstancias, el Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este) decidió, mediante resolución de 11 de octubre de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de noviembre de 2021, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se opone el artículo 20 TFUE, en relación con el artículo 7 [de la Carta], a la normativa de un Estado miembro que, como la controvertida en el litigio principal, dispone en principio la pérdida automática de la ciudadanía de dicho Estado miembro por imperativo de ley (*ipso iure*),

al cumplirse veintidós años de edad, para personas que hayan nacido fuera de ese Estado miembro, no hayan vivido en él, ni hayan residido en él en unas circunstancias que revelen una vinculación estrecha con él, disposición que conlleva que, si esas personas no tienen además la ciudadanía de otro Estado miembro, se vean privadas de su estatuto de ciudadanas de la Unión y de los derechos vinculados a dicho estatuto, dándose la particularidad de que, según la normativa controvertida en el litigio principal,

- a) se presume que existe vinculación estrecha con el Estado miembro, en particular, tras un total de un año de residencia en él;
- b) si antes de cumplir los veintidós años la persona en cuestión presenta solicitud para conservar la ciudadanía del Estado miembro, puede obtener en condiciones más flexibles autorización para ello, y a tal efecto la autoridad competente debe examinar las consecuencias de la pérdida de la nacionalidad; y
- c) después de cumplir los veintidós años, la persona en cuestión solamente puede recuperar la ciudadanía perdida mediante la naturalización, que está sujeta a una serie de requisitos, entre los que está el de la residencia continuada durante un período más largo en el Estado miembro, si bien el plazo de residencia puede acortarse algo en el caso de quien ya hubiera ostentado previamente la nacionalidad de ese Estado miembro?»

15. La demandante en el litigio principal, los Gobiernos danés y francés, así como la Comisión Europea, han presentado observaciones escritas. Esas mismas partes, a excepción del Gobierno francés, estuvieron representadas en la vista celebrada el 4 de octubre de 2022 y respondieron a las preguntas que les dirigió el Tribunal de Justicia para su respuesta oral.

IV. Análisis jurídico

16. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 20 TFUE, en relación con el artículo 7 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que prevé, con sujeción a determinados requisitos, la pérdida automática de la nacionalidad de dicho Estado miembro al cumplir veintidós años de edad, por falta de vínculo efectivo, si no se ha solicitado su conservación antes de esa edad. Pérdida que implica, en el caso de las personas que no posean asimismo la nacionalidad de otro Estado miembro, la pérdida de la ciudadanía de la Unión y de los derechos vinculados a la misma, sin que se lleve a cabo un examen individual a la luz del principio de proporcionalidad de las consecuencias de tal pérdida tiene desde el punto de vista del Derecho de la Unión, cuando la solicitud de conservar la nacionalidad se presenta después de cumplidos los veintidós años.

17. Las dudas del órgano jurisdiccional remitente, vinculadas a la conformidad con el artículo 20 TFUE, en relación con el artículo 7 de la Carta, del régimen de pérdida de la nacionalidad danesa previsto en el artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad, que se produce a los veintidós años de edad, se deben, por un lado, a que la pérdida de esa nacionalidad y, por consiguiente, del estatuto de ciudadano de la Unión, es automática y a que dicha disposición no prevé ninguna excepción y, por otro lado, a la dificultad para recuperar la nacionalidad mediante naturalización después de esa edad.

18. En mi análisis indicaré, en primer lugar, los aspectos del litigio principal que creo pertinentes para el asunto que se sustancia ante el Tribunal de Justicia (título A). A continuación, expondré el hilo conductor que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión y, especialmente, de la sentencia Tjebbes y otros, a la luz de la cual el órgano jurisdiccional remitente ha manifestado sus dudas en lo que respecta a la conformidad del régimen de pérdida de la nacionalidad danesa con el Derecho de la Unión (título B). Por último, estudiaré la cuestión prejudicial a la luz de esa jurisprudencia, centrándome, por un lado, en el examen de la legitimidad del objetivo de interés general que persigue la pérdida de la nacionalidad danesa prevista en la normativa controvertida y, por otro lado, en el examen de la proporcionalidad de esa pérdida, que implica la del estatuto de ciudadano de la Unión, desde el punto de vista del Derecho de la Unión (título C).

A. Aspectos del litigio principal pertinentes para el asunto ante el Tribunal de Justicia

1. Particularidades del régimen danés de pérdida de la nacionalidad, objeto del litigio principal

19. Del marco jurídico expuesto por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que el régimen de pérdida automática de la nacionalidad danesa está regulado, por una parte, por el artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad y la práctica administrativa del Ministerio de Inmigración e Integración en aplicación de esa disposición⁵ y, por otra parte, por la Circular sobre la Naturalización, que establece los requisitos que deben cumplir los antiguos nacionales daneses que han perdido su nacionalidad danesa para recobrarla en virtud de esa disposición.

20. En primer término, en lo que respecta a la Ley sobre la Nacionalidad, conviene recordar que su artículo 8, apartado 1, primera frase, prevé la pérdida automática de la nacionalidad al cumplir veintidós años de todo nacional danés «nacido en el extranjero que no haya[...] vivido en el Reino de Dinamarca, ni haya[...] residido en él en unas circunstancias que apunten a la existencia de una vinculación estrecha con el país, salvo si ello [le] convirtiera en apátrida[...]».⁶ El artículo 8, apartado 1, segunda frase, de la misma Ley establece, no obstante, una excepción a esa regla, a saber, que tales nacionales, *antes de cumplir los veintidós años*, presenten una solicitud ante el Ministerio de Inmigración e Integración para conservar su nacionalidad danesa.

21. En segundo término, en cuanto a la *práctica administrativa* del Ministerio de Inmigración e Integración relativa a la aplicación del artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad, el órgano jurisdiccional remitente expone lo siguiente.

22. En primer lugar, en lo que respecta a la regla recogida en el artículo 8, apartado 1, primera frase, de la Ley sobre la Nacionalidad, dicho órgano jurisdiccional indica, en lo que concierne al criterio de la residencia objeto del presente asunto, que existe una diferencia en función de que la duración de la residencia en Dinamarca antes de los veintidós años de edad haya sido superior o inferior a un año. En el primer supuesto, el Ministerio de Inmigración e Integración reconoce la

⁵ De la resolución de remisión se desprende que la práctica administrativa del Ministerio de Inmigración e Integración relativa a la aplicación del artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad se basa en los trabajos preparatorios de dicha disposición.

⁶ En lo que concierne al criterio de residencia, que no forma parte del objeto del presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente expone que, según la práctica administrativa del Ministerio de Inmigración e Integración, ese requisito se cumple cuando existe una *residencia registrada* en el registro central de personas (CPR) durante al menos tres meses antes de cumplir veintidós años o cuando la persona interesada pueda acreditar que ha tenido una *dirección* en Dinamarca durante al menos tres meses consecutivos antes de esa edad y que, además, hubiera sido prevista para una duración de, al menos, tres meses. Según dicho órgano jurisdiccional, el hecho de residir en Finlandia o Suecia, específicamente, durante al menos siete años se asimila a la residencia en Dinamarca.

existencia de una «vinculación estrecha suficiente» con Dinamarca para conservar la nacionalidad danesa. En el segundo supuesto, las exigencias relativas a la existencia de una vinculación estrecha que se derivan de esa práctica administrativa son, no obstante, más estrictas.⁷ En efecto, el solicitante debe acreditar que las estancias de menos de un año expresan, sin embargo, una «vinculación estrecha particular con Dinamarca». A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, según los trabajos preparatorios de la Ley sobre la Nacionalidad,⁸ esas estancias pueden deberse a la realización del servicio militar, estudios superiores, formación o vacaciones recurrentes de una determinada duración.

23. En lo que respecta, en segundo lugar, a la excepción prevista en el artículo 8, apartado 1, segunda frase, de la Ley sobre la Nacionalidad, el órgano jurisdiccional remitente explica que, según la práctica administrativa del Ministerio de Inmigración e Integración, cuando no se cumplen los requisitos de residencia y *la solicitud se ha presentado antes de cumplir veintidós años*,⁹ el examen se centra en otros elementos, como la duración total de la estancia del solicitante en Dinamarca, el número de visitas a ese Estado miembro, que las estancias se hayan producido poco antes de los veintidós años o varios años antes, así como en el hecho de que el solicitante hable el danés sin dificultad y tenga, además, un vínculo con ese Estado miembro.

24. Por último, en lo tocante a las solicitudes de conservación de la nacionalidad, resulta de lo indicado por el órgano jurisdiccional remitente que el Ministerio de Inmigración e Integración las tramita distinguiendo tres categorías en función de que, en el momento de su presentación, el solicitante tenga menos de veintiún años, entre veintiuno y veintidós años o más de veintidós años. Si el solicitante tiene menos de veintiún años, el citado Ministerio se limita a expedir un certificado de nacionalidad al solicitante, sin perjuicio de que pueda perder la nacionalidad danesa en virtud del artículo 8 de la Ley sobre la Nacionalidad, lo cual significa, según dicho órgano jurisdiccional, que el Ministerio no se pronuncia sobre si el solicitante conserva la nacionalidad danesa, sino únicamente sobre el hecho de que la posee. El citado órgano jurisdiccional señala que eso se debe a que, según la práctica de dicho Ministerio, la apreciación relativa a la conservación de la nacionalidad debe realizarse en el momento *más próximo posible a la fecha en la que se cumplan veintidós años*.

25. El órgano jurisdiccional remitente precisa además que, aunque esa práctica administrativa danesa se ha seguido aplicando a pesar de la sentencia Tjebbes y otros, dictada después de la decisión objeto del litigio principal, el artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad ha sido, no obstante, modificado. Señala que esa modificación obliga al Ministerio de Inmigración e Integración, en adelante, a tomar en consideración ciertos elementos adicionales cuando se le presenta una solicitud de conservación de la nacionalidad *antes de que el interesado haya cumplido veintidós años*, para realizar un examen individual de los efectos, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, de la pérdida de la nacionalidad danesa y, por lo tanto, de la ciudadanía de la Unión. A este respecto, dicho Ministerio debe apreciar si tales efectos son proporcionados con respecto al objetivo de la normativa objeto del litigio principal, a saber, la existencia de un vínculo efectivo entre los nacionales daneses y Dinamarca.

⁷ De la resolución de remisión resulta que, en ese caso, según la práctica administrativa del Ministerio de Inmigración e Integración, el examen puede centrarse, en particular, en si las estancias se han realizado poco antes de los veintidós años o si se remontan a muchos años atrás, si ponen de manifiesto la voluntad del propio solicitante de visitar Dinamarca o son consecuencia, en particular, de medidas adoptadas por sus progenitores o por su empleador.

⁸ El órgano jurisdiccional remitente se refiere a la sección 2.2.2. de la exposición de motivos del proyecto de Ley n.º L 138, de 28 de enero de 2004, relativa al artículo 8 de la Ley sobre la Nacionalidad.

⁹ Es preciso recordar que ese requisito se desprende del artículo 8, apartado 1, segunda frase, de la Ley sobre la Nacionalidad.

26. En tercer término, en lo atinente a la *Circular sobre la Naturalización*, el órgano jurisdiccional remitente explica que los antiguos nacionales daneses que hayan perdido la nacionalidad danesa en virtud del artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad pueden solicitar la nacionalidad danesa mediante naturalización y que, en ese caso, deben cumplir, en principio, una serie de requisitos generales para la adquisición de la nacionalidad danesa previstos en esa Ley.¹⁰ Sin embargo, esos requisitos pueden flexibilizarse con respecto a tales nacionales en lo que respecta a la exigencia de haber residido de forma ininterrumpida durante nueve años en Dinamarca.¹¹ No obstante, de lo indicado por ese órgano jurisdiccional se desprende que esa flexibilización, por un lado, tiene un ámbito de aplicación muy restringido y, por otro lado, no altera el hecho de que, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la citada Circular, el solicitante debe residir en territorio nacional en el momento en que presente su solicitud.¹²

2. Situación de la demandante en el litigio principal

27. En cuanto a la situación de la demandante en el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente expone los siguientes hechos: tiene doble nacionalidad danesa y estadounidense; nació en los Estados Unidos de América y no ha residido nunca en Dinamarca; sin embargo, ha permanecido en ese Estado miembro cuarenta y cuatro semanas antes de cumplir veintidós años y cinco semanas después de cumplirlos; presentó una solicitud para conservar la nacionalidad cuarenta y tres días después de haber cumplido veintidós años; fue informada, mediante la decisión controvertida, por un lado, de la pérdida automática de su nacionalidad danesa al cumplir veintidós años, por falta de vínculo efectivo, al no haber solicitado su conservación antes de esa fecha de conformidad con el artículo 8, apartado 1, primera frase, de la Ley sobre la Nacionalidad, y, por otro lado, de que no podía acogerse a la excepción prevista en el artículo 8, apartado 1, segunda frase, de dicha Ley, pues su solicitud se había presentado *después* de cumplir veintidós años.

B. Sobre el hilo conductor que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión

28. A continuación, expondré la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión y los elementos de su evolución que resultan importantes para el análisis del presente asunto.

¹⁰ Sobre tales requisitos generales, véase el punto 8 de las presentes conclusiones. El órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 44, apartado 1, de la Constitución dispone que ningún extranjero puede obtener la nacionalidad danesa a menos que sea en virtud de una ley. Así, la naturalización debe realizarse en virtud de una ley que mencione expresamente el nombre de cada persona naturalizada.

¹¹ Véase, a este respecto, el punto 9 de las presentes conclusiones.

¹² Acerca de la práctica administrativa del Ministerio de Inmigración e Integración sobre el criterio de la «residencia», véase la nota a pie de página 10 de las presentes conclusiones.

1. Sentencia Rottmann: consagración del principio de control jurisdiccional realizado a la luz del Derecho de la Unión

29. En su sentencia Rottmann¹³ relativa al examen de una decisión revocatoria de la naturalización adoptada por las autoridades alemanas, el Tribunal de Justicia confirmó, en primer lugar, el principio consagrado en los años noventa,¹⁴ según el cual la competencia de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad debe ejercerse *respetando el Derecho de la Unión*.¹⁵ A continuación, aclaró el alcance de dicho principio precisando que «el hecho de que una materia sea competencia de los Estados miembros no obsta para que, en situaciones comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión, las normas nacionales de que se trate deban respetar este último». ¹⁶ Así, consideró que, habida cuenta del carácter fundamental del estatuto de ciudadano de la Unión conferido por el artículo 20 TFUE, la situación de un ciudadano de la Unión que se enfrenta a una decisión revocatoria de la naturalización adoptada por las autoridades de un Estado miembro que, tras haber perdido la nacionalidad de origen de otro Estado miembro, lo coloca en una situación de pérdida potencial de dicho estatuto y de los derechos correspondientes, está comprendida, por su propia naturaleza, en el ámbito del Derecho de la Unión.¹⁷

30. El Tribunal de Justicia también consagró el principio de que, cuando se trata de ciudadanos de la Unión, el ejercicio de esa competencia, en la medida en que afecte a los derechos otorgados y protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, como ocurre, en particular, en el caso de una decisión revocatoria de la naturalización, puede ser sometido a un *control jurisdiccional realizado en función del Derecho de la Unión*.¹⁸ Así, tras haber concluido que, en principio, una decisión revocatoria de la naturalización basada en maniobras fraudulentas es legítima,¹⁹ declaró que esa decisión está sujeta, no obstante, a un examen de proporcionalidad para «tomar en consideración las eventuales consecuencias que esta decisión acarrea para el interesado y, en su caso, para los miembros de su familia en lo que atañe a la pérdida de los derechos de que goza todo ciudadano de la Unión». ²⁰

31. Por último, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 20 TFUE no se opone a que un Estado miembro le revoque a un ciudadano de la Unión la nacionalidad de dicho Estado miembro adquirida mediante naturalización cuando esta se ha obtenido de modo fraudulento, *a condición de que* esta decisión revocatoria respete el principio de proporcionalidad.²¹

¹³ Cabe recordar que el Sr. Rottmann había adquirido la nacionalidad alemana por naturalización de forma fraudulenta.

¹⁴ Véase la sentencia de 7 de julio de 1992, Micheletti y otros (C-369/90, EU:C:1992:295), apartado 10, según la cual: «La determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro, competencia que *debe* ejercerse respetando el Derecho [de la Unión]». La cursiva es mía. Ha de recordarse que el Tribunal de Justicia ya había esbozado esta idea en las sentencias de 7 de febrero de 1979, Auer (136/78, EU:C:1979:34), apartado 28, y de 12 de noviembre de 1981, Airola/Comisión (72/80, EU:C:1981:267), apartados 8 y ss. En efecto, se trata de un principio general del Derecho de la Unión aplicado en el ámbito de la ciudadanía de la Unión.

¹⁵ Sentencia Rottmann, apartados 39 y 45 y jurisprudencia citada.

¹⁶ Sentencia Rottmann, apartado 41 y jurisprudencia citada. Es preciso recordar que, en el apartado 41 de esa sentencia, el Tribunal de Justicia se basó en una reiterada jurisprudencia relativa a situaciones en las que una legislación adoptada en una materia de competencia nacional es apreciada a la luz del Derecho de la Unión. Véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en ese asunto (C-135/08, EU:C:2009:588), punto 20.

¹⁷ Sentencia Rottmann, apartados 42 y 43.

¹⁸ Sentencia Rottmann, apartado 48.

¹⁹ Sentencia Rottmann, apartado 54. Véanse también los apartados 51 a 53.

²⁰ Sentencia Rottmann, apartado 56. La cursiva es mía.

²¹ Sentencia Rottmann, apartado 59 y fallo.

32. Esa jurisprudencia ha sido confirmada y completada en algunos aspectos por dos sentencias posteriores del Tribunal de Justicia.

2. Sentencia Tjebbes y otros: importancia del examen individual de las consecuencias de la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión en el marco del examen de la proporcionalidad

33. En la sentencia Tjebbes y otros, relativa al examen desde el punto de vista del Derecho de la Unión de un requisito general de la pérdida *ipso iure* de la nacionalidad neerlandesa,²² y, por consiguiente, del estatuto de ciudadano de la Unión de los interesados,²³ el punto de partida del razonamiento del Tribunal de Justicia es la confirmación del principio enunciado en su jurisprudencia anterior.²⁴ Así, basándose en los apartados 42 y 45 de la sentencia Rottmann, el Tribunal de Justicia afirmó que la situación de los ciudadanos de la Unión que poseen *únicamente la nacionalidad de un solo Estado miembro* y que, al perder esta nacionalidad, *se ven abocados a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión* que atribuye el artículo 20 TFUE, así como de los derechos vinculados a dicho estatuto, está comprendida, por su propia naturaleza y por sus consecuencias, dentro del ámbito del Derecho de la Unión y que, por consiguiente, los Estados miembros, en el ejercicio de su competencia en materia de nacionalidad, deben respetar este Derecho.²⁵

34. Más concretamente, en un primer momento, recordando, en particular que, en el ejercicio de las competencias que le permiten determinar los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad, un Estado miembro puede legítimamente partir del postulado de que la nacionalidad pone de manifiesto un vínculo efectivo entre dicho Estado y sus nacionales, así como prever, en consecuencia, que la inexistencia o la desaparición de tal vínculo efectivo lleve aparejada la pérdida de la nacionalidad,²⁶ el Tribunal de Justicia afirmó que el Derecho de la Unión no se opone, en principio, a que, en supuestos como los contemplados en la normativa nacional en cuestión, un Estado miembro establezca que, por motivos de interés general, pueda perderse la nacionalidad de dicho Estado, aun cuando tal pérdida de nacionalidad suponga para la persona afectada la pérdida de la ciudadanía de la Unión.²⁷

35. No obstante, en un segundo momento, destacando la importancia de que las autoridades competentes y los órganos jurisdiccionales nacionales respeten el principio de proporcionalidad en esas situaciones, el Tribunal de Justicia declaró que la pérdida automática de la nacionalidad de un Estado miembro por imperativo de la ley resultaría incompatible con el principio de proporcionalidad si las normas nacionales pertinentes no permitieran, en ningún momento, *un examen individual* de las consecuencias que tal pérdida tendría para las personas afectadas desde el punto de vista del Derecho de la Unión.²⁸

²² A saber, que un nacional neerlandés que tenga también la nacionalidad de otro Estado miembro resida de forma ininterrumpida durante al menos diez años fuera de los Países Bajos y *de los territorios en los que resulta de aplicación del TUE*.

²³ En el asunto en que recayó la sentencia Rottmann, se trataba de una decisión individual revocatoria de la nacionalidad, basada en el comportamiento del interesado.

²⁴ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 30 y jurisprudencia citada

²⁵ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 32.

²⁶ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 35. Véase, asimismo, la sentencia Rottmann, apartado 51.

²⁷ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 39.

²⁸ Sentencia Tjebbes y otros, apartados 40 y 41.

36. De lo anterior se deduce, según el Tribunal de Justicia, que, en una situación en la que la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro se produce por imperativo de la ley y lleva consigo la pérdida de la ciudadanía de la Unión, las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales competentes deben estar en condiciones de examinar, con carácter incidental, *las consecuencias de tal pérdida* de nacionalidad y, eventualmente, de *arbitrar el mecanismo adecuado para que* la persona afectada *recupere ex tunc la nacionalidad* en el momento en que solicite la obtención de un documento de viaje o de cualquier otro documento que haga constar su nacionalidad.²⁹ El Tribunal de Justicia añadió además que, el referido examen impone a las autoridades y los tribunales nacionales que verifiquen si esa pérdida de la nacionalidad resulta conforme con los derechos fundamentales consagrados en la Carta cuya observancia garantiza y, muy especialmente, con el derecho al respeto de la vida familiar, tal como se formula en el artículo 7 de la propia Carta.³⁰

37. La jurisprudencia derivada de las sentencias Rottmann y Tjebbes y otros ha sido confirmada por la sentencia Wiener Landesregierung, en la que el Tribunal de Justicia concluyó claramente que la decisión objeto de dicho asunto era incompatible con el principio de proporcionalidad.

3. Sentencia Wiener Landesregierung: incompatibilidad con el principio de proporcionalidad de la decisión objeto de dicho asunto

38. Me remito a las consideraciones formuladas en mis conclusiones presentadas en el asunto Wiener Landesregierung³¹ y me limitaré a efectuar aquí, en aras de la claridad, un breve recordatorio de los elementos de la sentencia Wiener Landesregierung que resultan útiles para el análisis de la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto.

39. En ese asunto, un órgano jurisdiccional austriaco preguntaba 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 austriaca, después de que las autoridades austriacas 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 lo que se había asegurado previamente y, por esta razón, esa persona no puede recuperar el estatuto de ciudadano de la Unión. El Tribunal de Justicia respondió en sentido afirmativo a esa pregunta, confirmando la aplicabilidad del Derecho de la Unión a esa situación.³²

40. El órgano jurisdiccional austriaco también deseaba que se dilucidase si las autoridades 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 concesión de la nacionalidad de ese Estado miembro que se había asegurado previamente, 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. El Tribunal de Justicia

²⁹ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 42 y fallo.

³⁰ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 45 y fallo.

³¹ C-118/20, EU:C:2021:530. Véanse los puntos 47 y ss.

³² Sentencia Wiener Landesregierung, apartado 44 y apartado 1 del fallo.

también respondió en sentido afirmativo a esa cuestión prejudicial, confirmando que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la obligación de verificar la compatibilidad de la decisión nacional en cuestión con el principio de proporcionalidad.³³

41. Deseo destacar determinados elementos de esa sentencia.

42. En primer lugar, el Tribunal de Justicia puso de manifiesto la importancia de la valoración de la situación individual de la persona interesada, así como, en su caso, la de su familia, a fin de comprobar el respeto del principio de proporcionalidad consagrado por el Derecho de la Unión.³⁴ A este respecto, reiteró su consolidada jurisprudencia según la cual incumbe a las autoridades nacionales competentes y, en su caso, a los tribunales nacionales, verificar si la decisión nacional en cuestión es conforme con los derechos fundamentales garantizados en la Carta y, muy especialmente, con el derecho al respeto de la vida familiar, tal como se formula en el artículo 7 de dicha Carta.³⁵

43. En segundo lugar, tras haber examinado la justificación de la decisión nacional que dio lugar a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión invocada por el Gobierno austriaco,³⁶ el Tribunal de Justicia consideró que, habida cuenta de las importantes consecuencias para la situación de la persona interesada, en lo que atañe, en particular, al desarrollo normal de su vida familiar y profesional, de la decisión de dejar sin efecto la concesión de la nacionalidad austriaca que le había sido asegurada, que tiene como consecuencia que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión adquiera carácter definitivo, la decisión no resultaba proporcionada a la gravedad de las infracciones cometidas por esa persona.³⁷ Por lo tanto, estimó que «*no se cumple* [la] 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». En otras palabras, el Tribunal de Justicia consideró firmemente por primera vez en el marco de esa jurisprudencia que semejante decisión nacional *no es conforme con el principio de proporcionalidad* del Derecho de la Unión.³⁸

4. Principios jurisprudenciales relativos al análisis de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad desde el punto de vista del Derecho de la Unión

44. El hilo conductor que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión está esencialmente constituido por dos principios jurisprudenciales.

45. El primero de ellos es el principio de que la competencia de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad debe ejercerse *respetando el Derecho de la Unión*. Comprender ese principio presupone entender correctamente la distinción que existe entre esa competencia exclusiva y su ejercicio respetando el ordenamiento jurídico de la Unión. A este

³³ Sentencia Wiener Landesregierung, apartado 58 y jurisprudencia citada. Ha de señalarse que, en el apartado 49 de esa sentencia, al examinar la segunda cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia declaró, remitiéndose al apartado 62 de la sentencia Rottmann, 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.

³⁴ Sentencia Wiener Landesregierung, apartado 59 y jurisprudencia citada.

³⁵ Sentencia Wiener Landesregierung, apartado 61 y jurisprudencia citada.

³⁶ Sentencia Wiener Landesregierung, apartado 60 y 62 a 72.

³⁷ Sentencia Wiener Landesregierung, apartado 73.

³⁸ Sentencia Wiener Landesregierung, apartado 74 y apartado 2 del fallo.

respecto, es preciso señalar que el Tribunal de Justicia no ha puesto nunca en entredicho esa competencia de los Estados miembros. Como ha afirmado el Abogado General Poiares Maduro, «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 [de la Unión], sino que los *modos* de adquisición y pérdida de la nacionalidad deben ser compatibles con [el Derecho de la Unión] y respetar los derechos del ciudadano europeo». ³⁹ Por consiguiente, no se trata de deducir de este principio que existe una imposibilidad absoluta de revocar la nacionalidad, en caso de que su pérdida implique la del estatuto de ciudadano de la Unión, ni de considerar que los *modos* de adquisición y pérdida de la nacionalidad quedan fuera del control del Derecho de la Unión. ⁴⁰ En efecto, el estatuto de ciudadano de la Unión no puede quedar privado de su efecto útil y, por lo tanto, los derechos que confiere no pueden ser vulnerados mediante la adopción de una normativa nacional que no respete el Derecho de la Unión y, en particular, los principios derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, antes recordados. ⁴¹

46. El segundo principio consiste en que el *control jurisdiccional debe realizarse en función del Derecho de la Unión* y, especialmente, a la luz del principio de proporcionalidad. En el contexto del respeto del principio de proporcionalidad entran en juego varios elementos: en primer lugar, el examen individual de las consecuencias de la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión para la persona afectada y para los miembros de su familia en lo que respecta a la pérdida de los derechos que tienen atribuidos todos los ciudadanos de la Unión; a continuación, la compatibilidad de esas consecuencias con los derechos fundamentales garantizados por la Carta y, por último, en su caso, la obligación de arbitrar el mecanismo adecuado para que la persona afectada recupere *ex tunc* la nacionalidad. Esos elementos resultan esenciales para el *control jurisdiccional realizado en función del Derecho de la Unión*, y las autoridades competentes y los órganos jurisdiccionales nacionales deben efectuar el examen de la proporcionalidad de la pérdida de la nacionalidad que implica la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión exigido por el Tribunal de Justicia de forma completa y minuciosa.

47. Por consiguiente, no cabe duda de que la pérdida de la nacionalidad que lleva aparejada la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión prevista por la normativa controvertida en el litigio principal debe examinarse a la luz de estos principios.

C. Aplicación de los principios jurisprudenciales al presente asunto

48. Conviene recordar, de entrada, que, de conformidad con el artículo 8, apartado 1, primera frase, de la Ley sobre la Nacionalidad, la demandante en el litigio principal ha perdido por imperativo de la ley su nacionalidad danesa, al cumplir veintidós años, por falta de vínculo efectivo con Dinamarca, y que no ha podido acogerse a la excepción prevista en el artículo 8, apartado 1, segunda frase, de dicha ley debido a que presentó su solicitud de conservación de la nacionalidad danesa después de haber cumplido veintidós años de edad.

³⁹ Véanse las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588), punto 23. La cursiva es mía.

⁴⁰ Véanse, en ese sentido, las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588), punto 23.

⁴¹ Véanse, a este respecto, las sentencias Rottmann, apartados 41 a 43, 45, 48, 56 y 59; Tjebbes y otros, apartados 30, 32, 40 a 42 y 45, y Wiener Landesregierung, apartados 44, 59, 61 y 73. Véanse, asimismo, los puntos 29 a 43 y, especialmente, el punto 45 de las presentes conclusiones.

49. Por consiguiente, la demandante en el litigio principal se enfrenta ahora a la pérdida de su estatuto de ciudadana de la Unión que, según reiterada jurisprudencia, tiene la vocación de convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros.⁴²

50. A la luz del marco jurisprudencial antes expuesto⁴³ y, en particular, de la sentencia Tjebbes y otros, está claro que la situación de un ciudadano de la Unión que posee únicamente la nacionalidad de un solo Estado miembro y que se ve abocado a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión que atribuye el artículo 20 TFUE, así como de los derechos vinculados a dicho estatuto, está comprendida, por su propia naturaleza y por sus consecuencias, dentro del ámbito del Derecho de la Unión.⁴⁴ De ello se desprende que, toda vez que la situación de la demandante en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Reino de Dinamarca debe respetar este Derecho en el ejercicio de su competencia en materia de nacionalidad, y esa situación debe estar sujeta a un control en función de ese Derecho.⁴⁵

51. A la vista de esa conclusión, se plantea la cuestión de si la pérdida de la nacionalidad por imperativo de la ley establecida en el artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad danesa es conforme al Derecho de la Unión. Ha de recordarse que, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para que la pérdida de la nacionalidad prevista por una normativa nacional sea conforme a ese Derecho, debe corresponder a un motivo de interés general, lo que implica que sea apta para lograr el objetivo perseguido y que la pérdida de la nacionalidad que entraña esa normativa nacional no sea un acto arbitrario.⁴⁶

52. La demandante en el litigio principal aduce que, si bien la pérdida automática y sin excepciones de la nacionalidad que prevé el artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad persigue un fin lícito y un objetivo de mantenimiento de un vínculo efectivo y de protección de la relación especial de solidaridad y de lealtad entre el Estado miembro y sus ciudadanos, no permite, no obstante, garantizar ese objetivo. Además, la pérdida automática establecida en esa disposición no es proporcionada, por lo que resulta contraria al artículo 20 TFUE, en relación con el artículo 7 de la Carta.

53. En cambio, en sus observaciones escritas el Gobierno danés sostiene que el examen de la legalidad y de la proporcionalidad del artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad con respecto a las personas que ya han cumplido veintidós años en el momento de solicitar la conservación de la nacionalidad debe basarse en una apreciación global del régimen danés de pérdida y recuperación de la nacionalidad. La proporcionalidad de la pérdida *ex lege* de la nacionalidad danesa para las personas que han cumplido veintidós años también debería apreciarse a la luz de las reglas de conservación de la nacionalidad hasta esa edad, que, en

⁴² Sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), apartado 31, y Wiener Landesregierung, apartado 38 y jurisprudencia citada.

⁴³ Véanse los puntos 29, 30 y 33 de las presentes conclusiones.

⁴⁴ Véase la sentencia Tjebbes y otros, apartado 32.

⁴⁵ Véanse, a este respecto, las sentencias Rottmann, apartados 42 y 45, y Tjebbes y otros, apartado 32. El Gobierno danés adujo durante la vista que de la decisión de los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo de Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992 se desprende que el Reino de Dinamarca dispone de un amplio margen de apreciación cuando se trata de definir los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad y tiene una postura particular en lo que respecta a la ciudadanía de la Unión. Sin embargo, la Comisión recordó que los pasajes pertinentes de esa decisión relativos a la ciudadanía de la Unión están redactados en los mismos términos que en la Declaración n.º 2 relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, anexa por los Estados miembros al Acta Final del Tratado UE. Véase, a este respecto, la sentencia Rottmann, apartado 40. Recordó, asimismo, que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que la competencia de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad debe ejercerse respetando el Derecho de la Unión. Véase, en particular, la sentencia Rottmann, apartado 41.

⁴⁶ Véase, en ese sentido, la sentencia Rottmann, apartados 51 a 54.

conjunto, son muy indulgentes. Por lo demás, ese Gobierno considera que la legalidad y la proporcionalidad de las normas relativas a la pérdida de la nacionalidad danesa quedan corroboradas por el hecho de que puede autorizar la conservación de la nacionalidad cuando la solicitud se presenta antes de los veintidós años, realizando una apreciación de cada caso concreto.

54. Por lo tanto, examinaré a la luz de la jurisprudencia expuesta si la normativa nacional controvertida, que prevé la pérdida de la nacionalidad danesa y que implica la pérdida del estatuto de ciudadana de la Unión de la demandante en el litigio principal, persigue un motivo legítimo y es apta para lograr el objetivo perseguido, y si el régimen de pérdida de la nacionalidad danesa respeta el principio de proporcionalidad en lo concerniente a las consecuencias que tiene para la situación de la demandante en el litigio principal.

1. Examen de la legitimidad del motivo de interés general que persigue el régimen de pérdida de la nacionalidad danesa

55. Cabe recordar, en primer término, que 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 el propio Estado y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, que son el fundamento del vínculo de nacionalidad.⁴⁷ Según el Tribunal de Justicia, en el ejercicio de las competencias que permiten a los Estados miembros determinar los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad, un Estado miembro puede legítimamente partir del postulado de que la nacionalidad pone de manifiesto un vínculo efectivo entre dicho Estado y sus nacionales, así como prever, en consecuencia, que la inexistencia o la desaparición de tal vínculo efectivo lleve aparejada la pérdida de la nacionalidad.⁴⁸

56. En segundo término, procede asimismo recordar que el Tribunal de Justicia ya precisó en la sentencia Tjebbes y otros que un criterio basado en la residencia habitual de los nacionales de ese Estado miembro durante un período suficientemente largo «fuera de[l] Estado miembro [en cuestión] y *de los territorios en los que se aplica el Tratado UE*» puede considerarse un factor que pone de manifiesto la inexistencia de tal vínculo efectivo.⁴⁹

57. En este caso, según resulta de la resolución de remisión, el artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad pretende impedir que la nacionalidad danesa se transmita durante generaciones a personas que no tienen o han dejado de tener un vínculo efectivo con Dinamarca. Según el Gobierno danés, el legislador danés estimó que las personas nacidas en el extranjero que *no han vivido en Dinamarca* o que no han residido de forma significativa en ese Estado miembro pierden progresivamente la lealtad, la solidaridad y el vínculo con ese Estado miembro a medida que se hacen mayores.⁵⁰

⁴⁷ Sentencias Rottmann, apartado 51; Tjebbes y otros, apartado 32, y Wiener Landesregierung, apartado 52.

⁴⁸ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 35. Véanse también las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Tjebbes y otros (C-221/17, EU:C:2018:572), punto 53.

⁴⁹ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 36. Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Tjebbes y otros (C-221/17, EU:C:2018:572), punto 54. La cursiva es mía.

⁵⁰ Aunque me pregunto si esa pérdida progresiva del vínculo efectivo puede generalizarse a todas las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la disposición controvertida, estoy de acuerdo en que *puede* existir, *en principio*, el riesgo de que esa pérdida progresiva de vínculo efectivo se produzca *en determinados casos*. Además, desde mi punto de vista, es perfectamente posible considerar que determinados ciudadanos de la Unión tienen un vínculo efectivo con más de un Estado miembro. Poner en duda esa apreciación supondría poner en duda la esencia misma de la ciudadanía de la Unión. Resultaría paradójico, en mi opinión, no aceptar las eventuales consecuencias para los nacionales del ejercicio, en particular, de una de las libertades fundamentales de la Unión, a saber, la libre circulación de las personas.

58. En estas condiciones, considero que, como aducen los Gobiernos danés y francés y la Comisión, en principio, un Estado miembro puede legítimamente partir del postulado de que las personas nacidas en el extranjero y que no han vivido o residido en ese Estado miembro de manera que se acredite la existencia de un vínculo efectivo con ese Estado *pueden* perder progresivamente su relación de lealtad y solidaridad y su vínculo con dicho Estado miembro. A este respecto, ha de recordarse que el artículo 7, apartado 1, letra e), del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad dispone que *podrá* perderse la nacionalidad de pleno Derecho cuando no exista un vínculo efectivo entre el Estado y uno de sus nacionales que tenga su residencia habitual en el extranjero.⁵¹

59. Por consiguiente, considero, en principio, que un Estado miembro puede legítimamente, por un lado, decidir que determinados criterios, como la residencia en su territorio durante períodos cuya duración acumulada sea inferior a un año, no apuntan a la existencia de un vínculo efectivo con ese Estado miembro y, por otro lado, fijar una edad, como en este caso los veintidós años, para examinar si se cumplen los requisitos para la pérdida de la nacionalidad.

60. Dicho esto, en aras de la exhaustividad es preciso referirse a una cuestión importante planteada por la Comisión en sus observaciones escritas y debatida durante la vista a raíz de una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, que va más allá del problema al que se enfrenta el órgano jurisdiccional remitente. Se trata de la cuestión de si un criterio de pérdida de la nacionalidad basado en la residencia fuera de Dinamarca de un nacional danés que no distingue en función de si esa residencia tiene lugar en la Unión o en un Estado tercero puede considerarse legítimo con arreglo al Derecho de la Unión cuando esa pérdida implica la del estatuto de ciudadano de la Unión.⁵²

61. En efecto, como ha señalado acertadamente la Comisión en sus observaciones escritas y orales, la aplicación de ese criterio de residencia tendría como consecuencia que una persona que sea nacional de Dinamarca y tenga la nacionalidad de un Estado tercero, que haya nacido en otro Estado miembro, de madre o padre daneses que hayan ejercido su derecho a la libertad de circulación en virtud del artículo 21 TFUE, pierda su nacionalidad danesa por imperativo de la ley y, por consiguiente, su estatuto de ciudadano de la Unión si, al cumplir los veintidós años de edad, reúne los requisitos acumulativos que prevé el artículo 8, apartado 1, primera frase, de la Ley sobre la Nacionalidad y no puede acogerse a la excepción prevista en el artículo 8, apartado 1, segunda frase, de esa Ley. Dicho de otro modo, el ejercicio de los derechos vinculados al estatuto de ciudadanos de la Unión por sus padres acarrearía, paradójicamente, que esa persona perdiera todos sus derechos vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión.⁵³ Además, también se

⁵¹ El Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, adoptado el 6 de noviembre de 1997 en el marco del Consejo de Europa y que entró en vigor el 1 de marzo de 2000, fue ratificado por el Reino de Dinamarca el 24 de julio de 2002. El informe explicativo de dicho Convenio señala que esa disposición tiene por objeto autorizar al Estado que lo desee impedir que aquellos de sus nacionales que residan durante mucho tiempo en el extranjero conserven la nacionalidad de ese Estado cuando ha dejado de existir todo vínculo con ese Estado o ha sido sustituido por un vínculo con otro país, siempre y cuando, como sucede en el presente asunto, se trate de personas que tengan doble nacionalidad y que, por consiguiente, no exista riesgo de apátrida. Véase, el apartado 70 de dicho informe.

⁵² La inexistencia de esa distinción fue corroborada por el Gobierno danés en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia. En cuanto a la distinción que la normativa danesa realiza entre la residencia en Finlandia o Suecia, específicamente, y la residencia en otro Estado miembro, el Gobierno danés confirmó durante la vista que el artículo 8, apartado 3, de la Ley sobre la Nacionalidad prevé que una residencia durante siete años en esos Estados miembros acredita la existencia de un vínculo efectivo con Dinamarca. A este respecto la Comisión señaló, en respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia, que esa norma constituye una discriminación por razón del Estado miembro de residencia que puede considerarse una falta de coherencia con respecto al motivo de interés general que persigue la normativa danesa. Véase, asimismo, la nota a pie de página 6 de las presentes conclusiones.

⁵³ En respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia, la Comisión subrayó que de la aplicación de semejante criterio se desprende que el ejercicio del derecho de circulación y de residencia por parte del nacional danés afectado acarrea la pérdida de ese derecho.

produciría esa pérdida si esa persona, nacida en otro Estado miembro, hiciera uso entre los dieciocho y los veintidós años de edad de su derecho a la libre circulación y residencia, en particular, para trabajar o residir en otro Estado miembro.⁵⁴

62. A este respecto, aunque comparto las dudas de la Comisión sobre la legitimidad de ese criterio de residencia y de su impacto general en la libre circulación de los ciudadanos en la Unión, no creo que sea necesario realizar en el presente asunto un análisis específico y en profundidad de ese elemento para responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente. En efecto, de la resolución de remisión resulta que, a excepción de una estancia de tres o cuatro semanas en Francia,⁵⁵ la demandante en el litigio principal no ha residido en otro Estado miembro distinto de Dinamarca y ha vivido siempre en los Estados Unidos de América. Sin embargo, formularé las siguientes observaciones para el supuesto de que el Tribunal de Justicia tenga una opinión distinta.

63. En primer lugar, ha de recordarse que el problema expuesto en los puntos precedentes no se planteaba en el asunto que dio lugar a la sentencia Tjebbes y otros toda vez que el criterio basado en la residencia previsto en la normativa neerlandesa controvertida en ese asunto no trazaba ninguna distinción entre la residencia en los Países Bajos y la residencia en otro Estado miembro.⁵⁶ Así, aunque es indudablemente cierto que en esa sentencia el Tribunal de Justicia consideró que ese criterio reflejaba la inexistencia de un vínculo efectivo, especificó que se trataba de una residencia «fuera de[l] Estado miembro [en cuestión] y de los territorios en los que se aplica el Tratado UE».⁵⁷

64. A continuación, no hay que olvidar que, en lo que se refiere a ciudadanos de la Unión Europea que han nacido en el Estado miembro de acogida y que nunca han ejercido su derecho a la libertad de circulación, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que estos ciudadanos tienen derecho a invocar el artículo 21 TFUE, apartado 1, y las disposiciones adoptadas para su aplicación.⁵⁸

65. Por último, considero evidente que un criterio que no establece ninguna distinción entre una residencia o una estancia en un Estado tercero y una residencia o una estancia en un Estado miembro a efectos de la pérdida de la nacionalidad que implica que la persona afectada pierda su estatuto de ciudadano de la Unión, al cumplir veintidós años, constituye una clara limitación del derecho a la libertad de circulación y de residencia en los Estados miembros, que puede disuadir al nacional danés de ejercitar ese derecho.⁵⁹ Es preciso señalar, a este respecto, que no veo de qué manera podría afirmarse que esa restricción del derecho a la libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión es proporcionada. En efecto, en mi opinión, que un ciudadano de la Unión pueda perder su nacionalidad por haber establecido su residencia en un Estado miembro

⁵⁴ Así ocurriría, en mi opinión, con un nacional danés nacido en los Países Bajos, de padre danés y madre estadounidense que, a los dieciocho años, ejerciera su derecho a la libertad de circulación y de residencia para ir a trabajar o a estudiar a Italia, permaneciendo en ese país hasta los veintidós años. Ha de señalarse asimismo que, como explicó la Comisión en respuesta a una cuestión planteada por el Tribunal de Justicia, la situación en la que esa persona tuviera la doble nacionalidad danesa e italiana también estaría comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. En ese caso, no se trataría de la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión sino de una restricción del derecho a circular y residir libremente en la Unión.

⁵⁵ La demandante en el litigio principal confirmó durante la vista que se trataba de vacaciones.

⁵⁶ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 10.

⁵⁷ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 36. Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Tjebbes y otros (C-221/17, EU:C:2018:572), punto 54. La cursiva es mía.

⁵⁸ Sentencias de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), apartado 26; de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), apartados 42 y 43, y de 2 de octubre de 2019, Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809), apartado 26.

⁵⁹ Véanse las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588), punto 32, según el cual: «constituiría sin duda una violación del derecho de circulación y de residencia conferido al ciudadano de la Unión por el artículo [21 TFUE] una norma estatal que estableciese la pérdida de la nacionalidad en caso de traslado de residencia a otro Estado miembro».

distinto de aquel cuya nacionalidad posee restringe de manera desproporcionada el derecho a la libertad de circulación y de residencia de ese ciudadano. Como señaló acertadamente la Comisión durante la vista, la residencia y la estancia en el territorio de la Unión no debería considerarse una ruptura del vínculo real que existe entre un ciudadano de la Unión y su Estado miembro de origen.

66. En estas condiciones, y teniendo en cuenta mis reservas sobre los efectos sobre la libertad de circulación de los ciudadanos en la Unión de un criterio de residencia como el que prevé el artículo 8, apartado 1, primera frase, de la Ley sobre la Nacionalidad, considero que, en las circunstancias del litigio principal, el Derecho de la Unión no se opone, en principio, a que en las situaciones previstas por esa disposición un Estado miembro establezca la pérdida de la nacionalidad por motivos de interés general, aunque esa pérdida implique para la persona afectada la pérdida de su estatuto de ciudadana de la Unión.

2. Examen de la proporcionalidad de la normativa nacional en cuestión habida cuenta de las consecuencias que tiene para la persona afectada

67. A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en particular, de los apartados 40 a 42 de la sentencia Tjebbes y otros,⁶⁰ dudo que el régimen de pérdida de la nacionalidad danesa al cumplir veintidós años, según está previsto en el artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad y según lo aplican las autoridades danesas en la práctica administrativa, respete el principio de proporcionalidad. Mis dudas no nacen de un único aspecto de la normativa controvertida en el litigio principal, sino de varios elementos que integran ese régimen, relativos, por un lado, a la inexistencia de un examen individual de las consecuencias de la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión desde el punto de vista del Derecho de la Unión para las personas que han presentado su solicitud después de haber cumplido veintidós años y, por otro lado, de la imposibilidad de recuperar *ex tunc* la nacionalidad perdida.

a) Inexistencia sistemática de examen individual de las consecuencias de la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión desde el punto de vista del Derecho de la Unión para cualquier persona que presente su solicitud después de haber cumplido veintidós años

68. Conviene recordar que las dudas del órgano jurisdiccional remitente radican en que la pérdida de la nacionalidad danesa y, por lo tanto, del estatuto de ciudadano de la Unión es automática, y en que la Ley sobre la Nacionalidad no prevé ninguna excepción. Como señaló la Comisión durante la vista, en la situación objeto del litigio principal *nunca* se realizó un examen individual de la situación de la persona afectada por esa pérdida y, en su caso, de la de su familia. Creo que este es un aspecto central de las dificultades que plantea el régimen de pérdida de la nacionalidad por imperativo de la ley que está en cuestión en este asunto.

69. En primer lugar es preciso señalar que la *única vía* de que dispone un nacional danés para poder beneficiarse de un *examen individual* de las consecuencias de la pérdida de la nacionalidad que implica la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión desde el punto de vista del Derecho de la Unión es presentar una solicitud para conservar la nacionalidad danesa *antes* de cumplir

⁶⁰ Véanse los puntos 35 y 36 de las presentes conclusiones.

veintidós años⁶¹ y, más concretamente, *entre los veintiuno y los veintidós años de edad*,⁶² lo cual, a mi entender, es un período muy breve. Si la solicitud se presenta después de haber cumplido esa edad, únicamente será examinada para comprobar si concurren los requisitos previstos en el artículo 8, apartado 1, primera frase, de la Ley sobre la Nacionalidad. En caso afirmativo, su solicitud será automáticamente rechazada⁶³ y la persona afectada no solo perderá la nacionalidad danesa y, por consiguiente, su estatuto de ciudadana de la Unión, sino que, además, no tendrá derecho en ningún momento a que se examinen de forma individual las consecuencias de esa pérdida desde el punto de vista del Derecho de la Unión.

70. En segundo lugar, ha de observarse que, de las explicaciones proporcionadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que, tras dictarse la sentencia Tjebbes y otros, el Ministerio de Inmigración e Integración decidió que los antiguos nacionales daneses que hubieran cumplido veintidós años el 1 de noviembre de 1993 o después de esa fecha, que habían solicitado la conservación de su nacionalidad danesa *antes* de cumplir veintidós años y que habían sido objeto de una decisión de pérdida de nacionalidad en virtud del artículo 8 de la Ley sobre la Nacionalidad que implicaba la pérdida de su ciudadanía de la Unión, podían solicitar que se reexaminara esa decisión.⁶⁴ Así, mientras que esos nacionales se han podido beneficiar de ese reexamen en función del Derecho de la Unión, la demandante en el litigio principal, que cumplió veintidós años después del 1 de noviembre de 1993, no ha podido obtener tal reexamen dado que presentó su solicitud de conservación de la nacionalidad cuarenta y tres días *después* de haber cumplido veintidós años.

1) Objeciones del Gobierno danés

71. En cuanto a la razón de que se mantenga la exigencia prevista en el artículo 8, apartado 1, primera frase, de la Ley sobre la Nacionalidad, relativa a que la solicitud de conservación de la nacionalidad danesa debe presentarse *antes* de cumplir veintidós años, el órgano jurisdiccional remitente indica que de los trabajos preparatorios de dicha disposición se desprende que, en el momento de su modificación por el legislador danés en cumplimiento de la sentencia Tjebbes y otros, este consideró que «dicha sentencia no parece imponer la posibilidad sistemática de tal examen [individual]».

⁶¹ Sobre la modificación del artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad tras dictarse la sentencia Tjebbes y otros, véase el punto 25 de las presentes conclusiones.

⁶² Ha de recordarse que el órgano jurisdiccional remitente explica que, en caso de solicitud de conservación de la nacionalidad presentada *antes de los veintiún años*, el Ministerio de Inmigración e Integración *no se pronuncia* sobre si el solicitante conserva la nacionalidad danesa y lo único que hace es emitir un certificado de nacionalidad danesa *sin perjuicio de que* pueda perder esa nacionalidad al cumplir veintidós años en virtud del artículo 8 de la Ley sobre la Nacionalidad. Reconozco que el argumento de que la apreciación de la conservación de la nacionalidad debe realizarse en el momento más próximo posible a la fecha en la que se cumpla veintidós años para que las autoridades danesas puedan pronunciarse sobre la conservación de la nacionalidad no resulta convincente. Véase el punto 24 de las presentes conclusiones.

⁶³ Durante la vista, el Gobierno danés señaló, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, que, aunque las autoridades danesas *no informan* sistemáticamente a los nacionales daneses de las condiciones de pérdida de su nacionalidad a los veintidós años, la norma relativa a la pérdida de la nacionalidad danesa figura, no obstante, en la página 2 de los pasaportes. Además, dicho Gobierno precisó también que el pasaporte de la persona afectada por la pérdida de la nacionalidad danesa deja de tener validez a partir de los veintidós años. Sobre esa cuestión, considero que la reproducción de la norma que consta en la página 2 del pasaporte carece de incidencia en lo que respecta al problema que constituye el núcleo de este asunto, es decir, la total imposibilidad de que la demandante en el litigio principal pueda impugnar la pérdida de su nacionalidad, que implica la pérdida de su estatuto de ciudadana de la Unión, y, por consiguiente, que se realice un examen de proporcionalidad en función del Derecho de la Unión de las condiciones de esa pérdida.

⁶⁴ El órgano jurisdiccional remitente se refiere, a este respecto, al documento del Ministerio de Inmigración e Integración titulado «Orientering om behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes» (Información sobre la tramitación de solicitudes de certificado de mantenimiento de la nacionalidad danesa tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-221/17, Tjebbes).

72. A este respecto, el Gobierno danés aduce en sus observaciones escritas y orales que de la sentencia *Tjebbes y otros* no se desprende que deba ser posible realizar un examen individual en cualquier momento, cuando la persona afectada lo desee. Según su interpretación de esa sentencia, basta con que ese examen individual pueda realizarse, lo cual, desde su punto de vista, sucede cuando la solicitud de conservación de la nacionalidad se presenta antes de cumplir veintidós años.

73. De aceptarse esta interpretación en el presente asunto se plantearían las siguientes preguntas: ¿debe considerarse que, en determinadas situaciones, una persona puede perder la nacionalidad de un Estado miembro, con la consiguiente pérdida del estatuto de ciudadana de la Unión, sin que se efectúe *en ningún momento* un examen individual de esa pérdida y de las consecuencias que tiene para esa persona desde el punto de vista del Derecho de la Unión? Y ¿debe considerarse, como sostiene el referido Gobierno, que la obligación de los Estados miembros de realizar ese examen individual, plasmada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, puede estar limitada por un plazo de caducidad?

74. Estas preguntas me llevan claramente a concluir que no puede aceptarse esa interpretación de la sentencia *Tjebbes y otros* realizada por el legislador y el Gobierno daneses, pues se basa en una lectura incorrecta de esa sentencia.

75. En primer lugar, en mi opinión, esa lectura pasa por alto la obligación de las autoridades competentes y de los órganos jurisdiccionales nacionales de respetar el principio de proporcionalidad en materia de pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, por un lado, y de realizar, a efectos del respeto de dicho principio, un examen individual de las consecuencias de la pérdida de ese estatuto desde el punto de vista del Derecho de la Unión, por otro lado.

76. En segundo lugar, esa interpretación supone permitir a los Estados miembros privar de su efecto útil al artículo 20 TFUE, según ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, en situaciones como las del litigio principal. Conviene recordar que, según reiterada jurisprudencia, la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros. Por lo tanto, ese estatuto no puede quedar privado de efecto útil y, por consiguiente, los derechos que confieren no pueden ser vulnerados mediante la adopción de una normativa nacional que no respete el Derecho de la Unión.

2) Interpretación correcta de la sentencia *Tjebbes y otros*

77. Ha de recordarse que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el principio según el cual la competencia de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad debe ejercitarse respetando el Derecho de la Unión no permite considerar que los modos de pérdida de la nacionalidad que dan lugar a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión escapan al control del Derecho de la Unión.⁶⁵ A este respecto, el Tribunal de Justicia afirmó en la sentencia *Tjebbes y otros* que la pérdida automática de la nacionalidad de un Estado miembro por imperativo de la ley resultaría incompatible con el principio de

⁶⁵ Véanse, en ese sentido, las sentencias *Rottmann*, apartados 41 a 43, 45, 48, 56 y 59; *Tjebbes y otros*, apartados 30, 32, 40 a 42 y 45, y *Wiener Landesregierung*, apartados 44, 59, 61 y 73. Véanse, asimismo, los puntos 29 a 43 y, especialmente, el punto 45 de las presentes conclusiones.

proporcionalidad si las normas nacionales pertinentes no permitieran, en ningún momento, un examen individual de las consecuencias que tal pérdida tendría para las personas afectadas desde el punto de vista del Derecho de la Unión.⁶⁶

78. Pues bien, a diferencia de lo que afirmó el Tribunal de Justicia en los apartados 41 y 42 de la sentencia Tjebbes y otros, en una situación como la de la demandante en el litigio principal, en la que la pérdida de la nacionalidad danesa se produce de pleno derecho e implica la pérdida del estatuto de ciudadana de la Unión, debe destacarse que las autoridades danesas *no están en condiciones de examinar*, con carácter incidental, las consecuencias de tal pérdida para *todos* los nacionales daneses que hayan presentado su solicitud de conservación de la nacionalidad después de cumplir veintidós años. En efecto, esos nacionales *en ningún momento* tienen derecho a que se efectúe un examen individual de las consecuencias que esa pérdida tiene para ellos desde el punto de vista del Derecho de la Unión. A mi entender, la inexistencia de ese examen no solo es automática, como señala el órgano jurisdiccional remitente, sino además *sistemática*.

79. Conforme a una interpretación correcta de la sentencia Tjebbes y otros, *todas* las situaciones de pérdida de nacionalidad que implican la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión deben poder examinarse a la luz del principio de proporcionalidad, según lo interpreta el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa al artículo 20 TFUE, lo que conlleva la obligación de efectuar un examen individual *también* con respecto a las personas que están en la situación de la demandante en el litigio principal. Pues bien, de acuerdo con la normativa controvertida en el litigio principal, algunas situaciones en las que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión tiene potenciales consecuencias desproporcionadas no podrán examinarse nunca en función del Derecho de la Unión, a pesar de que las personas afectadas pierdan todos los derechos vinculados a ese estatuto.

80. ¿Es eso aceptable? No lo creo.

81. Procede recordar a este respecto que el Tribunal de Justicia ya declaró, en la sentencia Wiener Landesregierung, que *toda pérdida*, incluso provisional, del estatuto de ciudadano de la Unión implica que la persona afectada queda privada, por tiempo indefinido, de la posibilidad de disfrutar de todos los derechos conferidos por dicho estatuto.⁶⁷ Por consiguiente, en una situación como la que constituye el objeto del litigio principal, en la que una persona ya ha perdido su nacionalidad por imperativo de la ley al cumplir veintidós años y, por consiguiente, su estatuto de ciudadana de la Unión, sin haber tenido la posibilidad de impugnar esa pérdida, habida cuenta de las consecuencias que tiene para ella desde el punto de vista del Derecho de la Unión, el Estado miembro interesado tiene la obligación de garantizar el efecto útil del artículo 20 TFUE.

82. Si, como en el presente asunto, los motivos de la pérdida de la nacionalidad, que implica la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, son, en principio, legítimos, esa pérdida solo puede producirse si las autoridades competentes y los órganos jurisdiccionales nacionales respetan el principio de proporcionalidad. Una cosa es que la normativa nacional pueda prever una *regla* de pérdida de la nacionalidad *ex lege*, pues esa elección legislativa es competencia de los Estados miembros. Otra muy distinta es que el *procedimiento nacional* que prevé esa normativa

⁶⁶ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 41. Es preciso recordar que, en el asunto que dio lugar a esa sentencia, el Tribunal de Justicia no debía pronunciarse sobre la competencia para definir un modo de pérdida de la nacionalidad en la normativa nacional (como la residencia de los nacionales de un Estado miembro durante un período de diez años, de forma ininterrumpida, fuera de ese Estado miembro y de la Unión), sino sobre la incompatibilidad con el principio de proporcionalidad de esa normativa, toda vez que no permitía efectuar *en ningún momento* un examen de las consecuencias de esa pérdida a la luz del Derecho de la Unión. Sobre esa distinción, véanse mis consideraciones expuestas en el punto 45 de las presentes conclusiones.

⁶⁷ Apartado 48 de tal sentencia.

no permita a la persona afectada impugnar esa pérdida en el marco de un examen de la proporcionalidad⁶⁸ y, por consiguiente, tener derecho a un examen individual de las consecuencias de esa pérdida. La circunstancia de que un Estado miembro pueda prever legítimamente la pérdida por imperativo de la ley de la nacionalidad debe distinguirse, por tanto, del respeto del principio de proporcionalidad de esa pérdida con arreglo al Derecho de la Unión.

83. En esas circunstancias cabría alegar que una falta total y sistemática de examen individual con respecto a las personas que presentaron su solicitud después de cumplir veintidós años no es apta para lograr el objetivo que persigue la obligación de efectuar un examen de proporcionalidad, es decir, permitirles conservar la nacionalidad del Estado miembro en cuestión y, por lo tanto, el estatuto de ciudadano de la Unión, y que la privación de la nacionalidad que la disposición controvertida lleva aparejada es un acto arbitrario e incoherente.

84. Pongamos por ejemplo, a título ilustrativo, el caso de dos hermanas que tengan nacionalidad danesa, AA y BB. AA nace en Dinamarca y luego se traslada con sus padres a los Estados Unidos de América pocos meses después de su nacimiento. En cambio, BB nace en los Estados Unidos de América y se encuentra en la misma situación que la demandante en el litigio principal. En ese caso, la aplicación del artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad a ambas hermanas tendrá como consecuencia que AA conserve su nacionalidad danesa por el hecho de haber nacido en Dinamarca mientras que su hermana, BB, que presentó su solicitud de conservación de la nacionalidad danesa poco después de cumplir veintidós años, perderá su nacionalidad de forma automática y, por lo tanto, su estatuto de ciudadana de la Unión, *sin haber tenido la oportunidad de impugnar esa pérdida*.

85. En este caso, la demandante en el litigio principal indicó, respondiendo a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia durante la vista, que sus hermanos y hermanas habían podido conservar su nacionalidad danesa y, en consecuencia, su estatuto de ciudadanos de la Unión, al haber formulado la solicitud puntualmente. Estamos así ante una situación en la que la demandante en el litigio principal es la única de su familia que ha perdido la nacionalidad danesa y, por consiguiente, su estatuto de ciudadana de la Unión.

86. A este respecto, procede recordar que el examen individual de la situación de la persona afectada implica, en su caso, el de la situación de su familia, a fin de determinar si la pérdida de la nacionalidad del Estado miembro de que se trate, cuando lleve aparejada la pérdida de la ciudadanía de la Unión, tendrá consecuencias que afecten 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 afectada desde el punto de vista del Derecho de la Unión.⁶⁹ A falta de ese examen de proporcionalidad, las autoridades nacionales competentes y, en su caso, los tribunales nacionales no podrán verificar si la pérdida de la nacionalidad resulta conforme con los derechos fundamentales consagrados en la Carta y, muy especialmente, con el derecho al respeto de la vida familiar, tal como se formula en el artículo 7 de la propia Carta.⁷⁰

87. Así, considero que, con independencia de que el legislador nacional haya elegido legítimamente introducir o no una fecha límite para la pérdida de la nacionalidad por imperativo de la ley, las autoridades competentes o, en su caso, los órganos jurisdiccionales nacionales deben estar en condiciones de examinar de forma individual *toda* pérdida de nacionalidad que implique la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión en el momento en que se presente la solicitud de

⁶⁸ Por ejemplo, en el procedimiento de revocación de los documentos de viaje o con ocasión de la solicitud de un nuevo pasaporte.

⁶⁹ Sentencias Tjebbes y otros, apartado 44, y Wiener Landesregierung, apartado 59.

⁷⁰ Sentencias Tjebbes y otros, apartado 45, y Wiener Landesregierung, apartado 61.

conservar la nacionalidad. En ese caso, se plantea la cuestión del período que debe ser tenido en cuenta para realizar ese examen en el marco del examen de la proporcionalidad. A este respecto, la Comisión aduce acertadamente que ese examen podría efectuarse teniendo en cuenta la situación del interesado a los veintidós años. Puesto que ese examen individual también sería posible cuando la solicitud de conservación de la nacionalidad se presentase después de cumplir veintidós años, en mi opinión, la limitación indicada del período a tener en cuenta para realizar ese examen respetaría tanto el principio de seguridad jurídica como el de proporcionalidad. A este respecto procede añadir que, en caso de que ese examen se efectuase teniendo en cuenta la situación de la persona afectada a los veintidós años, la eventual existencia de hechos nuevos en determinados casos podría exigir, no obstante, que se realizara un nuevo examen.

b) No recuperación ex tunc de la nacionalidad conforme a un régimen de pérdida de esta por imperativo legal, con la posibilidad de recuperarla posteriormente conforme a un procedimiento general de naturalización

88. Como ya he señalado, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta también sobre la dificultad para recuperar la nacionalidad mediante naturalización después de los veintidós años. A este respecto, el Gobierno danés sostiene que el examen de la proporcionalidad de la pérdida de la nacionalidad prevista en artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad con respecto a las personas que ya han cumplido veintidós años en el momento de solicitar la conservación de la nacionalidad debe basarse en una apreciación global del régimen danés de pérdida y recuperación de la nacionalidad.

89. En este sentido, como ya he dicho, el régimen de pérdida de la nacionalidad por imperativo de la ley brinda a los antiguos nacionales la posibilidad de recuperarla posteriormente conforme al procedimiento general de naturalización, siempre que cumplan una serie de exigencias, entre ellas residir en territorio nacional en el momento de presentar la solicitud de naturalización y haber residido de forma ininterrumpida nueve años en Dinamarca.⁷¹

90. ¿Es esa posibilidad de recuperar la nacionalidad suficiente para que el régimen de pérdida automática de la nacionalidad danesa se considere conforme a las exigencias que se derivan del Derecho de la Unión, según lo interpreta el Tribunal de Justicia en la sentencia Tjebbes y otros?

91. No lo creo.

92. En primer lugar, como ya he indicado, el Tribunal de Justicia ha consagrado en su jurisprudencia el principio según el cual la competencia de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad debe ejercerse respetando el Derecho de la Unión.⁷²

93. En segundo lugar, como ya he señalado igualmente, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, en una situación en la que la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro se produce por imperativo de la ley y lleva consigo la pérdida de la ciudadanía de la Unión, las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales competentes no solo deben estar en condiciones de examinar, con carácter incidental, las consecuencias de tal pérdida de nacionalidad, sino

⁷¹ Véanse los puntos 8 y 26 de las presentes conclusiones.

⁷² Véanse las sentencias de 7 de julio de 1992, Micheletti y otros (C-369/90, EU:C:1992:295), apartado 10; Rottmann, apartados 39 y 41; Tjebbes y otros, apartado 30; de 14 de diciembre de 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008), apartado 38, y Wiener Landesregierung, apartado 37.

también, eventualmente, de arbitrar el mecanismo adecuado para que la persona afectada recupere *ex tunc* la nacionalidad en el momento en que solicite la obtención de un documento de viaje o de cualquier otro documento que haga constar su nacionalidad.⁷³

94. Debe constatar que el régimen de pérdida de la nacionalidad danesa controvertido en el litigio principal no prevé esa posibilidad, a diferencia de lo que consideró el Tribunal de Justicia en la sentencia Tjebbes y otros. Pues bien, esa pérdida de la nacionalidad, incluso durante un período *determinado* de algunos años, como en este caso, implica que la persona afectada queda privada, durante todo ese período, de la posibilidad de disfrutar de todos los derechos conferidos por el estatuto de ciudadana de la Unión.⁷⁴ Por lo tanto, considero que esa posibilidad de recuperar la nacionalidad no es suficiente, incluso flexibilizando los requisitos generales de residencia, para considerar que el régimen de pérdida automática de la nacionalidad danesa es conforme a las exigencias que se derivan del principio de proporcionalidad en virtud del artículo 20 TFUE.

95. En tales circunstancias, considero que un examen de la proporcionalidad, a la luz del Derecho de la Unión, de las consecuencias que tiene la pérdida de la nacionalidad cuando implica la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, que únicamente se realiza si la persona afectada lo solicita antes de cumplir veintidós años y sin que se pueda restituir *ex tunc* la nacionalidad a esa persona, no basta para cumplir las exigencias que se derivan del Derecho de la Unión, según lo interpreta el Tribunal de Justicia en la sentencia Tjebbes y otros.

V. Conclusión

96. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este, Dinamarca):

«El artículo 20 TFUE, en relación con el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que prevé, con sujeción a determinados requisitos, la pérdida automática de la nacionalidad de dicho Estado miembro al cumplir los veintidós años de edad por falta de vínculo efectivo, si no se ha solicitado su conservación antes de esa edad, pérdida que implica, en el caso de las personas que no posean asimismo la nacionalidad de otro Estado miembro, la pérdida de la ciudadanía de la Unión y de los derechos vinculados a la misma, sin que, cuando la solicitud se presenta después de cumplidos los veintidós años, se lleve a cabo un examen individual, a la luz del principio de proporcionalidad, de las consecuencias de tal pérdida para su situación desde el punto de vista del Derecho de la Unión, con la posibilidad de recuperar *ex tunc* la nacionalidad por parte de las personas afectadas cuando solicitan un documento de viaje o cualquier otro documento que acredite su nacionalidad.»

⁷³ Sentencia Tjebbes y otros, apartado 42 y fallo.

⁷⁴ Véase, en ese sentido, la sentencia Wiener Landesregierung, apartado 48.