Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 1 de julio de 2021 [1]

Asunto C-118/20

JY
con intervención de
Wiener Landesregierung

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria)]

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión Europea — 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 al compromiso de este último de naturalizar al interesado — Revocación de este compromiso por razones de orden público — Situación de apatridia — Criterios de adquisición de la nacionalidad — Proporcionalidad»

Índice

I. Introducción . . . 3

II. Marco jurídico . . . 3

A. Derecho internacional . . . 3

1. Convención para reducir los casos de apatridia . . . 3

2. Convenio sobre la reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades . . . 4

3. Convenio Europeo sobre la Nacionalidad . . . 4

B. Derecho de la Unión . . . 6

C. Derecho austriaco . . . 6

[1] Lengua original: francés.

III. Hechos del asunto principal, procedimiento ante el Tribunal de Justicia y cuestiones prejudiciales . . . 7

IV. Análisis jurídico . . . 10

A. Observaciones preliminares . . . 10

B. Primera cuestión prejudicial: ¿está comprendida la situación a que se refiere el litigio principal en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión? . . . 11

1. Jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia sobre la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión . . . 12

a) Sentencia Micheletti y otros: la competencia de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad debe ejercerse respetando el Derecho de la Unión . . . 12

b) Sentencias Rottmann y Tjebbes y otros: confirmación y aclaración del principio consagrado en la sentencia Micheletti . . . 13

2. Consecuencias de la decisión controvertida a la luz del Derecho de la Unión . . . 15

a) Aplicación de los principios derivados de las sentencias Rottmann y Tjebbes y otros a la situación a que se refiere el litigio principal . . . 15

b) Jurisprudencia derivada de la sentencia Ruiz Zambrano: privación del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por el estatuto de ciudadano de la Unión . . . 18

c) Sentencia Lounes: la lógica de la integración progresiva . . . 18

3. Decisión de la República de Estonia por la que se formalizó la renuncia de JY a su nacionalidad . . . 19

C. Segunda cuestión prejudicial: sobre la conformidad de la decisión controvertida con el principio de proporcionalidad . . . 21

1. Motivo de interés general que persigue la normativa en que se basó la decisión controvertida . . . 22

2. Respeto del principio de proporcionalidad en lo que atañe a las consecuencias de la decisión controvertida en la situación de JY . . . 23

a) Circunstancias relacionadas con la situación individual de la persona afectada . . . 24

1) Naturaleza de las infracciones . . . 24

2) Tiempo transcurrido entre la adopción de la decisión por la que el Estado se comprometió a otorgar la nacionalidad y la de su revocación . . . 26

3) Limitaciones al ejercicio del derecho de circulación y residencia en el territorio del conjunto de países de la Unión . . . 26

4) Posibilidad de que la persona afectada recupere su nacionalidad de origen . . . 27

5) Normal desarrollo de la vida familiar y de la actividad profesional 27

b) Coherencia y adecuación de las normas nacionales para alcanzar el objetivo de protección de la seguridad vial 28

V. Conclusión 28

I. Introducción

1. La legislación nacional de un Estado miembro permite a este revocar, debido a infracciones administrativas relacionadas con la seguridad vial, su compromiso de conceder la nacionalidad a una persona que, ostentando la nacionalidad de un único Estado miembro y para obtener la de otro Estado miembro, renuncia a su nacionalidad y, por lo tanto, a su estatuto de ciudadano de la Unión Europea, de conformidad con la decisión de las autoridades de dicho Estado en la que se estipula tal compromiso. De ese modo se impide a la referida persona recuperar el estatuto de ciudadano de la Unión.

2. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia debe interpretar el artículo 20 TFUE en el contexto de las sentencias Rottmann [2] y Tjebbes y otros [3] y abordar la tercera parte de una materia relativamente delicada referida a las obligaciones de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad a la luz del Derecho de la Unión.

II. Marco jurídico

A. Derecho internacional

1. Convención para reducir los casos de apatridia

3. El 22 de septiembre de 1972, la República de Austria se adhirió a la Convención para reducir los casos de apatridia, hecha 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»). Dicha Convención establece en su artículo 7, apartados 2, 3 y 6, lo siguiente:

«2. 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.

3. Salvo lo dispuesto en los párrafos 4 y 5 del presente artículo, el nacional de un Estado contratante no podrá perder su nacionalidad, si al perderla ha de convertirse en apátrida, por el hecho de abandonar el país cuya nacionalidad tiene, residir en el extranjero, dejar de inscribirse en el registro correspondiente o cualquier otra razón análoga.

[…]

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).

6. Salvo en los casos a que se refiere el presente artículo, una persona no perderá la nacionalidad de un Estado contratante, si dicha pérdida puede convertirla en apátrida, aunque dicha pérdida no esté expresamente prohibida por ninguna otra disposición de la presente Convención.»

4. El artículo 8 de dicha Convención dispone, en sus apartados 1 y 3:

«1. Los Estados contratantes no privarán de su nacionalidad a una persona si esa privación ha de convertirla en apátrida.

[…]

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, los Estados contratantes podrán conservar la facultad para privar a una persona de su nacionalidad si en el momento de la firma, ratificación o adhesión especifican que se reservarán tal facultad por uno o varios de los siguientes motivos, siempre que estos estén previstos en su legislación nacional en ese momento:

a) cuando, en condiciones incompatibles con el deber de lealtad al Estado contratante, la persona,

   […]

   ii) Se haya conducido de una manera gravemente perjudicial para los intereses esenciales del Estado;

[…]»

2. Convenio sobre la reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades

5. El Convenio sobre la reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades y sobre las obligaciones militares en el caso de pluralidad de nacionalidades, hecho en Estrasburgo el 6 de mayo de 1963 y que entró en vigor el 28 de marzo de 1968, es aplicable a la República de Austria desde el 1 de septiembre de 1975.

6. El artículo 1 de este Convenio, titulado «De la reducción de los casos de pluralidad de nacionalidad», dispone, en su apartado 1, que «los nacionales mayores de edad de las Partes contratantes que adquieran en virtud de una manifestación expresa de su voluntad o por su naturalización, opción o reintegración la nacionalidad de otra Parte, perderán su nacionalidad anterior; no podrá autorizárseles para que la conserven».

3. Convenio Europeo sobre la Nacionalidad

7. 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 (en lo sucesivo, «Convenio sobre la Nacionalidad»), es aplicable a la República de Austria desde el 1 de marzo de 2000.

8. El artículo 4 del Convenio sobre la Nacionalidad, titulado «Principios», establece que las normas sobre la nacionalidad de cada Estado Parte han de basarse, entre otros, en los principios según los cuales toda persona tiene derecho a una nacionalidad y debe evitarse la apatridia.

9. El artículo 6 de este Convenio, titulado «Adquisición de la nacionalidad», dispone, en su apartado 3, que «cada Estado Parte deberá prever en su Derecho interno la posibilidad de naturalización para las personas que residan legal y habitualmente en su territorio. No deberá establecer, entre las condiciones de naturalización, un período de residencia superior a diez años antes de la presentación de la solicitud.»

10. El artículo 7 de dicho Convenio, titulado «Pérdida de la nacionalidad por imperativo de la ley o por iniciativa del Estado Parte», prevé, en sus apartados 1 y 3, lo siguiente:

«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 su 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.»

11. El artículo 8 del mismo Convenio, titulado «Pérdida de la nacionalidad por iniciativa de la persona», dispone, en particular, que «cada Estado Parte deberá permitir la renuncia a su nacionalidad, siempre que las personas afectadas no se conviertan en apátridas».

12. A tenor del artículo 10 del Convenio sobre la Nacionalidad, titulado «Tramitación de las solicitudes», «cada Estado Parte deberá procurar tramitar en un plazo razonable las solicitudes relativas a la adquisición, la conservación, la pérdida de su nacionalidad, la reintegración de su nacionalidad o la expedición de un certificado de nacionalidad».

13. El artículo 15 de este Convenio, titulado «Otros supuestos de nacionalidad múltiple», establece que:

«Las disposiciones del Convenio no limitarán el derecho de cada Estado Parte a determinar en su Derecho interno si:

a. sus nacionales que adquieran o posean la nacionalidad de otro Estado conservan o pierden la nacionalidad de dicho Estado Parte,

b. la adquisición o la conservación de su nacionalidad estará supeditada a la renuncia o pérdida de otra nacionalidad.»

14. El artículo 16 del citado Convenio, titulado «Conservación de la nacionalidad anterior», estipula que «un Estado Parte no deberá hacer de la renuncia o pérdida de otra nacionalidad un requisito para la adquisición o el mantenimiento de su nacionalidad cuando dicha renuncia o pérdida no sea posible o no pueda exigirse razonablemente».

B. Derecho de la Unión

15. El artículo 20, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 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».

C. Derecho austriaco

16. El artículo 10 de la Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (Ley austriaca sobre la nacionalidad de 1985), de 30 de julio de 1985[4] (en lo sucesivo, «Ley sobre la Nacionalidad»), titulado «Concesión», dispone lo siguiente:

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

[…]

6. si este da garantías, en su comportamiento hasta ese momento, de una actitud positiva frente a la República y de que no constituye una amenaza para la paz, el orden y la seguridad públicos ni pone en peligro otros intereses públicos a que se refiere 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 ostente una nacionalidad extranjera

1. si este se abstiene de realizar los actos necesarios para renunciar a la nacionalidad que ostenta cuando llevarlos a cabo sea posible y razonablemente exigible […]

[…]»

[4] BGBl. n.º 311/1985, en su versión publicada en el BGBl. I, n.º 136/2013.

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

«(1) Deberá adquirirse frente al extranjero el compromiso de que se le concederá la nacionalidad en caso de que, en un plazo de dos años, acredite la renuncia a la nacionalidad que ostentaba hasta ese momento cuando

1. no sea apátrida;

2. ni se apliquen el artículo 10, apartado 6, ni el artículo 16, apartado 2, y ni el artículo 17, apartado 4, y

3. dicho compromiso le permita o pueda facilitarle renunciar a la nacionalidad que ostentaba hasta ese momento.

(2) El compromiso deberá revocarse cuando, con excepción de lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, punto 7, el extranjero deje de cumplir alguno de los requisitos exigidos para la concesión de la nacionalidad.

(3) Una vez adquirido el compromiso, la nacionalidad deberá concederse tan pronto el extranjero

1. haya renunciado a la nacionalidad que ostentaba hasta ese momento o

2. acredite que realizar los actos necesarios para renunciar a la nacionalidad que ostenta no es posible o razonablemente exigible.»

III. Hechos del asunto principal, procedimiento ante el Tribunal de Justicia y cuestiones prejudiciales

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

19. Mediante decisión de 11 de marzo de 2014, el Niederösterreichische Landesregierung (Gobierno del estado federado de Baja Austria, Austria), autoridad competente habida cuenta del lugar de residencia de JY, se comprometió, con arreglo al artículo 11 *bis*, apartado 4, punto 2, en relación con los artículos 20 y 39, de la Ley sobre la Nacionalidad, a que se le concedería la nacionalidad austriaca a JY si esta acreditaba, en un plazo de dos años, que había renunciado a la nacionalidad de la República de Estonia.

20. JY fijó su residencia principal en Viena (Austria) y presentó dentro del plazo establecido 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, había dejado de ser ciudadana estonia. Desde la renuncia de la ciudadanía estonia, JY es apátrida.

21. Mediante decisión de 6 de julio de 2017, el Wiener Landesregierung (Gobierno del estado federado de Viena, Austria), que había pasado a ser la autoridad competente para examinar la solicitud de JY, revocó la decisión del Niederösterreichische Landesregierung (Gobierno del estado federado de Baja Austria), con arreglo al 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 (en lo sucesivo, «decisión controvertida»).

22. El Wiener Landesregierung (Gobierno del estado federado de Viena) motivó esta decisión afirmando, por una parte, que, tras obtener el compromiso 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, por otra parte, que JY era responsable de ocho infracciones administrativas cometidas durante el período comprendido entre los años 2007 y 2013, antes de obtener dicho compromiso. Por consiguiente, la citada autoridad administrativa consideró que JY ya no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 10, apartado 1, punto 6, de la Ley sobre la Nacionalidad. JY interpuso un recurso contra la referida decisión.

23. Mediante sentencia de 23 de enero de 2018, el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena, Austria) desestimó el recurso, al considerar, en esencia, que procedía revocar el compromiso de concesión de la nacionalidad austriaca, con arreglo al artículo 20, apartado 2, de la Ley sobre la Nacionalidad, al haber surgido un motivo de denegación después de aportarse la prueba de la renuncia a la nacionalidad que ostentaba hasta ese momento y al no cumplirse, en el presente asunto, el requisito de concesión previsto en el artículo 10, apartado 1, punto 6, de la Ley sobre la Nacionalidad. En tal sentido, según este órgano jurisdiccional, las dos infracciones administrativas graves de que se trata pueden poner en peligro, la primera de ellas, la protección de la seguridad pública del tráfico y, la segunda, la seguridad de los demás usuarios de la vía pública. En su opinión, estas dos infracciones administrativas graves, consideradas junto con las ocho infracciones administrativas cometidas en el período comprendido entre los años 2007 y 2013, ponen en entredicho el correcto comportamiento futuro de JY en el sentido de esta última disposición, sin que la prolongada residencia de JY en Austria y su integración profesional y personal desvirtúen la anterior conclusión.

24. Por otra parte, el referido tribunal consideró que la sentencia Rottmann no era aplicable debido a que, en la fecha en que se adoptó la decisión controvertida, JY ya era apátrida y, por lo tanto, ya no era ciudadana de la Unión. A su juicio, además, el hecho de que hubiera cometido infracciones graves llevó a considerar que las medidas adoptadas por la decisión controvertida eran proporcionadas a la luz de la Convención para reducir los casos de apatridia.

25. JY interpuso recurso de casación contra esa sentencia ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria).

26. En el presente asunto, habida cuenta de las infracciones administrativas cometidas por JY antes y después de obtener el compromiso de que se le iba a conceder de la nacionalidad austriaca, el tribunal remitente subraya que, en Derecho austriaco, nada cabe oponer a la consideración de que se cumplen los requisitos para revocar el compromiso de concesión de la nacionalidad austriaca, en el sentido del artículo 20, apartado 2, de la Ley sobre la Nacionalidad, ni a la denegación de la solicitud de concesión de dicha nacionalidad, con arreglo al artículo 10, apartado 1, punto 6, de esa misma Ley.

27. Dicho esto, el tribunal remitente precisa que, aunque el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena), habida cuenta de la situación de apatridia de JY, examinó a la luz de la Convención para reducir los casos de apatridia la proporcionalidad de esta revocación, concluyendo que esta era proporcional, no llevó a cabo, desde el punto de

vista del Derecho de la Unión, un control de la proporcionalidad de las consecuencias de la revocación del compromiso en la situación de la persona afectada y, en su caso, en la situación de los miembros de su familia al considerar que las sentencias Rottmann y Tjebbes y otros no eran aplicables al presente asunto.

28. Así, por lo que respecta a la primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente declara de antemano que, habida cuenta de la situación fáctica y jurídica de JY en la fecha en que se adoptó la decisión controvertida —fecha que resulta determinante para examinar el fondo de la sentencia del Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena)—, JY no era ciudadana de la Unión. A diferencia de la situación de los interesados en los asuntos que dieron lugar a las sentencias Rottmann y Tjebbes y otros, en el caso que nos ocupa, la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión no se produjo a consecuencia de la decisión controvertida. Por el contrario, como consecuencia de que se revocara el compromiso de la concesión de la nacionalidad, unido a que se denegara su solicitud de concesión de la nacionalidad austriaca, JY perdió el derecho, adquirido de manera condicional, a recuperar la ciudadanía de la Unión a la que ya había renunciado por iniciativa propia.

29. Así, a juicio del tribunal remitente, se plantea la cuestión de si tal situación, por su propia naturaleza y por sus consecuencias, está comprendida en el ámbito del Derecho de la Unión y de si, para adoptar la decisión controvertida, la autoridad administrativa competente debía respetar este Derecho. A este respecto, el tribunal remitente considera, al igual que el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena), que tal situación no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

30. En caso de que la respuesta a la primera cuestión prejudicial sea afirmativa, el tribunal remitente se pregunta también si las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales competentes deben analizar, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si la revocación del compromiso de concesión de la nacionalidad austriaca —que impide que la persona afectada pueda recuperar su estatuto de ciudadano de la Unión—, habida cuenta de las consecuencias que tiene para su situación, es compatible, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, con el principio de proporcionalidad. Este órgano jurisdiccional considera que debe exigirse tal control de proporcionalidad y se pregunta, a este respecto, si es decisivo el mero hecho de que JY renunciara a su ciudadanía de la Unión y disolviera la relación especial de solidaridad y de lealtad entre el Estado miembro de origen y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, que son el fundamento del vínculo de nacionalidad. [5]

31. En estas circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), mediante resolución de 13 de febrero de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de marzo de 2020, 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

[5] Véase la sentencia Tjebbes y otros, apartado 33.

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?»

32. JY, los Gobiernos austriaco y francés, así como la Comisión Europea, han presentado observaciones escritas. Los mismos interesados, así como los Gobiernos estonio y neerlandés, estuvieron representados en la vista que se celebró el 1 de marzo de 2021.

IV. Análisis jurídico

A. Observaciones preliminares

33. El artículo 20 TFUE, apartado 1, establece que «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». Por lo tanto, el artículo 20 TFUE confiere a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro el estatuto de ciudadano de la Unión,[6] cuya vocación es convertirse en el estatuto fundamental del conjunto de los nacionales de los Estados miembros.[7] Esto significa que la nacionalidad de un Estado miembro es el requisito previo para disfrutar del estatuto de ciudadano de la Unión al que están vinculados todos los deberes y derechos establecidos por el TFUE.[8] Así pues, la ciudadanía de la Unión no solo tiene carácter derivado sino también adicional, en la medida en que confiere derechos adicionales a los ciudadanos de la Unión, como el derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros o el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales.[9] En este sentido, el estatuto de ciudadano de la Unión confiere a los nacionales de los Estados miembros una ciudadanía «más allá del Estado».[10]

34. El presente asunto, que se inscribe en este contexto jurídico, afecta directamente al estatuto fundamental de ciudadano de la Unión y las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente son consecuencia de las sentencias Rottmann y Tjebbes y otros, especialmente pertinentes en el caso de autos.

6 Sentencias de 11 de julio de 2002, D'Hoop [C-224/98, EU:C:2002:432, apartado 27, y, más recientemente, de 27 de febrero de 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión) (C-836/18, EU:C:2020:119)], apartado 35.

7 Véase, en particular, la sentencia de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), apartado 31.

8 El artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo primero, establece, en particular, que «los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados».

9 Artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letras a) y b). Véase también el artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letras c) y d). En particular, del artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), se desprende que el estatuto de ciudadano de la Unión no está reservado a los nacionales de los Estados miembros que residen o que están presentes en el territorio de la Unión. 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 38.

10 Véanse las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588), punto 16.

35. En las presentes conclusiones analizaré, en primer lugar, si la situación a que hace referencia el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. A este respecto, expondré la jurisprudencia relativa a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión antes de analizar, a la luz de esta, las consecuencias de la decisión controvertida (primera cuestión prejudicial). En segundo lugar, tras hacer referencia a la decisión del Gobierno estonio relativa a la renuncia a la nacionalidad por parte de JY, examinaré la proporcionalidad de esta primera decisión (segunda cuestión prejudicial).

B. Primera cuestión prejudicial: ¿está comprendida la situación a que se refiere el litigio principal en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión?

36. Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si está comprendida, por su propia naturaleza y por sus consecuencias, en el ámbito del Derecho de la Unión la situación de una persona física que, ostentando la nacionalidad de un único Estado miembro, renuncia a su nacionalidad y, por lo tanto, a su estatuto de ciudadano de la Unión para obtener la de otro Estado miembro, de conformidad con la decisión de las autoridades de dicho Estado en la que se estipula el compromiso de que se le concederá la nacionalidad, si bien esta decisión es revocada posteriormente y se deniega su solicitud de concesión de la nacionalidad, lo que impide a esa persona recuperar el estatuto de ciudadano de la Unión.

37. Por lo que respecta, en primer lugar, a las particularidades del presente asunto, el tribunal remitente señala que la situación a que se refiere el litigio principal se caracteriza por el hecho de que, en la fecha en que se adoptó la decisión controvertida, JY ya había renunciado a su nacionalidad estonia y, por consiguiente, a su estatuto de ciudadana de la Unión. Así, a diferencia de las situaciones que dieron lugar a las sentencias Rottmann y Tjebbes y otros, el tribunal remitente considera que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión no se produjo a consecuencia de la decisión controvertida y que la situación de JY no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

38. Por lo que respecta, en segundo lugar, a las observaciones escritas presentadas por las partes, el Gobierno austriaco comparte la opinión del tribunal remitente y alega que JY renunció por iniciativa propia a la nacionalidad estonia y, por lo tanto, a la ciudadanía de la Unión. Sin embargo, JY subraya que nunca tuvo la intención de renunciar a su condición de ciudadana de la Unión como estatuto fundamental. Únicamente deseaba —y su expectativa era legítima— adquirir la nacionalidad de otro Estado miembro y, en definitiva, perdió involuntariamente la ciudadanía de la Unión. JY sostiene que, en la medida en que la revocación del compromiso de concesión de la nacionalidad austriaca afecta a sus derechos como ciudadana de la Unión, las autoridades austriacas estaban obligadas a respetar el Derecho de la Unión a este respecto.

39. El Gobierno francés y la Comisión consideran que la situación controvertida en el litigio principal está comprendida, por su propia naturaleza y por sus consecuencias, en el ámbito del Derecho de la Unión.

40. Además, el Gobierno francés considera que JY, al haber renunciado a su nacionalidad estonia de origen debido a que otro Estado miembro se había comprometido a concederle la nacionalidad, se enfrenta a una decisión revocatoria de ese compromiso que tiene por efecto mantenerla en una situación de apatridia, caracterizada por la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión que atribuye el artículo 20 TFUE, así como de los derechos vinculados a dicho estatuto. En tal situación, el Gobierno francés opina que los Estados miembros están obligados a respetar el Derecho de la Unión en el ejercicio de sus competencias en materia de nacionalidad.

41. La Comisión, por su parte, admite que la situación que originó el litigio principal es diferente de las que dieron lugar a las sentencias Rottmann y Tjebbes y otros. No obstante, alega que el hecho de que un ciudadano de la Unión deseoso de integrarse mejor en el Estado miembro de acogida adopte, al solicitar la nacionalidad de este, un comportamiento conforme con el Derecho de ese Estado miembro y esté dispuesto a aceptar convertirse temporalmente en apátrida, no puede perjudicarle por el hecho de que la revocación del compromiso de concederle la nacionalidad quede excluida de control judicial con arreglo al Derecho de la Unión debido a la apatridia que le ha impuesto el procedimiento de adquisición de la nacionalidad austriaca.

42. Los Gobiernos estonio y neerlandés también han sostenido en la vista que la situación de JY está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

43. Por lo tanto, habida cuenta de las circunstancias particulares de la situación a que se refiere el litigio principal, voy a examinar si está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

1. Jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia sobre la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión

44. El tribunal remitente hace referencia a las sentencias Rottmann y Tjebbes y otros. No obstante, me parece útil comenzar mi análisis de la jurisprudencia pertinente examinando la sentencia Micheletti y otros. [11]

a) Sentencia Micheletti y otros: la competencia de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad debe ejercerse respetando el Derecho de la Unión

45. En la sentencia Micheletti y otros, [12] el Tribunal de Justicia declaró que «la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro, competencia que debe ejercerse respetando el Derecho de la Unión». El Tribunal de Justicia precisó que, una vez que un Estado miembro, respetando el Derecho de la Unión, ha atribuido su nacionalidad a una persona, otro Estado miembro no puede «limitar los efectos […] exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado». [13]

[11] Sentencia de 7 de julio de 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295).

[12] Sentencia de 7 de julio de 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295), apartado 10. Cabe recordar que el asunto que dio lugar a esta sentencia se refería a la situación de un ciudadano que ostentaba la doble nacionalidad italiana y argentina. Al pretender este fijar su residencia en el Estado miembro de acogida (España), las autoridades de dicho Estado, basándose en su Derecho nacional, habían conservado la nacionalidad del lugar de residencia habitual, a saber, la del tercer Estado.

[13] Sentencia de 7 de julio de 1992, Micheletti y otros (C-369/90, EU:C:1992:295), apartado 10. El Tribunal de Justicia ya había esbozado esta idea en las sentencias de 12 de noviembre de 1981, Airola/Comisión (72/80, EU:C:1981:267), apartados 8 y ss., y de 7 de febrero de 1979, Auer (136/78, EU:C:1979:34), apartado 28. En la primera, el Tribunal de Justicia se negó a tener en cuenta, a efectos de la aplicación del Estatuto de los Funcionarios, la naturalización italiana de una funcionaria de nacionalidad belga, basándose en que dicha naturalización le había sido impuesta, de conformidad con lo dispuesto en el Derecho italiano, sin posibilidad de renunciar a ella, a raíz de su matrimonio con un italiano, vulnerando el principio de la igualdad de trato entre funcionarios masculinos y femeninos. En la segunda, declaró que, «ninguna disposición del Tratado, en el ámbito de aplicación del mismo, permite tratar de modo distinto a los nacionales de un Estado miembro según la época o el modo de adquirir la nacionalidad de este Estado, desde el momento en que cuando alegan el disfrute de las disposiciones comunitarias, poseen la nacionalidad de un Estado miembro».

46. Me parece importante subrayar, en esta fase, que la reserva formulada por el Tribunal de Justicia en esta sentencia, según la cual procede respetar el Derecho de la Unión, comprende tanto los requisitos de la adquisición como los de pérdida de la nacionalidad. Volveré sobre este punto más adelante. [14]

b) Sentencias Rottmann y Tjebbes y otros: confirmación y aclaración del principio consagrado en la sentencia Micheletti

47. El principio consagrado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Micheletti y otros [15] fue confirmado en la sentencia Rottmann. [16] En el contexto del examen de una decisión revocatoria de la naturalización adoptada por las autoridades alemanas, el Tribunal de Justicia aclaró también el alcance de este principio. [17] Así, tras recordar la competencia de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad, [18] el Tribunal de Justicia precisó 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». [19] A este respecto, se basó en una jurisprudencia reiterada 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. [20] Cuando estas situaciones están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, deben respetar ese Derecho y están sujetas al control del Tribunal de Justicia. [21] En efecto, el estatuto de ciudadano de la Unión no puede quedar privado de su efecto útil y, en consecuencia, los derechos que confiere no pueden vulnerarse mediante la adopción de medidas estatales. [22]

14 Véase el punto 56 de las presentes conclusiones.

15 Sentencia de 7 de julio de 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295), apartado 10.

16 Apartados 39 y 45. Cabe recordar que el Sr. Rottmann había adquirido la nacionalidad alemana por naturalización de forma fraudulenta.

17 Véanse, en particular, Lagarde P., «Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation», *Revue critique de droit international privé*, 2010, p. 540; Kostakopoulou D., «European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?», *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*? J. Shaw (ed.), EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, pp. 21 a 26, y, en la misma obra, Kochenov D., «Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters», pp. 11 a 16, así como de Groot G. R. y Seling A., «The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy — The Courts avant gardism in nationality matters», pp. 27 a 31.

18 Sentencia Rottmann, apartado 39 y jurisprudencia citada.

19 Sentencia Rottmann, apartado 41. Véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto (C-135/08, EU:C:2009:588), punto 20: «No es menos cierto que, puesto que la situación está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, el ejercicio por los Estados miembros de las competencias que mantienen no puede ser discrecional. Dicho ejercicio está sujeto a la obligación de respetar las normas comunitarias».

20 Sentencia Rottmann, apartado 41 y jurisprudencia citada.

21 Véanse, en particular, para un análisis doctrinal de la jurisprudencia sobre esta materia, Konstadinides T., «La fraternité européenne? The extent of national competence to condition the acquisition and loss of nationality from the perspective of EU citizenship», *European Law Review*, 2010, 35(3), pp. 401 a 414, y Pudzianowska D., «Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?», *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej, ed. Baranowska* G., Bodnar A., Gliszczyńska-Grabias A., Varsovia, 2015, pp. 141 a 154.

22 Véase, sobre esta sentencia, Mengozzi P., «Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers», *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, n.º 1, pp. 29 a 48, en particular, p. 34. Véase también Barbou Des Places S., «La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire: la nationalité sans frontières», *Revue des Affaires européennes*, Bruylant/Larcier, 2011, pp. 29 a 50, en particular p. 26: «No es la retirada de la nacionalidad como tal lo que interesa al Derecho de la Unión, sino el hecho de que dicha retirada tenga efectos sobre la ostentación de la condición de ciudadano de la Unión».

48. Por lo tanto, en la sentencia Rottmann, [23] el Tribunal de Justicia declaró 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 lo coloca, tras haber perdido la nacionalidad de origen de otro Estado miembro, en una posición que puede acarrear la pérdida de dicho estatuto y de los derechos correspondientes está comprendida, por su propia naturaleza, en el ámbito del Derecho de la Unión.

49. Esta sentencia abrió así la posibilidad de someter a un examen minucioso, a la luz del Derecho de la Unión, determinados aspectos de las legislaciones sobre la nacionalidad de los Estados miembros vinculados a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión. [24] Tal ocasión se presentó nueve años más tarde, con el asunto que dio lugar a la sentencia Tjebbes y otros. [25]

50. En esta sentencia, se examinó a la luz del Derecho de la Unión un requisito general de pérdida automática por imperativo de la ley de la nacionalidad neerlandesa y, por tanto, del estatuto de ciudadano de la Unión de las interesadas. [26] El Tribunal de Justicia [27] ha confirmado el principio enunciado en la jurisprudencia anterior. [28] Al remitirse a los apartados 42 y 45 de la sentencia Rottmann, afirmó que la situación de los ciudadanos de la Unión que poseen únicamente la nacionalidad de un 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. [29]

[23] Apartado 42. Tal como lo resumió el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones presentadas en el asunto Tjebbes y otros (C-221/17, EU:C:2018:572), punto 34: «En la sentencia Rottmann, a diferencia de lo que proponía el Abogado General [véase el punto 13 de las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588)], el Tribunal de Justicia no buscó un vínculo de conexión entre la revocación de la naturalización del Sr. Janko Rottmann y el ejercicio por parte de este de su derecho a circular en la Unión.» Véase también la sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), cuyo apartado 42 se basa en el apartado 42 de la sentencia Rottmann.

[24] Véase, a este respecto, Shaw J., «Setting the scene: the Rottmann case introduced», *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*? *op. cit*., p. 4.

[25] Cabe recordar que en dicha sentencia se trataba de nacionales neerlandeses que poseían la nacionalidad de un Estado tercero que habían presentado una demanda ante los órganos jurisdiccionales neerlandeses a raíz de la negativa del Ministerio de Asuntos Exteriores a examinar sus solicitudes de renovación del pasaporte nacional. La negativa del Ministerio se basaba en la Ley sobre la nacionalidad neerlandesa, que dispone, en particular, que toda persona mayor de edad perderá la nacionalidad si posee a la vez otra nacionalidad y si, tras alcanzar la mayoría de edad, establece su residencia principal durante un período ininterrumpido de diez años fuera de los Países Bajos y de la Unión Europea.

[26] Y no una decisión individual de retirada de la nacionalidad, basada en el comportamiento del interesado, como en el asunto que dio lugar a la sentencia Rottmann.

[27] Véanse los puntos 45 a 50 de las presentes conclusiones.

[28] Sentencia Tjebbes y otros, apartado 30 y jurisprudencia citada. En sus conclusiones presentadas en el asunto Tjebbes y otros (C-221/17, EU:C:2018:572), punto 28, el Abogado General Mengozzi consideró que las recurrentes en los litigios principales no habían perdido con carácter definitivo el estatuto de ciudadanas de la Unión que les confiere el artículo 20 TFUE, pero que estaban en una «posición que [podía] acarrear la pérdida de dicho estatuto», para concluir que las situaciones controvertidas en este asunto estaban comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión. Sin embargo, en su sentencia, el Tribunal de Justicia no analizó la aplicabilidad del Derecho de la Unión.

[29] Sentencia Tjebbes y otros, apartado 32. Cabe observar que de este punto se desprende que no solo las «[posiciones] *que [pueden] acarrear la pérdida* de dicho estatuto» están comprendidas, por su propia naturaleza y por sus consecuencias, dentro del ámbito del Derecho de la Unión [sentencia Rottmann, punto 42], sino también las de aquellos que «*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». El subrayado es mío. En mi opinión, la descripción de este segundo tipo de situación es más directa puesto que designa situaciones en las que las personas afectadas se ven *obligadas* a hacer frente a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión.

51. A la luz de este marco jurisprudencial, [30] la cuestión que se plantea en el presente asunto es la siguiente: ¿está comprendida la situación de JY en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión?

52. Estoy convencido, por las razones que expondré a continuación, de que esta cuestión ha de responderse de forma afirmativa.

2. Consecuencias de la decisión controvertida a la luz del Derecho de la Unión

a) Aplicación de los principios derivados de las sentencias Rottmann y Tjebbes y otros a la situación a que se refiere el litigio principal

53. Es cierto que, en el presente asunto, en la fecha pertinente para examinar la fundamentación del recurso interpuesto en el litigio principal, a saber, aquella en la que se adoptó la decisión controvertida, [31] JY ya se había convertido en apátrida y, por consiguiente, había perdido su estatuto de ciudadana de la Unión. También es cierto que la pérdida de dicho estatuto no se deriva directamente de la decisión controvertida. En efecto, la renuncia de JY a su nacionalidad estonia se formalizó mediante una decisión del Gobierno de dicho Estado miembro.

54. Además, es evidente que la pérdida de dicho estatuto no resulta de un requisito de pérdida de la nacionalidad, [32] sino de un requisito de adquisición establecido por la legislación austriaca. [33] En efecto, las autoridades austriacas justificaron las medidas adoptadas por la decisión controvertida invocando el hecho de que JY ya no cumplía los requisitos de adquisición de la nacionalidad austriaca, previstos en el artículo 10, apartado 1, punto 6, de la Ley sobre la Nacionalidad. [34]

55. Como ya he señalado, [35] habida cuenta de estas particularidades, la situación de JY difiere de las situaciones que dieron lugar a las sentencias Rottmann y Tjebbes y otros. No obstante, considero que estas circunstancias no pueden excluir la situación de JY del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y ello por las razones que expondré a continuación.

56. En primer lugar, si bien las decisiones del Gobierno estonio y del Wiener Landesregierung (Gobierno del estado federado de Viena) se basan ciertamente en el sistema de adquisición y pérdida de la nacionalidad de dos ordenamientos jurídicos nacionales diferentes, [36] comparto la opinión de la Comisión de que la revocación del compromiso adquirido de naturalizar a una persona apátrida en la fecha de dicha revocación no debe considerarse de forma aislada sino teniendo en cuenta que esa persona era nacional de otro Estado miembro y poseía, por tanto, el estatuto de ciudadano de la Unión. [37] Por consiguiente, en esta fase, la pérdida por parte de JY de

30 Véanse los puntos 45 a 50 de las presentes conclusiones.

31 Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

32 Ya se trate de un requisito de retirada de la nacionalidad adquirida por naturalización, como en la sentencia Rottmann, o de un requisito de pérdida automática de la nacionalidad por imperativo de la ley, como en la sentencia Tjebbes y otros.

33 Véase el punto 22 de las presentes conclusiones.

34 Véase, a este respecto, el punto 26 de las presentes conclusiones.

35 Véanse los puntos 28 y 37 de las presentes conclusiones.

36 La primera decisión se refiere al *procedimiento de pérdida de la nacionalidad* estonia, mientras que la decisión controvertida se refiere al *procedimiento de adquisición de la nacionalidad* austriaca.

37 El hecho de que JY ostentara la nacionalidad estonia antes de renunciar a ella para ajustarse a la legislación austriaca distingue su situación de la controvertida en el asunto que dio lugar a la sentencia de 20 de febrero de 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), en el que la señora Kaur, al no responder a la definición de nacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, no pudo haber sido privada de los derechos derivados del estatuto de ciudadano de la Unión, dado que nunca ostentó tales derechos. Véase, a este respecto, la sentencia Rottmann, apartado 49.

su estatuto de ciudadana de la Unión considero que debería apreciarse teniendo en cuenta no solo la decisión de las autoridades estonias, sino también el procedimiento de naturalización austriaco, considerado en su conjunto. [38]

57. En segundo lugar, me gustaría volver sobre la cuestión planteada anteriormente, a saber, que la reserva formulada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Micheletti y otros [39] comprende tanto los requisitos de adquisición de la nacionalidad como los de su pérdida. El principio enunciado en dicha sentencia fue confirmado por las sentencias Rottmann [40] y Tjebbes y otros. [41] Por consiguiente, este principio se aplica en los casos que, como el presente asunto, se refieren a los requisitos de adquisición de la nacionalidad, e*n la medida en que dichos requisitos tienen como consecuencia la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión* del interesado. Así pues, cuando se trata de ciudadanos de la Unión, el ejercicio de la competencia en materia de pérdida y adquisición de la nacionalidad, en la medida en que *afecte a los derechos conferidos y protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión*, puede ser objeto de un control jurisdiccional efectuado a la luz del Derecho de la Unión.

58. En el presente asunto, del marco jurídico expuesto por el tribunal remitente se desprende que, según el artículo 20, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad, el compromiso de concesión de la nacionalidad austriaca está supeditado al requisito *sine qua non* de que la persona interesada renuncie, en un plazo de dos años, a la nacionalidad del Estado miembro que ostentaba hasta ese momento. En otras palabras, esta persona debe aceptar no solo convertirse en apátrida, sino también perder su estatuto de ciudadano de la Unión. [42]

59. A este respecto, me parece importante examinar, por una parte, el carácter voluntario o no de la renuncia a la nacionalidad del Estado miembro de origen y, por otra parte, la cuestión de las expectativas legítimas creadas por tal compromiso.

60. Por lo que se refiere, en primer lugar, al carácter del *requisito de renuncia*, según el Gobierno austriaco, JY renunció voluntariamente a la nacionalidad estonia y, por lo tanto, al estatuto de ciudadana de la Unión. Pero, ¿puede calificarse tal renuncia de «voluntaria»?

61. Contrariamente a lo que alega, en esencia, el Gobierno austriaco, la situación de un nacional de un Estado miembro que, como JY, renuncia a su nacionalidad de origen *con el único objetivo de cumplir el requisito* de obtener el compromiso de concesión de la nacionalidad austriaca impuesto por la legislación nacional y, por lo tanto, *con la única perspectiva de recuperar la ciudadanía de la Unión*, no puede calificarse de «renuncia voluntaria». En efecto, como subraya la Comisión, tal renuncia tuvo lugar cuando JY había obtenido de las autoridades austriacas el compromiso de que, salvo la renuncia a la nacionalidad que ostentaba hasta ese momento, se cumplían todos los demás requisitos relativos a la concesión de la nacionalidad austriaca. Por lo tanto, es evidente que, como se desprende de sus observaciones, JY quería preservar su estatuto de ciudadana de la Unión.

38 Sobre la decisión de las autoridades estonias, véanse los puntos 76 y ss. de las presentes conclusiones.

39 Sentencia de 7 de julio de 1992, Micheletti y otros (C-369/90, EU:C:1992:295), apartado 10. Véanse los puntos 46 y 57 de las presentes conclusiones.

40 Apartados 39 y 45.

41 Apartados 30 y 32.

42 En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, el Gobierno austriaco explicó que, en lo que atañe a los ciudadanos de la Unión, si bien la legislación nacional no ha sido modificada, las autoridades austriacas han modificado su práctica para evitar la apatridia.

62. En efecto, dado que, en relación con el compromiso de naturalización, la legislación austriaca exige como requisito *sine qua non* la renuncia a la nacionalidad del Estado de origen, conservando sin embargo la facultad de revocar dicho compromiso, el ejercicio de tal revocación confronta *sistemáticamente* al ciudadano de la Unión interesado con la pérdida de su estatuto de ciudadano de la Unión y, en consecuencia, esta situación está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

63. Por lo que se refiere, en segundo lugar, a las *expectativas legítimas*, es evidente que, en la medida en que el compromiso de concesión de la nacionalidad austriaca está supeditado a la renuncia y a la pérdida de la nacionalidad de origen, este compromiso crea expectativas legítimas para el interesado. [43] En particular, me parece evidente que, en el presente asunto, la expectativa legítima de JY de recuperar su estatuto de ciudadana de la Unión está amparada por el Derecho de la Unión. [44] Por consiguiente, al adoptar una decisión por la que se comprometen a naturalizar a un nacional como JY, las autoridades austriacas están obligadas a que dicho nacional no quede privado del estatuto de ciudadano de la Unión —incluso en el caso de infracciones cometidas antes o después de adoptarse tal decisión— facilitándole la adquisición de la nacionalidad solicitada. Como se desprende de la propuesta que formulo en relación con la segunda cuestión prejudicial, considero que, en el ejercicio de esta competencia, las autoridades austriacas también están obligadas a tomar en consideración las circunstancias específicas de cada situación, aplicando el principio de proporcionalidad. [45]

64. La apatridia que impone el sistema austriaco de adquisición de la nacionalidad expone al nacional de un Estado miembro que desea obtener la nacionalidad austriaca como JY a la *pérdida temporal* del estatuto de ciudadano de la Unión que atribuye el artículo 20 TFUE. Pero también puede exponerlo posteriormente a l*a pérdida permanente* de dicho estatuto, puesto que, como en el presente asunto, las autoridades austriacas pueden revocar el compromiso de naturalización como consecuencia de la comisión de una infracción, privándole así de la *totalidad de los derechos vinculados a este*.

65. De ello se deduce, como ha sostenido la Comisión, que la revocación del compromiso de naturalización, tras la renuncia a la nacionalidad del Estado miembro de origen, combinada con la denegación de la solicitud de naturalización, es comparable, habida cuenta de sus consecuencias, a una decisión revocatoria de la naturalización. En el presente asunto, la consecuencia de esta revocación es la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión.

66. Por consiguiente, considero que la situación de una persona que, tras haber renunciado a su nacionalidad de origen con el fin de cumplir un requisito de concesión de la nacionalidad impuesto por la ley del Estado miembro de acogida, se enfrenta a una decisión revocatoria del compromiso de concesión de la nacionalidad adoptada por las autoridades de dicho Estado, que la coloca, de este modo, en una posición de pérdida permanente del estatuto de ciudadano de la Unión y de los derechos correspondientes, está comprendida, por su propia naturaleza y por sus consecuencias, en el ámbito del Derecho de la Unión.

[43] Sobre los mecanismos vinculados a la protección de las expectativas legítimas en las legislaciones nacionales en materia de nacionalidad, véase de Groot G. R., y Wautelet P., «Reflections on Quasi-Loss of Nationality from Comparative, International and European Perspectives», *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Carrera Nuñez, S. y de Groot, G. R. (eds.), Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, pp. 117 a 156, en particular, pp. 138 y ss.

[44] Por lo que respecta a la decisión controvertida, cabría oponerle el principio de la protección de la confianza legítima en el mantenimiento del estatuto de ciudadano de la Unión, dado que, en mi opinión, existía una confianza merecedora de protección en JY, que estaba obligada a renunciar a su nacionalidad de origen. Sobre las razones que excluían la aplicabilidad del principio de confianza legítima al Sr. Rottmann, véanse las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588), punto 31.

[45] Véanse los puntos 102 y ss. de las presentes conclusiones.

67. Esta conclusión se ve corroborada, en mi opinión, no solo por la sentencia Tjebbes,[46] sino también por la jurisprudencia derivada de las sentencias Ruiz Zambrano[47] y Lounes.[48]

b) Jurisprudencia derivada de la sentencia Ruiz Zambrano: privación del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por el estatuto de ciudadano de la Unión

68. Desde que se dictó la sentencia Ruiz Zambrano,[49] el Tribunal de Justicia reconoce la aplicabilidad del artículo 20 TFUE a la situación de los nacionales de un Estado miembro que no han ejercido su derecho de circulación y que, a raíz de una decisión de dicho Estado miembro, quedan privados del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión.

69. Si el Tribunal de Justicia declaró, en esa sentencia, que la situación en cuestión estaba comprendida en el ámbito del Derecho de la Unión, no veo cómo podría considerarse que una situación como la de JY, en la que la decisión controvertida ha expuesto a una nacional de un Estado miembro a la pérdida permanente de su estatuto de ciudadana de la Unión y, por lo tanto, no solo a la pérdida del disfrute de la *esencia de los derechos* conferidos por el artículo 20 TFUE, sino a la de *la totalidad de estos*, no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, cuando, a diferencia de los hijos del Sr. Ruiz Zambrano, JY ejerció su derecho a la libre circulación al trasladarse al territorio de otro Estado miembro y residir legalmente en él.

70. Habida cuenta de esta última circunstancia, analizaré brevemente la situación controvertida en el litigio principal a la luz de la lógica de la integración progresiva enunciada en la sentencia Lounes.[50]

c) Sentencia Lounes: la lógica de la integración progresiva

71. En primer lugar, debo señalar que, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, JY confirmó que reside en Austria desde 1993.[51] Por consiguiente, consta que JY, como nacional estonia, desde la adhesión de la República de Estonia a la Unión en 2004 ha residido y trabajado en Austria en calidad de ciudadana de la Unión.

[46] Apartado 32. Como he señalado en el punto 50 de las presentes conclusiones, el Tribunal de Justicia se refiere 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».

[47] Sentencia de 8 de marzo de 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). Véanse, en particular, las sentencias de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), apartado 80, y de 8 de mayo de 2018, K. A. y otros. (Reagrupación familiar en Bélgica) (C-82/16, EU:C:2018:308), apartado 49.

[48] Sentencia de 14 de noviembre de 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862).

[49] Sentencia de 8 de marzo de 2011, (C-34/09, EU:C:2011:124), apartado 42. A este respecto, la situación de los hijos del Sr. Ruiz Zambrano, «que podía privarles del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión» y la del Sr. Rottmann, «que podía acarrear la pérdida del estatuto conferido por el artículo [20 TFUE] y de los derechos correspondientes» [sentencia Rottmann, apartado 42], son comparables en el sentido de que, en ambas situaciones, el estatuto de ciudadano de la Unión ha quedado privado de su efecto útil. A este respecto, véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Rendón Marín y CS (C-165/14 y C-304/14, EU:C:2016:75), puntos 114 y 115.

[50] Sentencia de 14 de noviembre de 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862). Cabe recordar que el asunto que dio lugar a esta sentencia se refería a una nacional española que, que, tras haber residido en Reino Unido desde el año 1996, adquirió la nacionalidad del Reino Unido por naturalización en el año 2009, conservando no obstante la nacionalidad española. En 2014 contrajo matrimonio con un nacional de un tercer Estado. La solicitud de tarjeta de residencia como cónyuge de un ciudadano de la Unión presentada por este fue denegada por las autoridades del Reino Unido por haber sobrepasado la duración de la estancia autorizada en este Estado miembro infringiendo la ley en materia de inmigración.

[51] En la vista, el Gobierno austriaco señaló que, antes de la adhesión de la República de Estonia a la Unión Europea, JY disponía de un certificado de establecimiento para los nacionales de terceros países.

72. Por tanto, además de que consta que JY es titular de los derechos que el artículo 20 TFUE confiere a los ciudadanos de la Unión, esta es también beneficiaria de los derechos que confiere el artículo 21 TFUE, apartado 1, según el cual todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

73. A este respecto, según el Tribunal de Justicia, «los derechos conferidos a un ciudadano de la Unión por el artículo 21 TFUE, apartado 1, incluidos los derechos derivados de que gozan los miembros de su familia, 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». [52] Pues bien, un ciudadano de la Unión como JY que, tras haberse trasladado al Estado miembro de acogida, ejerciendo su libertad de circulación, y haber residido en él durante varios años, en el presente asunto Austria, con arreglo al artículo 7, apartado 1, o al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE, [53] desea adquirir la nacionalidad de ese Estado miembro, tiende a integrarse de forma duradera en la sociedad de dicho Estado.

74. Por consiguiente, como ha declarado el Tribunal de Justicia, «considerar que ese ciudadano, al que se han conferido derechos en virtud del artículo 21 TFUE, apartado 1, en razón del ejercicio de su libertad de circulación, debe renunciar a tales derechos […] por el hecho de que ha tratado de lograr, mediante la naturalización en ese Estado miembro, una mayor integración en la sociedad de este, sería contrario a la lógica de integración progresiva que pretende favorecer la citada disposición». [54]

75. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, considero, como ya he señalado, que la situación a que se refiere el litigio principal está comprendida, por su propia naturaleza y por sus consecuencias, en el ámbito del Derecho de la Unión.

3. Decisión de la República de Estonia por la que se formalizó la renuncia de JY a su nacionalidad

76. Si bien de mi análisis de la primera cuestión prejudicial se desprende que la pérdida del estatuto de ciudadana de la Unión de JY resulta del procedimiento de naturalización austriaco, considerado en su conjunto, [55] me parece pertinente, en esta fase, explicar brevemente las razones por las que opino, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno francés, que, *en el marco de la remisión prejudicial del presente asunto*, la decisión que debe examinarse a la luz del Derecho de la Unión no es la decisión de las autoridades estonias, sino la decisión controvertida.

[52] Sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), apartado 56.

[53] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE. En lo que atañe a la situación a que se refiere el litigio principal, no cabe excluir que JY hubiera adquirido un derecho de residencia permanente en ese Estado miembro con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38. A este respecto, ha de señalarse que basta con que el interesado cumpla los requisitos que permiten disfrutar del derecho de residencia permanente, de conformidad con el Derecho de la Unión, para que dicho derecho sea reconocido por los Estados miembros. Procede subrayar que, con arreglo al artículo 11a, apartado 4, punto 2, de la Ley sobre la Nacionalidad, si el interesado es nacional de un Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Acuerdo EEE), puede concederse la nacionalidad austriaca si este reside legalmente y sin interrupción en el territorio federal durante al menos seis años.

[54] Sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), apartado 58. Véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407), punto 86.

[55] Véase el punto 56 de las presentes conclusiones.

77. El Gobierno francés sostiene en sus observaciones escritas que el hecho de que JY perdiera su estatuto de ciudadana de la Unión se debe únicamente a la decisión de las autoridades estonias que, sin esperar a que JY adquiriera efectivamente la nacionalidad austriaca, aceptaron su solicitud de renuncia a la nacionalidad estonia. En su opinión, la aceptación de una solicitud de renuncia a la nacionalidad de un Estado miembro presentada por un ciudadano de la Unión debe supeditarse a la adquisición efectiva de la nacionalidad de otro Estado miembro o de un tercer país para evitar colocarlo, incluso temporalmente, en una situación de apatridia. [56]

78. El Gobierno estonio, apoyado en este punto por el Gobierno neerlandés y la Comisión, subrayó en la vista que la República de Estonia no podía denegar la solicitud de renuncia de JY a su nacionalidad. Según afirma, cuando un nacional estonio solicita renunciar a su nacionalidad y cumple los requisitos establecidos por la legislación estonia, presentando los justificantes exigidos, en particular el compromiso de concesión de la nacionalidad expedida por el Estado miembro de que se trate que acredite que dicho nacional obtendrá la nacionalidad de ese Estado, le es imposible denegar tal solicitud.

79. Comparto este argumento.

80. El Tribunal de Justicia recordó, en la sentencia Rottmann, [57] que «los principios derivados de la presente sentencia en cuanto a la competencia de los Estados miembros en materia de nacionalidad así como su obligación de ejercer esta competencia respetando el Derecho de la Unión se aplican tanto al Estado miembro de naturalización como al Estado miembro de la nacionalidad de origen», precisando que ello se refería al «marco de la presente remisión prejudicial».

81. Ciertamente, una medida como la prevista por el Código Civil francés permite garantizar que se mantenga el estatuto de ciudadano de la Unión y constituye, por tanto, uno de los medios por los que las autoridades de un Estado miembro pueden asegurar que, en una situación como la que es objeto del litigio principal, la persona afectada no pierda ese estatuto.

82. No obstante, habida cuenta de las particularidades del presente asunto, no puede reprocharse al Gobierno estonio haber aceptado la solicitud de JY de renunciar a su nacionalidad en la medida en que esta renuncia es un requisito *sine qua non* impuesto por el procedimiento de adquisición de la nacionalidad austriaca en el contexto del compromiso otorgado por las autoridades austriacas. Como ya he señalado, [58] este compromiso no solo ha creado expectativas legítimas en JY, sino también una confianza en las autoridades estonias digna de protección por el principio de confianza mutua. A este respecto, según las observaciones que formuló el Gobierno estonio en la vista, el artículo 26 de la Ley estonia sobre la nacionalidad establece que el Gobierno tiene la facultad de no retirar la nacionalidad de un interesado si esa retirada tiene como consecuencia una situación de apatridia. [59] Dado que las autoridades austriacas se habían comprometido a conceder la naturalización, el Gobierno estonio señala que no podía prever que fueran a revocar su

[56] El Gobierno de Francia indicó que el artículo 23-9, punto 1, del Código Civil francés prevé que la pérdida de la nacionalidad francesa surtirá efectos en la fecha de adquisición de la nacionalidad extranjera, lo que evita la situación de apatridia. Por su parte, el Gobierno estonio confirmó, al responder a una pregunta del Tribunal de Justicia, que la legislación estonia no exige obtener previamente la nueva nacionalidad para autorizar la renuncia a la nacionalidad de un ciudadano estonio y que no es posible renunciar a la nacionalidad estonia de manera temporal o condicionada.

[57] Sentencia Rottmann, apartado 62.

[58] Véase el punto 63 de las presentes conclusiones.

[59] A este respecto, cabe recordar que la República de Estonia no es Parte Contratante del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad y, por tanto, no está sujeta a las obligaciones establecidas en su artículo 8.

compromiso.[60] Así, la República de Estonia se basó en el compromiso de concesión de la nacionalidad al considerar que podía confiar legítimamente en que las autoridades austriacas iban a otorgar dicho compromiso. En cualquier caso, dicho Estado miembro subraya que, si no hubiera formalizado la renuncia de JY a su nacionalidad, este no habría podido solicitar la concesión de la nacionalidad austriaca.

83. Por lo tanto, opino que, en el marco del presente asunto, el Derecho estonio, tal como se aplica en el caso de autos, es conforme con el Derecho de la Unión.

84. Además, indiscutiblemente, la decisión que origina la pérdida permanente del estatuto de ciudadana de la Unión de JY es la decisión controvertida y son las autoridades austriacas, por tanto, las que están obligadas a que un nacional como JY no quede privado del estatuto de ciudadano de la Unión, conferido por el artículo 20 TFUE, privándole de la *totalidad de los derechos vinculados a aquel*, en contra el principio de proporcionalidad.

85. Por lo tanto, analizaré la segunda cuestión prejudicial considerando que es la decisión controvertida la que debe respetar el Derecho de la Unión y, por consiguiente, el principio de proporcionalidad.

C. Segunda cuestión prejudicial: sobre la conformidad de la decisión controvertida con el principio de proporcionalidad

86. Es evidente que, en la medida en que el principio de proporcionalidad es esencial en el Derecho de la Unión, si el Tribunal de Justicia respondiera, como sugiero, en sentido afirmativo a la primera cuestión prejudicial, la respuesta a la segunda cuestión prejudicial debería ser también afirmativa. Habida cuenta de esta evidencia, considero que el tribunal remitente pregunta al Tribunal de Justicia no solo si debe comprobar si la decisión controvertida es compatible con el principio de proporcionalidad, sino también si debe comprobar que dicha decisión es o no proporcionada.

87. Por consiguiente, procede reformular la segunda cuestión prejudicial planteada en el sentido de que tiene por objeto, en esencia, que se dilucide si las autoridades nacionales competentes, incluidos, en su caso, los órganos jurisdiccionales nacionales, están obligadas a examinar la compatibilidad de la decisión revocatoria del compromiso de concesión de la nacionalidad de un Estado miembro —y por la que se deniega la solicitud de dicha nacionalidad— con el principio de proporcionalidad, habida cuenta de las consecuencias de esa decisión supone para la situación de la persona afectada a la luz del Derecho de la Unión, a saber, la pérdida permanente del estatuto de ciudadano de la Unión, y, por lo tanto, la conformidad de esa decisión con el referido principio.

88. Para responder a esta cuestión, examinaré, en primer lugar, si el objetivo que persigue el artículo 20, apartados 1 y 2, y el artículo 10, apartado 1, punto 6, de la Ley sobre la Nacionalidad, en que se basaron el compromiso de concesión de la nacionalidad y la decisión revocatoria de dicho compromiso, tiene carácter de interés general, antes de abordar, en segundo lugar, el respeto del principio de proporcionalidad en lo que atañe a las consecuencias de la decisión controvertida en la situación de JY y al carácter desproporcionado de tal decisión.

[60] Así, cabría reprochar a un Estado miembro que se encontrara en la misma situación que la República de Estonia haber formalizado la renuncia si la situación de apatridia hubiese sido previsible, lo que no era el caso en el presente asunto, al menos desde el punto de vista del Gobierno estonio. En efecto, la renuncia de JY a su nacionalidad de origen tenía como objetivo obtener la nacionalidad austriaca y recuperar el estatuto de ciudadana de la Unión. Asimismo, el Gobierno estonio afirmó que evalúa la proporcionalidad de cada una de sus decisiones en materia de nacionalidad y, en particular, de las consecuencias individuales para el interesado.

1. Motivo de interés general que persigue la normativa en que se basó la decisión controvertida

89. De la resolución de remisión se desprende que el Derecho austriaco en materia de nacionalidad tiene por objeto evitar las nacionalidades múltiples, como se deduce, en particular, del artículo 10, apartado 3, punto 1, de la Ley sobre la Nacionalidad. El tribunal remitente señala que el compromiso al que se refiere el artículo 20, apartado 1, de dicha Ley sirve de fundamento a un derecho a la concesión de la nacionalidad condicionado únicamente a la prueba de que se ha renunciado a la nacionalidad que se ostentaba hasta entonces. Precisa que el artículo 20, apartado 2, de la citada Ley prevé, no obstante, que se revocará ese compromiso cuando la persona afectada deje de cumplir alguno de los requisitos de tal concesión, como el establecido en el artículo 10, apartado 1, punto 6, de la propia Ley.

90. El Gobierno austriaco explica en sus observaciones que, con arreglo a la legislación nacional, solo se concede la nacionalidad austriaca si el solicitante demuestra, en el plazo previsto a tal efecto, que ha renunciado a la nacionalidad del Estado miembro de origen y sigue cumpliendo los demás requisitos de concesión.

91. 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.[61] A este respecto, el artículo 20, apartados 1 y 2, y el artículo 10, apartado 1, punto 6, de la Ley sobre la Nacionalidad, en los que se basó el compromiso de concesión de la nacionalidad y la decisión revocatoria de dicho compromiso, se inscriben en el ejercicio de la competencia de la República de Austria relativa a la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad austriaca.

92. Es legítimo que un Estado miembro garantice un derecho a la concesión de la nacionalidad que, en virtud de disposiciones nacionales, como el artículo 20, apartado 1, de la Ley sobre la Nacionalidad, esté condicionado únicamente a la prueba de que se ha renunciado a la nacionalidad de otro Estado miembro o un Estado tercero.[62] Así lo corrobora, en particular, el artículo 1 del Convenio sobre la reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades[63] y el tenor del artículo 7, apartado 2, de la Convención para reducir los casos de apatridia.[64]

93. En lo que atañe a la revocación del compromiso de concesión de la nacionalidad, basada en el artículo 20, apartado 2, y el artículo10, apartado 1, punto 6, de la Ley sobre la Nacionalidad, considero que esta persigue, en principio, un objetivo legítimo.

94. No obstante, he de subrayar que, en el ejercicio de la competencia en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad, los Estados miembros deben respetar las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, tal como se desprende de la jurisprudencia examinada en mi análisis de la primera cuestión prejudicial. Además, esta competencia debe ejercerse respetando no solo el Derecho de la Unión, sino también el Derecho internacional.

[61] Sentencias Rottmann, apartado 51, y Tjebbes y otros, apartado 33.

[62] El Convenio sobre la Nacionalidad establece en su artículo 4 que «las normas sobre la nacionalidad de cada Estado Parte deberán basarse en los principios según los cuales toda persona tiene derecho a una nacionalidad y debe evitarse la apatridia».

[63] Véase el punto 6 de las presentes conclusiones.

[64] Véase el punto 3 de las presentes conclusiones. Véase también el artículo 8, apartado 3, letra a), inciso ii), de esta Convención.

95. A este respecto, en relación con el apartado 2 del artículo 7 de la Convención para reducir los casos de apatridia,[65] debo señalar que, de las conclusiones de la Reunión de Expertos sobre la interpretación de dicha Convención, publicadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en lo sucesivo, «ACNUR»), relativas al artículo 7, apartado 2, de dicha Convención, se desprende que «solo es aceptable permitir la pérdida de la nacionalidad *si la garantía es incondicional*».[66] En efecto, de conformidad con estas conclusiones «existe una importante obligación implícita de acuerdo con la Convención de 1961 de que *una vez que se emiten las garantías, ellas no se pueden retractar con base en que no se cumplen las condiciones de la naturalización* y por lo tanto dejar apátrida a la persona».[67] Además, el artículo 8 de esta misma Convención prohíbe a los Estados contratantes privar de su nacionalidad a una persona «si esa privación ha de convertirla en apátrida». Por consiguiente, albergo dudas acerca de la legitimidad, desde el punto de vista del Derecho internacional, de una normativa como la del artículo 20, apartado 2, de la Ley sobre la Nacionalidad, que permite que se revoque este compromiso cuando el interesado deja de cumplir alguno de los requisitos exigidos para la concesión de la nacionalidad, como el establecido en el artículo 10, apartado 1, punto 6, de la citada Ley, abocándolo así a una situación de apatridia.[68]

96. Dicho esto, cabe observar asimismo que las conclusiones y los principios rectores relativos a la Convención para reducir los casos de apatridia, publicados por ACNUR, constituyen Derecho indicativo (*soft law*), de modo que tienen cierta autoridad, pero no son vinculantes. En cualquier caso, es cierto que estas conclusiones contienen indicaciones útiles para los Estados miembros. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar estos elementos en el presente asunto.

97. A continuación, abordaré el examen de la proporcionalidad de las consecuencias que la decisión controvertida tiene sobre la situación a que se refiere el litigio principal.

2. Respeto del principio de proporcionalidad en lo que atañe a las consecuencias de la decisión controvertida en la situación de JY

98. De la resolución de remisión se desprende que no se llevó a cabo un control de la proporcionalidad de la decisión controvertida a la luz del Derecho de la Unión.

99. A este respecto, debo señalar que incumbe a las autoridades nacionales competentes y a los tribunales nacionales verificar si, *cuando convierte en permanente la pérdida de la ciudadanía de la Unión y de los derechos que de ella derivan*, la decisión revocatoria del compromiso de concesión de la nacionalidad y por la que se deniega la solicitud de dicha nacionalidad resulta conforme con el principio de proporcionalidad en lo que atañe a las consecuencias que tenga para la situación de la persona afectada —y, en su caso, de los miembros de su familia— desde el punto de vista del Derecho de la Unión.[69] Por consiguiente, para que tal decisión sea compatible

[65] Véase el punto 3 de las presentes conclusiones. Véase también el artículo 8, apartado 3, letra a), inciso ii), de esta Convención.

[66] *Reunión de Expertos. Interpretar la Convención sobre la apatridia de 1961 y evitar la apatridia que resulta de la pérdida y privación de la nacionalidad. Resumen de las conclusiones*, ACNUR, Túnez, Túnez, 31 de octubre — 1 de noviembre de 2013, pp. 1-15, en particular, p. 10, apartado 44. Estas conclusiones pueden consultarse en la siguiente dirección: https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55e94e4d4. El subrayado es mío.

[67] Ibídem, p. 10, apartado 45.

[68] Véase el artículo 4 del Convenio sobre la Nacionalidad. Véase, asimismo, el artículo 15, apartado 2, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de Naciones Unidas, que establece que «a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad».

[69] Véase, en este sentido, la sentencia Tjebbes y otros, apartado 40 y jurisprudencia citada.

con el principio de proporcionalidad, las normas nacionales pertinentes deben permitir un examen individual de las consecuencias que la revocación del compromiso tiene desde el punto de vista del Derecho de la Unión.[70]

100. El tribunal remitente se pregunta si el mero hecho de que JY haya renunciado a su estatuto de ciudadana de la Unión y por propia iniciativa haya dejado de ser ciudadana de la República de Estonia puede ser decisivo en el contexto del control de proporcionalidad.

101. Como ya he comentado,[71] tanto la situación de apatridia como la pérdida del estatuto de ciudadana de la Unión de JY resultan del procedimiento de naturalización austriaco, considerado en su conjunto. En consecuencia, considero que la situación de un nacional de un Estado miembro que, como JY, renuncia a su nacionalidad de origen con el único objetivo de cumplir el requisito de obtener el compromiso de concesión de la nacionalidad austriaca impuesto por la legislación nacional[72] y, por lo tanto, con la única perspectiva de recuperar la ciudadanía de la Unión *carece de incidencia* a efectos de determinar si la decisión revocatoria del compromiso de concesión de la nacionalidad respeta el principio de proporcionalidad. Por lo tanto, tal renuncia no puede considerarse un criterio pertinente a la hora de comprobar las circunstancias relacionadas con la situación individual de la persona afectada.

a) Circunstancias relacionadas con la situación individual de la persona afectada

102. Procede recordar que de la jurisprudencia derivada de la sentencia Rottmann[73] se desprende que las circunstancias relacionadas con la situación individual de la persona afectada y, en su caso, de los miembros de su familia que pueden ser pertinentes a efectos de las comprobaciones que las autoridades nacionales competentes y los tribunales nacionales deben llevar a cabo son, en particular, la gravedad de la infracción cometida por la persona afectada, el tiempo transcurrido entre la fecha en que se adopta la decisión por la que el Estado se compromete a otorgar la nacionalidad y la decisión revocatoria, así como la posibilidad de que esa persona recupere su nacionalidad.[74]

1) Naturaleza de las infracciones

103. Albergo dudas sobre la justificación de la decisión controvertida a la vista de la naturaleza de las infracciones cometidas por JY.

104. A JY se le acusaba, por una parte, de haber cometido, tras obtener el compromiso de que se le concedería la nacionalidad austriaca, dos infracciones administrativas graves, la primera, no colocar en su vehículo automóvil un distintivo de control de la inspección técnica y, la segunda, conducir un vehículo a motor bajo los efectos del alcohol y, por otra parte, de ocho infracciones administrativas cometidas durante el período comprendido entre los años 2007 y 2013, antes de obtener dicho compromiso.

70 Según el Tribunal de Justicia, lo mismo sucede en el caso de la pérdida de la nacionalidad, aun cuando esta se ha obtenido de modo fraudulento. Véase, en particular, la sentencia Rottmann, apartado 59.

71 Véase el punto 56 de las presentes conclusiones.

72 Hay que tener en cuenta que este requisito se aplica a todos los solicitantes de la nacionalidad austriaca.

73 Apartado 56.

74 En cuanto a estas circunstancias, ha de señalarse que esta jurisprudencia no establece un *numerus clausus*.

105. Por lo que respecta a las ocho infracciones administrativas, comparto la opinión de JY y de la Comisión según la cual estas infracciones eran conocidas en la fecha en que se otorgó dicho compromiso y no impidieron su concesión. Por lo tanto, estas infracciones no deberían tomarse en consideración para determinar la gravedad de las infracciones cometidas por JY.

106. Por lo que respecta a las dos infracciones administrativas graves, el tribunal remitente explica que, según la jurisprudencia nacional, la primera infracción pone en peligro la protección de la seguridad pública del tráfico y, la segunda, hace peligrar de modo particular la seguridad de los demás usuarios de la vía pública. A su juicio, esta última puede, por sí sola, ser decisiva por el hecho de determinar el incumplimiento del requisito de concesión de la nacionalidad previsto en el artículo 10, apartado 1, punto 6, de la Ley sobre la Nacionalidad.

107. En sus observaciones, el Gobierno austriaco alega que las previsiones del artículo 20, apartado 2, conjuntamente con las del artículo 10, apartado 1, punto 6, de la Ley sobre la Nacionalidad garantizan que el compromiso de concesión de la nacionalidad austriaca solo pueda ser revocado por un motivo grave de interés general, consistente en que la persona afectada no dé (o ya no dé) garantías, teniendo en cuenta su comportamiento anterior, de 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, de Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

108. Evidentemente, estoy de acuerdo en que este tipo de comportamientos son punibles. Ahora bien, ¿puede basarse una decisión revocatoria del compromiso de concesión de la nacionalidad, que convierte en permanente la pérdida de la ciudadanía de la Unión de la persona afectada, en infracciones administrativas relacionadas con la seguridad vial?

109. No lo creo.

110. En primer lugar, JY afirma en sus observaciones que ni la primera [75] ni la segunda infracción grave [76] podían ocasionar que le retiraran su permiso de conducir. A este respecto, debo señalar que de la respuesta del Gobierno austriaco a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista se desprende que el Derecho austriaco no prevé la suspensión del permiso en caso de conducir con una tasa de alcohol en sangre como la de JY.

111. En segundo lugar, como he explicado en el punto 69 de las presentes conclusiones, la situación en la que, como en el presente asunto, un nacional de un estado miembro se enfrenta a la pérdida permanente de su estatuto de ciudadano de la Unión y, por lo tanto, a la pérdida de *la totalidad de los derechos conferidos por el artículo 20 TFUE* es comparable a la de la persona que se enfrenta a *la pérdida del disfrute de la esencia de los derechos conferidos por dicho artículo* en el sentido de que, en ambas situaciones, el estatuto de ciudadano de la Unión ha quedado privado de su efecto útil. [77]

112. Por lo tanto, opino que procede, en el presente asunto, aplicar [78] la jurisprudencia según la cual, respecto a la posibilidad de imponer limitaciones a un derecho de residencia en virtud del artículo 20 TFUE, esta disposición no afecta a la posibilidad de los Estados miembros de invocar

75 JY declaró que la multa ascendía a 112 euros.

76 JY declaró que la multa ascendía a 300 euros.

77 Véase, asimismo, la nota 65 de las presentes conclusiones.

78 Cabe llamar la atención sobre el hecho de que en esta jurisprudencia el Tribunal de Justicia no se hace referencia directamente a los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38.

una excepción relacionada, en particular, con el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad pública. [79] A este respecto, como también ha declarado el Tribunal de Justicia, los conceptos de «orden público» y de «seguridad pública», como justificación de una excepción al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión o de los miembros de sus familias, deben ser objeto de interpretación estricta, de manera que su alcance no puede ser determinado unilateralmente por los Estados miembros sin el control de las instituciones de la Unión. [80] Así, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones 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 esta jurisprudencia 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. [81]

113. Por lo tanto, considero que, habida cuenta de las infracciones administrativas cometidas por JY, la revocación del compromiso de concesión de la nacionalidad no se basa en la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública.

2) Tiempo transcurrido entre la adopción de la decisión por la que el Estado se comprometió a otorgar la nacionalidad y la de su revocación

114. En cuanto a la toma en consideración por las autoridades competentes y los órganos jurisdiccionales nacionales del tiempo transcurrido entre la fecha en que se adoptó la decisión por la que el Estado se comprometió a otorgar la nacionalidad y la de su revocación, cabe recordar que la decisión por la que se formalizó la renuncia de JY a la nacionalidad de la República de Estonia se adoptó el 27 de agosto de 2015 y que la decisión revocatoria del compromiso de concesión de la nacionalidad austriaca se adoptó el 6 de julio de 2017.

115. El plazo entre ambas decisiones me parece excesivo, habida cuenta, en particular, de las consecuencias para la interesada que, durante casi dos años, desde la renuncia a su nacionalidad de origen, se encontró en situación de apatridia y, por lo tanto, privada de todos los derechos inherentes a su estatuto de ciudadana de la Unión, incluido su derecho de libre circulación y residencia.

3) Limitaciones al ejercicio del derecho de circulación y residencia en el territorio del conjunto de países de la Unión

116. Por lo que respecta a las limitaciones al ejercicio del derecho a circular y residir en el territorio del conjunto de países de la Unión, las autoridades competentes y los órganos jurisdiccionales nacionales también deberían tener en cuenta el hecho de que, tras la revocación

[79] Sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), apartado 81.

[80] Sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), apartado 82. Véanse, asimismo, las sentencias de 4 de diciembre de 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), apartado 18; de 26 de febrero de 1975, Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34), apartado 6; de 28 de octubre de 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137), apartado 27; de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), apartado 33; de 19 de enero de 1999, Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6), apartado 23, y de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri (C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262), apartados 64 y 65.

[81] Sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), apartado 83.

del compromiso de otorgar la nacionalidad, la persona afectada, como es el caso de JY, ya no podría recuperar su estatuto de ciudadano de la Unión y que, por lo tanto, la pérdida de ese estatuto pasará a ser permanente.

117. Como ocurre en el presente asunto, esta persona se enfrentaría, en particular, a la pérdida de su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros y, en su caso, a dificultades para desplazarse a otros Estados miembros, en particular a Estonia, con el fin de mantener allí relaciones efectivas y continuadas con los miembros de su familia, de desarrollar su actividad profesional o de iniciar las gestiones y trámites necesarios para ejercer tal actividad en Austria o en otros Estados miembros.

4) Posibilidad de que la persona afectada recupere su nacionalidad de origen

118. Por lo que respecta a la posibilidad de que la persona afectada recupere su nacionalidad de origen, de la respuesta del Gobierno estonio a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista se desprende que, en Derecho estonio, una vez se ha formalizado la renuncia a la nacionalidad ello resulta imposible, en la medida en que uno de los requisitos que deben cumplirse para obtener esa nacionalidad es residir ocho años en la República de Estonia. En consecuencia, las autoridades austriacas no pueden ignorar tal situación.

5) Normal desarrollo de la vida familiar y de la actividad profesional

119. De la jurisprudencia se desprende que incumbe especialmente a las autoridades nacionales competentes —y, en su caso, a los tribunales nacionales— verificar si la pérdida de la nacionalidad del Estado miembro de que se trate resulta conforme con los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), 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 la propia Carta.[82]

120. En el presente asunto, de las observaciones presentadas por JY en la vista se desprende que la Agencia relativa a los refugiados y apátridas examinó la situación de JY y concluyó, mediante decisión de 7 de enero de 2020, que se encontraba en Austria de manera ilegal. Por consiguiente, JY goza únicamente de un permiso de residencia con fines humanitarios, basado en el artículo 55, apartado 2, de la Ley de Asilo, y está obligada a obtener, para acceder al mercado de trabajo y con carácter previo, un permiso de trabajo de la agencia de empleo.

121. En estas circunstancias, las autoridades competentes y los órganos jurisdiccionales nacionales también deben tener en cuenta, en el contexto del examen de proporcionalidad, las consecuencias desproporcionadas a las que se expondrá la persona afectada y *que afectan al normal desarrollo de su vida familiar y actividad profesional*.

122. Los factores descritos en los puntos anteriores deben ser tomados en consideración por las autoridades nacionales y los órganos jurisdiccionales nacionales competentes a la hora de evaluar si se ha respetado el principio de proporcionalidad.

[82] Sentencia Tjebbes y otros, apartado 45 y jurisprudencia citada. Debo recordar que, según el artículo 1 de la Carta, titulado «Dignidad humana», «la dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida».

b) Coherencia y adecuación de las normas nacionales para alcanzar el objetivo de protección de la seguridad vial

123. Por lo que respecta, en primer lugar, a la coherencia de la legislación nacional, me limitaré a plantear la cuestión siguiente: ¿resulta coherente que, en un ordenamiento jurídico nacional, las infracciones relacionadas con la seguridad vial no se consideren lo suficientemente graves para dar lugar a la retirada del permiso de conducir, pero puedan provocar que se revoque el compromiso de concesión de la nacionalidad de la persona afectada y la pérdida de la ciudadanía de la Unión y de todos los derechos inherentes a esta?

124. No veo ningún razonamiento que permita llegar concluir que no existe un problema de coherencia.

125. A continuación, en lo que respecta a la adecuación de esta legislación para promover los objetivos contemplados en el artículo 10, apartado 1, punto 6, de la Ley sobre la Nacionalidad, ha de señalarse una falta manifiesta de adecuación entre la gravedad de las infracciones que prevé la legislación nacional y las consecuencias que implica para la situación de la persona de que se trate.

126. Estas consideraciones me llevan a concluir que una decisión revocatoria del compromiso de concesión de la nacionalidad, como la decisión controvertida, que convierte en permanente la pérdida de la ciudadanía de la Unión de la persona afectada, en una situación como la del litigio principal, debido a infracciones administrativas relacionadas con la seguridad vial, sobre todo las que no pueden dar lugar a la retirada del permiso de conducir, no respeta el principio de proporcionalidad del Derecho de la Unión.

127. Para terminar mi análisis me parece interesante citar al Abogado General Mengozzi, que consideró, en sus conclusiones presentadas en el asunto Tjebbes y otros,[83] que, «un caso extremo —y espero que completamente hipotético— en el que la legislación de un Estado miembro obligue a revocar la naturalización de una persona, que tenga por efecto la pérdida de la nacionalidad de la Unión, por una infracción del código de circulación, el carácter desproporcionado de dicha medida quedaría patente a la luz de la falta de adecuación entre la escasa gravedad de la infracción y la consecuencia dramática de la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión».

V. Conclusión

128. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria):

«1) La situación de una persona física que, ostentando la nacionalidad de un único Estado miembro, renuncia a su nacionalidad y, por lo tanto, a su estatuto de ciudadano de la Unión Europea para obtener la de otro Estado miembro, de conformidad con la decisión de las autoridades de dicho Estado en la que se estipula el compromiso de que se le concederá la nacionalidad, si bien esta decisión es revocada posteriormente y se deniega su solicitud de concesión de la nacionalidad, lo que impide a esa persona recuperar el estatuto de ciudadano de la Unión, está comprendida, por su propia naturaleza y por sus consecuencias, en el ámbito del Derecho de la Unión.

[83] Conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Tjebbes y otros (C-221/17, EU:C:2018:572), punto 88.

2) El artículo 20 TFUE, interpretado a la luz del artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no se opone, por principio, a una legislación de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal que permite a dicho Estado miembro, por motivos de interés general, revocar un compromiso de concesión de la nacionalidad, aun cuando esta decisión de revocación convierta en permanente la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión para la persona afectada y suponga la imposibilidad de que esta recupere dicho estatuto y los derechos vinculados a este, siempre que las autoridades nacionales competentes, incluidos, en su caso, los tribunales nacionales, examinen la compatibilidad de la decisión con el principio de proporcionalidad habida cuenta de las consecuencias que tiene en la situación de la persona afectada, a la luz del Derecho de la Unión y, por consiguiente, la conformidad de esta decisión con el referido principio.

En el contexto de este examen, el tribunal remitente debe comprobar, en particular, si tal decisión está justificada en relación con la gravedad de las infracciones cometidas por esa persona, con el tiempo transcurrido entre la fecha en que se le otorgó el compromiso y la fecha en que este se revocó, con las limitaciones en el ejercicio de su derecho a circular y residir libremente, con la posibilidad de recuperar su nacionalidad de origen, y si la persona afectada se verá expuesta a consecuencias desproporcionadas que afecten al normal desarrollo de su vida familiar y actividad profesional, a la luz del Derecho de la Unión.

Por consiguiente, una decisión revocatoria del compromiso de concesión de la nacionalidad, como la decisión de 6 de julio de 2017 del Wiener Landesregierung (Gobierno del estado federado de Viena, Austria), que convierte en permanente la pérdida de la ciudadanía de la Unión de la persona afectada, en una situación como la del litigio principal, debido a infracciones administrativas relacionadas con la seguridad vial, sobre todo las que no pueden dar lugar a la retirada del permiso de conducir, no respeta el principio de proporcionalidad del Derecho de la Unión.»