

JOSÉ MARÍA BENEYTO
(*Director*)

BELÉN BECERRIL ATIENZA
(*Coordinadora*)

CIUDADANÍA EUROPEA, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

Autores

JULIO BAQUERO CRUZ
MARIE-JOSÉ GAROT
ELISA URTA GAVILÁN
MARTA HERNÁNDEZ RUIZ

THOMSON REUTERS
ARANZADI



THOMSON REUTERS PROVIEW eBooks
Incluye versión en digital

Sumario

	<i>Página</i>
I	
¿ECLIPSE PARCIAL DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN? DE GRZEJCZYK A DANO, Y MÁS ALLÁ	11
JULIO BAQUERO	
I. Introducción	11
II. ¿Una ciudadanía sin valor añadido?	15
III. Jurisprudencia inicial	18
IV. Segunda fase de la jurisprudencia	23
V. Dano: ¿eclipse parcial de la ciudadanía de la Unión?	32
VI. Análisis jurídico de la sentencia Dano	35
VII. Contexto político de la sentencia Dano	39
VIII. Jurisprudencia posterior y conclusiones	44
IX. Bibliografía	46
<i>Normativa</i>	47
II	
CIUDADANÍA DE LA UNIÓN, DERECHOS DE VOTO Y NACIONALIDAD	49
MARIE-JOSÉ GARROT	
I. Introducción	49
II. Extender los derechos de la ciudadanía de la Unión	51
1. <i>Los derechos de voto en las elecciones municipales y europeas como expresión del principio de no discriminación</i>	52
2. <i>El caso de los nacionales móviles de Estados miembros privados de sus derechos de voto en las elecciones nacionales de sus propios Estados de origen</i>	53
3. <i>A favor de la extensión de los derechos de voto en las elecciones nacionales del Estado miembro de residencia</i>	55

© 2022 [Thomson Reuters (Legal) Limited / José María Berneyto (Dir.) y Belén Becerra Atienza (Coord.)]
© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.
Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters
Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-1125-371-0
DL NA 2488-2022
Printed in Spain. Impreso en España
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 – Pamplona

	<i>Página</i>		<i>Página</i>
III. Facilitar el acceso a la nacionalidad del Estado miembro de residencia	57	2. <i>Las luces, las sombras y los claroscuros de la iniciativa</i>	95
1. <i>Alcance de la competencia de los Estados miembros en materia de derecho de la nacionalidad</i>	57	IV. Conclusiones	102
1.1. Normas relativas a la pérdida de la nacionalidad	59	V. Bibliografía	105
1.2. Normas de acceso a la nacionalidad de un Estado miembro ...	67	IV	
2. <i>¿Hacia unas reglas comunes en materia de acceso a la nacionalidad del Estado miembro de residencia?</i>	70	LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19 EN LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA. UNA APROXIMACIÓN DESDE LAS TEORÍAS DE LA JERARQUÍA DE LOS EFECTOS Y DE LA AGENDA	107
2.1. Permitir la doble nacionalidad	71	MARTA HERNÁNDEZ RUIZ	
2.2. Residencia	73	I. Contexto general y aproximación teórica	107
IV. Conclusiones	74	1. <i>La teoría de la Jerarquía de los Efectos</i>	109
V. Bibliografía	75	2. <i>La teoría de la Agenda Setting</i>	110
<i>Jurisprudencia</i>	75	3. <i>Marco teórico integrado</i>	111
<i>Normativa</i>	76	II. La opinión pública europea en los primeros meses de pandemia: abril-junio de 2020	113
<i>Informes, Comunicaciones y Resoluciones de Instituciones europeas</i>	76	1. Contexto	113
<i>Libros y capítulos de libros</i>	77	2. <i>Análisis desde el plano cognitivo: el conocimiento generado en la ciudadanía europea</i>	116
<i>Artículos</i>	77	3. <i>Análisis desde el plano emocional: el sentimiento generado en la ciudadanía europea</i>	118
III		III. La opinión pública ante el Plan de Recuperación: de junio de 2020 a diciembre de 2020	120
LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: ¿MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES?	79	1. Contexto	120
ELISA URÍA		2. <i>Análisis desde el plano cognitivo: el conocimiento generado en la ciudadanía europea</i>	121
I. Introducción	79	3. <i>Análisis desde el plano emocional: el sentimiento generado en la ciudadanía europea</i>	123
II. Funcionamiento de la iniciativa ciudadana a la luz del nuevo Reglamento	81	IV. El Plan de Vacunas y la primera mitad de 2021	125
1. <i>Requisitos subjetivos: ¿quién puede apoyar una iniciativa?</i>	82	1. Contexto	125
2. <i>Requisitos materiales: ¿sobre qué puede versar una iniciativa?</i>	83	2. <i>Análisis desde el plano cognitivo: el conocimiento generado en la ciudadanía europea</i>	126
3. <i>El cruce procedimental de una iniciativa ciudadana europea</i>	87	3. <i>Análisis desde el plano emocional: el sentimiento generado en la ciudadanía europea</i>	128
3.1. La constitución del grupo de organizadores	87	V. Conclusiones	130
3.2. El registro de la iniciativa	88	VI. Bibliografía	132
3.3. La recogida de firmas	90	<i>Thomson Reuters ProView. Guía de uso</i>	
3.4. La verificación y certificación de firmas por las autoridades nacionales	91		
3.5. Presentación de la iniciativa ante la Comisión y comunicación final	91		
III. Análisis crítico de la iniciativa ciudadana europea	92		
1. <i>Estudio de las iniciativas presentadas en su primera década de vida</i>	92		

Ciudadanía de la Unión, derechos de voto y nacionalidad

MARTE-JOSÉ GAROY
IE Law School

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EXTENDER LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN. 1. *Los derechos de voto en las elecciones municipales y europeas como expresión del principio de no discriminación.* 2. *El caso de los nacionales móviles de Estados miembros privados de sus derechos de voto en las elecciones nacionales de sus propios Estados de origen.* 3. *A favor de la extensión de los derechos de voto en las elecciones nacionales del Estado miembro de residencia.* III. FACILITAR EL ACCESO A LA NACIONALIDAD DEL ESTADO MIEMBRO DE RESIDENCIA. 1. *Alcance de la competencia de los Estados miembros en materia de derecho de la nacionalidad.* 1.1. *Normas relativas a la pérdida de la nacionalidad.* 1.2. *Normas de acceso a la nacionalidad de un Estado miembro.* 2. *Hacia unas reglas comunes en materia de acceso a la nacionalidad del Estado miembro de residencia?* 2.1. *Permitir la doble nacionalidad.* 2.2. *Residencia.* IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA. *Jurisprudencia. Normativa. Informes, Comunicaciones y Resoluciones de Instituciones europeas. Libros y capítulos de libros. Artículos.*

I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la segunda parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («No discriminación y ciudadanía de la Unión») reconoce una serie de derechos a todos los ciudadanos de la Unión (es decir a los nacionales de los 27 Estados miembros): derecho a la no discriminación (art. 18 TFUE), derecho a la libre circulación (art. 21 TFUE), derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas en el Estado miembro de residencia (art. 22 TFUE), derecho a la protección diplomática y consular en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional (art. 23 TFUE), derecho a presentar una iniciativa ciudadana (art. 24.1 TFUE), derecho de petición al Parlamento

Europeo (art. 24.2 TFUE), derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo europeo en caso de mal administración (art. 24.3 TFUE), derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos de la Unión Europea en una de las lenguas oficiales de la Unión (art. 24.4 TFUE). Estos mismos derechos se ven también reflejados en el Título V de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁸⁷ y el legislador europeo⁸⁸, el estatuto de ciudadanía europea constituye el «estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros».

Actualmente, unos 17 millones de ciudadanos europeos⁸⁹ residen en un Estado miembro de la Unión Europea distinto del de su nacionalidad, disfrutando así de los derechos asociados al derecho a la libre circulación, como son en particular el derecho a la no discriminación en los ámbitos de los Tratados y a los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas. En relación con esa particular categoría de ciudadanos europeos, nos referiremos a los «ciudadanos móviles». Gracias en gran parte al principio de no discriminación, esos ciudadanos móviles pueden gozar de muchos de los derechos que ostentan los nacionales del Estado de su residencia. Tendrán los mismos derechos económicos y sociales y casi los mismos derechos políticos, lo que facilitará sin lugar a duda su integración en el Estado miembro de residencia. Sin embargo, en relación con los derechos políticos, siguen sin poder votar en el resto de las otras elecciones organizadas en su Estado de residencia, y en particular en las elecciones generales, es decir las que deciden el color político del Parlamento nacional y del Gobierno de la Nación.

Desde 1992, año de aprobación del Tratado de Maastricht que introdujo por primera vez la ciudadanía de la Unión Europea en el Tratado de la Comunidad Europea y conforme al artículo 25 TFUE, la Comisión Europea presenta cada tres años un informe sobre la aplicación de las disposiciones relativas a la no discriminación y a la ciudadanía de la Unión. En estos informes, la Comisión presenta los desarrollos del concepto y los obstáculos a su correcta aplicación⁹⁰. De manera completaría, la

87. Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, Rudy Grzelezyk contra *Centre public d'aide sociale d'Offignies-Louvain-la-Neuve*. Asunto C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458 (apartado 31) (TJCE 2001, 235).
88. Véase a título de ejemplo el primer considerando de la Directiva (UE) 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019 por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC.
89. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2020 – La capacitación de los ciudadanos y la protección de sus derechos, COM (2020) 730 final, p. 6.
90. Véase el último Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones en virtud del artículo 25 del TFUE sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión 2016-2020, COM(2020)731 final o el anterior Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones elaborado en aplicación del artículo 25 TFUE Sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión 2013-2016, COM(2017)32 final.

Comisión puede presentar informes⁹¹ o comunicaciones sobre aspectos específicos de los derechos de la ciudadanía⁹².

Aunque la Comisión Europea se muestra especialmente preocupada en sus últimos informes sobre la participación de los ciudadanos europeos en las elecciones europeas, nunca ha abogado explícitamente⁹³ por la extensión de los derechos de voto de los ciudadanos móviles en las elecciones nacionales de su Estado de residencia (así como en referéndums y en elecciones regionales). Según una encuesta de Eurobarómetro⁹⁴ de 2020, unos 60% de los encuestados se mostraron favorables a extender esos derechos de voto de los ciudadanos móviles (63% en el caso de las elecciones nacionales, 60% en las elecciones regionales porque en este caso, la encuesta hacía referencia a la posibilidad de ser también candidato).

La cuestión de la extensión de los derechos de voto en las elecciones nacionales de los ciudadanos móviles será precisamente el objeto de nuestro análisis. Nos parece en efecto de gran interés valorar desde el punto de vista del Derecho de la Unión, las razones por las cuales se podría extender el derecho de voto en las elecciones nacionales. Existen fundamentalmente dos opciones: la primera se refiere a la extensión de los derechos definidos en la segunda parte del Tratado de la Unión Europea (I); en cambio, la segunda explora en qué medida se podría favorecer el acceso a la nacionalidad del Estado de residencia de los ciudadanos móviles, convirtiéndolos en nacionales a título pleno (II).

II. EXTENDER LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

El artículo 25 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea autoriza «el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo» a «adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos enumerados en el apartado 2 del artículo 20. Dichas disposiciones entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». La Comisión podrá hacer propuestas en este sentido en base a los informes trianuales.

Aunque la puesta en marcha de ese artículo parece complicada (fundamentalmente por la unanimidad de los Estados miembros requerida en el Consejo),

91. Véase, por ejemplo, el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2020 La capacitación de los ciudadanos y la protección de sus derechos, COM(2020)730 final.
92. Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación, COM (2014) 33 final.
93. Aunque en el Informe de 2020 explica que estudiará la cuestión con los Estados miembros. Véase COM 730 final, 2020, p. 8.
94. Flash Eurobarometer 485, European Union Citizenship and Democracy, July 2020 [en línea]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/214273/Eurobarometer%20Report%20Summary%20_%20EU%20Citizenship%20&%20Democracy%20-%20July%202020.pdf.

conviene antes reflexionar sobre los argumentos que pueden ser esgrimidos para el reconocimiento de estos derechos. Para ello, analizaremos los argumentos que se utilizaron en su momento para reconocer los derechos de voto en las elecciones municipales y europeas a todos los ciudadanos móviles. Veremos también si los argumentos empleados por la Comisión Europea para exhortar los Estados miembros a no privar a sus propios ciudadanos móviles de sus derechos de voto en las elecciones generales no podrían también valer. Finalmente, valoraremos el éxito de las iniciativas a favor de la extensión de los derechos de voto de los ciudadanos móviles.

1. LOS DERECHOS DE VOTO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y EUROPEAS COMO EXPRESIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

Como es bien sabido, los ciudadanos móviles tienen el derecho de voto en las elecciones municipales y europeas desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. En las dos directivas adoptadas en este sentido, estos derechos se presentan primero como expresión del principio de no discriminación. La Directiva 94/80⁹⁶ (elecciones municipales) explica en sus considerandos que «el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales en el Estado miembro de residencia, contemplado en el apartado 1 del artículo 8 B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, supone una aplicación del principio de igualdad y de no discriminación entre ciudadanos nacionales y no nacionales y es el corolario del derecho de libre circulación y residencia contemplado en el artículo 8 A del Tratado».

La Directiva 93/109⁹⁶ va en el mismo sentido al considerar que «el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia, contemplado en el apartado 2 del artículo 8 B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea supone una aplicación del principio de no discriminación entre nacionales y no nacionales y es el corolario del dere-

95. Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. OJ L 368, 31.12.1994, pp. 38-47. La Comisión Europea ha propuesto en noviembre del 2021 una refundición de esta Directiva con el fin de «actualizar, aclarar y reforzar la normativa de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, para que contribuya a que la participación de los ciudadanos móviles de la UE sea amplia e inclusiva.» Véase Propuesta de directiva del Consejo por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (Versión refundida), COM (2021)733 final.

96. Directiva 93/109/CE del Consejo de 6 de diciembre de 1993 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. Directiva modificada por la Directiva 2013/1/UE del Consejo de 20 de diciembre de 2012 que modifica la Directiva 93/109/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

cho de libre circulación y residencia contemplado en el artículo 8 A del Tratado CE». Sin embargo, en su exposición de motivos, la Comisión Europea presentó el derecho de votar en las elecciones europeas como un elemento además para «reforzar aún más la legitimación democrática de esta cámara [el Parlamento Europeo] y reducir el déficit democrático que tantas veces se ha denunciado en relación con la Comunidad. Por añadidura, estos derechos permitirán a los ciudadanos de la Unión manifestar en común su sentimiento de participación en la construcción europea, salvaguardando en todo momento sus identidades nacionales respectivas»⁹⁷.

En esta misma exposición de motivos, la Comisión Europea explicaba que muchos ciudadanos europeos móviles se veían privados de sus derechos de voto al hacer uso de su derecho a la libre circulación. Sigue siendo el caso casi 30 años después.

2. EL CASO DE LOS NACIONALES MÓVILES DE ESTADOS MIEMBROS PRIVADOS DE SUS DERECHOS DE VOTO EN LAS ELECCIONES NACIONALES DE SUS PROPIOS ESTADOS DE ORIGEN

Además de invocar el principio de no discriminación de los ciudadanos móviles en el Estado miembro de destino, se puede recurrir a otro tipo de argumentos, usados para pedir a los Estados miembros que no priven de sus derechos de voto a sus propios nacionales móviles. Tanto la Comisión Europea⁹⁸ como el Parlamento Europeo⁹⁹ han pedido ya a los Estados miembros que tienen este tipo de políticas que las revisen, y que permitan a sus nacionales que «hacen uso del derecho a la libre circulación y residencia en la Unión demostrar un interés constante en la vida política del Estado miembro del que son nacionales, en particular mediante la solicitud de permanecer inscritos en el censo electoral, y, con ello, mantener su derecho de voto»¹⁰⁰.

En efecto, nacionales móviles de ciertos Estados miembros pierden el derecho de voto en las elecciones parlamentarias de su país de origen¹⁰¹, o bien después de un cierto tiempo de residencia fuera o bien porque los nacionales tienen la obligación de residir en su Estado en un cierto periodo de tiempo antes de las elecciones.

97. COM (93)534 final, p. 8 [en línea]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993PC0534&from=ES>.

98. Recomendación 2014/53/UE de la Comisión Europea de 29 de enero de 2014 sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación. Esa recomendación se adoptó el mismo día que la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación. COM (2014) 33 final.

99. POPTCHEVA, E.M. Disenfranchisement of EU citizens resident abroad. Situation in national and European elections in EU Member States, IN-DEPTH ANALYSIS EPRS | European Parliamentary Research Service, June 2015, PE 564.379.

100. Recomendación 2014/53/UE, punto 1.

101. Pierden también el derecho de voto en las elecciones europeas.

En su estudio de 2015, el Parlamento Europeo explica que es el caso en Chipre¹⁰², Dinamarca¹⁰³, Irlanda¹⁰⁴, Alemania¹⁰⁵, Malta¹⁰⁶ y Reino Unido¹⁰⁷.

En su informe de 2014, la Comisión reconoce primero la obligación de la Unión, en virtud del artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea, de respetar las identidades nacionales de los Estados miembros, en particular en materia de «estructuras fundamentales de carácter político y constitucional». La composición del cuerpo electoral es por lo tanto una competencia reservada a cada Estado, en base a su «identidad nacional».

Pero, privar de sus derechos de voto a sus nacionales que residen fuera podría ser una vulneración del Derecho de la Unión Europea en el sentido del artículo 21 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del artículo 45 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, es decir en relación con su derecho a la libre circulación. No poder votar en las elecciones nacionales en su propio Estado de origen podría constituir un claro freno a su movilidad¹⁰⁸.

Además, según el Parlamento Europeo en su informe de 2015, esa privación de derechos políticos corre el riesgo de constituir una vulneración del artículo 10 del Tratado de la Unión Europea, que pertenece al Título II sobre «Disposiciones sobre los principios democráticos»¹⁰⁹ y que estipula:

«1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.

2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión».

102. Article 92(1) of the Voters Registration and Electoral Roll Act.

103. Article 29(1) of the Danish Constitution and Article 1(1) of the Parliamentary Elections Act [en línea]. Disponible en: <https://elections.im.dk/parliament-elections>.

104. Irish Electoral Act [en línea]. Disponible en: https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_referenda/voting/right_to_vote.html.

105. Art 12 of the Federal Elections Act Federal Elections Act– Version as promulgated on 23 July 1993 (Federal Law Gazette I pp. 1288, 1594), last amended by Article 2 of the Act of 3 June 2021, Federal Law Gazette I, p. 1482.

106. Article 57(c) of the Maltese Constitution and General Elections Act.

107. Representation of the People Act 2000. Los nacionales no residentes no pueden votar. Sin embargo, los ciudadanos del Commonwealth e irlandeses residentes en el Reino Unido pueden votar en las elecciones parlamentarias en Reino Unido.

108. Informe COM(2014) 33 final, p. 7.

109. Sobre el principio democrático, véase la tesis de DÍAZNARVÁEZ, J., El principio democrático en el Derecho de la Unión Europea, 2015, en particular el análisis del artículo 10 TUE [en línea]. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/22243/diaz-narvaez-a-tesis.pdf?sequence=1&tsAllowed=y>.

Si los nacionales móviles están privados de votar en las elecciones nacionales, pierden el derecho de elegir la composición del Parlamento nacional y por lo tanto su Gobierno (que asistirá a las reuniones del Consejo de la Unión), vulnerando así su derecho a participar en la vida democrática de la Unión Europea enumerado en el punto 3 del artículo 10 TUE.

Finalmente, por su parte, la Comisión Europea explica que privar a los nacionales móviles de sus derechos de voto en las elecciones nacionales de su Estado de origen contradice el sentido mismo de la ciudadanía de la Unión Europea. En efecto, según el 20.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, «Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla». El ejercicio mismo de los derechos derivados del estatuto de ciudadano de la Unión, como es el derecho de libre circulación, no puede llevar a perder el disfrute pleno de los derechos de ciudadanía nacional, como es el derecho de voto en las elecciones nacionales.

3. A FAVOR DE LA EXTENSIÓN DE LOS DERECHOS DE VOTO EN LAS ELECCIONES NACIONALES DEL ESTADO MIEMBRO DE RESIDENCIA

Todos estos argumentos relacionados con la limitación al derecho de libre circulación, así como al derecho a participar en la vida democrática de la Unión Europea pueden por supuesto valer para pedir el reconocimiento del derecho de voto en las elecciones nacionales del Estado de residencia de los ciudadanos móviles. No poder votar en el Estado miembro de destino es un obstáculo a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión Europea, y además, para los ciudadanos móviles que no pueden votar en sus Estados miembros de origen, una privación real de su derecho a participar en la vida democrática de la Unión.

Una reciente iniciativa ciudadana europea, «Votantes sin fronteras, plenos derechos políticos para los ciudadanos de la Unión Europea»¹¹⁰ aboga también por la extensión de los derechos políticos de los ciudadanos móviles a todo tipo de elección en el Estado miembro de residencia (elecciones regionales y nacionales), incluido el referéndum¹¹¹. La iniciativa fue registrada en marzo 2020, abierta a firmas desde finales de agosto 2020 y cerrada el 11 de junio de 2022. El 13 de junio de 2022, se constata que el número de firmas es de 8780, es decir muy lejos del millón de firmas necesarias para que la iniciativa pueda prosperar¹¹². En todo caso, es interesante ver que los argumentos avanzados por los redactores de la propuesta¹¹³ se basan también en cuestiones de no discriminación, así como en el viejo principio de «*no taxation without representation*». Como los ciudadanos móviles participan en la vida económica del Estado miembro de residencia, pagando allí sus impuestos, deberían también poder participar en la elección de los gobiernos.

110. Véase: <https://voterswithoutborders.eu/>.

111. Ya hubo otra iniciativa en este sentido en el año 2013, llamada «*let me vote*» que tampoco tuvo mucho éxito [en línea]. Disponible en: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2013/000003_en.

112. Véase: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000002_es.

113. Véase el Advocacy Paper for Voters without Borders [en línea]. Disponible en: <https://voterswithoutborders.eu/advocacy-paper/>.

efectos comunitarios mediante una declaración presentada a la Presidencia, la cual podrá modificarse en caso necesario.¹²¹

Posteriormente, adoptaron una Decisión con ocasión del Consejo Europeo de Edimburgo del 11 y 12 de diciembre de 1992¹²²:

«Ciudadanía

Las disposiciones de la Segunda Parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativas a la ciudadanía de la Unión otorgan a toda persona que ostente la nacionalidad de los Estados miembros derechos adicionales y protección, tal como se especifica en dicha Parte, y de ninguna forma sustituyen a la ciudadanía nacional. La cuestión de si un individuo posee la nacionalidad de un Estado miembro solo se resolverá refiriéndola al Derecho nacional del Estado miembro interesado».

Estos dos documentos demuestran sin lugar a duda el carácter sensible de la determinación de los criterios de nacionalidad para los Estados miembros que lo consideraran como parte del ámbito de su soberanía. De hecho, es el Tratado de Ámsterdam en 1997 que añade al artículo 8.1 del Tratado de la Comunidad Europea: «la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustituya de la ciudadanía nacional», reafirmado así la dependencia de la ciudadanía de la Unión a la ciudadanía nacional.

La solución proclamada en el Tratado de Maastricht y en la decisión del Consejo Europeo de diciembre 1992 así en los Tratados posteriores es conforme también al derecho y la práctica internacional. El Convenio de la Haya de 1930 sobre ciertas cuestiones relativas al conflicto de leyes de nacionalidad establece en efecto en su artículo 1: «corresponde a cada Estado determinar con arreglo a su propia ley quiénes son sus nacionales. Esta ley será reconocida por los demás Estados en la medida en que sea compatible con los convenios internacionales, la costumbre internacional y los principios de derecho generalmente reconocidos en materia de nacionalidad».¹²³

A nivel europeo, el Consejo de Europa adoptó el 6 de noviembre de 1997 el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad¹²⁴ que reafirma en su artículo 3:

«1. Corresponde a cada Estado determinar mediante su legislación cuáles son sus nacionales.

2. Esta legislación debe ser admitida por los demás Estados, siempre que sea acorde con los convenios internacionales aplicables, el Derecho internacional consuetudinario y los principios de Derecho generalmente reconocidos en materia de nacionalidad».

121. Ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=LV>.

122. Esta decisión se adoptó con ocasión del referéndum negativo de Dinamarca relativo al Tratado de Maastricht. En las conclusiones de este mismo Consejo Europeo, Dinamarca también explica su visión de la ciudadanía de la Unión y su relación con la determinación de la nacionalidad danesa. Ver: https://www.consilium.europa.eu/media/20489/1992_diciembre_-_edinburgo__es_.pdf.

123. La traducción es nuestra. Texto de referencia en inglés: Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law [en línea]. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b300.html>.

124. Ese convenio ha sido firmado y ratificado por una minoría de Estados miembros de la Unión Europea. Todavía 14 Estados miembros no lo han ratificado (entre ellos, España)

A pesar de reconocer la competencia exclusiva de los Estados miembros en materia de nacionalidad, en la línea de las normas internacionales, el Tribunal de Justicia ha entrado poco a poco a valorar las normas de acceso y pérdida a la nacionalidad desde el punto de vista del Derecho de la Unión. En efecto, como la determinación de la nacionalidad conlleva a determinar quiénes son los ciudadanos de la Unión, acorde con el artículo 20 del TFUE, los Estados están obligados a ejercer su competencia dentro del respeto del Derecho de la Unión.

1.1. Normas relativas a la pérdida de la nacionalidad

Como es bien sabido, el asunto *Micheleletti*¹²⁵ fue uno de los primeros en los que el Tribunal de Justicia se refirió a la obligación que tienen los Estados miembros de ejercer su competencia dentro del respeto del Derecho de la Unión. En lo que se asemeja a un *obiter dictum* para algunos autores¹²⁶, el Tribunal declara en el apartado 10 de la sentencia 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 comunitario». Sin embargo, en este caso, como se trataba de un caso de no reconocimiento de nacionalidad por parte de otro Estado miembro, añade (siempre en el apartado 10): «no corresponde en cambio a la legislación de un Estado miembro limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado». Por lo tanto, con ese asunto, el Tribunal de Justicia reconoce la competencia exclusiva de los Estados miembros, que obliga al resto de los Estados miembros (en virtud del principio de reconocimiento mutuo) siempre y cuando esta competencia se haya ejercido dentro del respeto del Derecho de la Unión. En esta sentencia, el Tribunal no está llamado a precisar lo que entiende por respeto del Derecho de la Unión.

La solución *Micheleletti* fue reiterada en el asunto *Catherine Chen*¹²⁷. De nuevo, se trataba de una cuestión de reconocimiento de la nacionalidad de un Estado miembro por parte de otro Estado miembro. El Tribunal declaró en el apartado 37: «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 comunitario». Añade luego: «además, no

[en línea]. Consultado el 26 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=166>.

125. Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992, Mario Vicente *Micheleletti* y otros contra Delegación del Gobierno en Cantabria. Asunto C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295, [TC]E1992, 134).

126. Véase en particular D'OLIVEIRA, J. H. U., DE Groot, G. R., Seling, A., Court of Justice of the European Union: Decision of 2 March 2010, Case C-315/08, *Janko Rottman v. Freistaat Bayern* Case Note 1 Decoupling Nationality and Union Citizenship? Case Note 2 The Consequences of the Rottmann Judgment on Member State Autonomy – The European Court of Justice's *Avant-Gardism* in Nationality Matters –, *European Constitutional Law Review*, Volume 7, Issue 01, 2011, pp. 138-160.

127. Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 19 de octubre de 2004, Kunqian Catherine Zhu y Man Lavette Chen contra *Secretary of State for the Home Department*, Asunto C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639 [T]CE 2004, 303).

corresponde a un Estado miembro limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado», (apartado 39).

Es con el asunto Rottmann¹²⁸ que el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de precisar lo que entendería por respeto del Derecho de la Unión como condición al ejercicio de competencia estatal en materia de nacionalidad. Los hechos son conocidos¹²⁹: Janko Rottmann es en origen nacional austriaco. Después de algunos años de residencia en Alemania, solicita la nacionalidad germana, teniendo que renunciar a su nueva nacionalidad austriaca. Sin embargo, cuando Alemania descubre que ha obtenido su nueva nacionalidad de manera fraudulenta (al no informar correctamente del proceso penal en el que estaba implicado en Austria), decide retirarle la nacionalidad y revocar su acto de naturalización (con efectos retroactivos), aunque es consciente que esa situación pueda convertir al Sr. Rottmann en apátrida. Ese último recurre la revocación de naturalización. Después de varias instancias, el asunto llega al *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Administrativo Federal) que decide plantear dos cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. Pregunta en esencia si puede revocar la naturalización de Rottmann sabiendo que en este caso se quedaría apátrida y perdería por lo tanto su condición de ciudadano de la Unión Europea. Además, quiere saber cuál de los dos Estados miembros (Alemania o Austria) estaría obligado a reconocerle su nacionalidad para que el demandante no se quede apátrida y desprovisto de su estatuto de ciudadano de la Unión.

El asunto no dejó a los Estados miembros indiferentes –ocho presentaron observaciones (así como la Comisión Europea)– demostrando, si hubiese falta, el carácter sensible de la determinación de los criterios de acceso y pérdida de la nacionalidad. En particular, los gobiernos alemán y austriaco, apoyados por la Comisión Europea¹³⁰ consideraban que el asunto Rottmann se refería a una cuestión «puramente interna», descartando así la competencia del Tribunal de Justicia. Sostenían que «la circunstancia de que, en una situación como la del asunto principal, el interesado haya ejercido su derecho a la libre circulación antes de su naturalización no puede constituir por sí sola un elemento transfronterizo capaz de desempeñar papel alguno en lo que atañe a la revocación de dicha naturalización» (ap. 38).

En este caso, la Gran Sala del Tribunal de Justicia recuerda primero dos grandes principios: por una parte, el estatuto de ciudadano de la Unión es el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros con las obligaciones que este estatuto pueda conllevar para los Estados; por otra parte, aunque es competencia de los Estados determinar quiénes son sus nacionales, lo tienen que hacer dentro del respeto del Derecho de la Unión. Recordados estos dos principios rectores, concluye que «corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre las cuestiones

128. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de marzo de 2010, Janko Rottmann contra Freistaat Bayern, Asunto C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (TJCE 2010, 46).

129. Véase los apartados 22 a 31.

130. La posición de la Comisión es por lo menos sorprendente cuando vemos luego su posición en relación con la cuestión de los «pasaportes de oro» otorgados por Malta o Chipre. Volvemos sobre ese punto a continuación.

prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, que atañen a las condiciones en que un ciudadano de la Unión puede, a causa de la pérdida de su nacionalidad, perder dicho estatuto de ciudadano de la Unión y, por tanto, verse privado de los derechos vinculados a éste» (ap. 46).

Antes de entrar en el nudo de la cuestión, el Tribunal, siguiendo al Abogado General Maduro y basándose tanto en normas de Derecho internacional como de Derecho europeo, considera legítimo que un Estado pueda revocar un acto de naturalización cuando la nueva nacionalidad haya sido obtenida de manera fraudulenta. Es interesante, de cara a nuestra discusión, ver la concepción que tiene el Tribunal del vínculo de nacionalidad: «51. [...] a este respecto, es legítimo que un Estado miembro quiera proteger la relación especial de solidaridad y de lealtad entre él mismo y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, que son el fundamento del vínculo de nacionalidad».

Sin embargo, apartándose de las conclusiones del Abogado General Maduro, el Tribunal considera que incluso en esta situación a priori legítima para Alemania, los Estados tienen la obligación de respetar del Derecho de la Unión cuando ejercen su competencia en materia de nacionalidad. Concretamente, el Tribunal de Justicia invita al tribunal alemán a comprobar si la decisión de revocación de naturalización respeta el principio de proporcionalidad, «en cuanto a las consecuencias que implica para la situación de la persona afectada en función del Derecho de la Unión, además del examen, en su caso, de la proporcionalidad de esta decisión en función del Derecho nacional» (ap. 55). En los apartados siguientes, el Tribunal da algunas pistas al tribunal remitente que deberá tomar en cuenta las consecuencias para el propio Sr. Rottmann así como los miembros de su familia (ap. 56), o la gravedad de la infracción (ap. 56) o dejar al interesado algún plazo razonable para intentar recuperar su nacionalidad de origen (ap. 58). Pero, en ningún caso el Tribunal obliga a Alemania a abstenerse de revocar dicha naturalización.

Desde un punto de vista práctico, la solución del Tribunal de Justicia es por lo menos complicada para el tribunal remitente (las pistas para saber si la decisión es proporcional son muy poco precisas) aunque se puede entender que el Tribunal europeo se tiene que mover entre una competencia exclusiva de los Estados miembros y una Unión Europea que tiene que proteger a sus ciudadanos que, en principio, ella misma no define. En todo caso, lo interesante del caso, es la confirmación por la Gran Sala de que la Unión Europea tiene algo que decir (aunque aún no se pueda calificar de competencia) cuando los Estados miembros ejercen sus competencias en materia de determinación de nacionalidad. Es indudablemente un paso más en el poder que tiene el estatuto de ciudadano de la Unión, cuando en origen, la Unión no tenía ninguna voz en la determinación de las condiciones de acceso a ese estatuto. Una vez más, el Tribunal parece ir más allá de la voluntad de los Estados miembros, en un campo tan sensible como es el de la nacionalidad que desde siempre se ha considerado como parte del ámbito de soberanía de los Estados. Incluso, como hemos visto, la Comisión Europea se opone a entrar a valorar la decisión de revocación de naturalización desde el punto de vista del Derecho de la Unión. La doctrina misma se presentó también muy dividida sobre la legitimidad de la solución del Tribunal, tal y como lo recuerdan los comentarios de sentencias publicados en la misma revista por el profesor d'Oliveira por una parte y los profesores de

Groot y Seiring por otra parte.¹³¹ Para el profesor d'Oliviera, existe un claro riesgo en la solución del Tribunal: «*if one follows the Court's line of thought to its logical conclusion, then every member state has to take EU law into account at the time of acquisition or loss of its nationality, because Union citizenship systematically depends on it*»¹³². En su opinión, esa solución va claramente en contra de lo estipulado por el Derecho Internacional, los Tratados de la Unión, en particular el artículo 4.2 del TUE que se refiere a la obligación que tiene la Unión de respetar las identidades de los Estados miembros. Por su parte, los profesores de Groot y Seiring consideran la solución del Tribunal como un gran avance en la consolidación del estatuto de ciudadanía de la Unión, al referirse al alcance de la competencia de los Estados miembros en materia de derecho de nacionalidad: «*what makes the case so special is that for the first time, the question was expressly raised as to the extent of discretion available to the member states to determine who their nationals are; and whether the powers of the member states to lay down the conditions for the acquisition and loss of nationality can still be exercised without any right of supervision by Community law*»¹³³.

El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de confirmar su posición en otros asuntos¹³⁴, todos ellos decididos por la Gran Sala, señal sin duda de la relevancia que tienen los temas de nacionalidad para el Tribunal de Justicia. Nos vamos a referir en particular al caso Tjebbes¹³⁵ y al reciente caso JY¹³⁶ de enero 2022. Poco a poco, el Tribunal confirma su competencia en estos temas y el control que puede ejercer sobre los Estados miembros cuando determinen los criterios de acceso y de pérdida de su nacionalidad. En la mayoría de los casos, las normas nacionales que se examinan se refieren a pérdida de la nacionalidad, aunque JY se refiere a la posibilidad de revocar una garantía de concesión de nacionalidad, en un proceso de naturalización.

El caso Tjebbes se refiere de nuevo a los criterios de pérdida de nacionalidad definidos por la Ley sobre la Nacionalidad Neerlandesa que priva *ipso iure* de su nacionalidad neerlandesa a las personas que tienen otra nacionalidad y que hayan dejado de residir en los Países Bajos por un periodo de diez años y que no han pedido durante ese tiempo ningún documento de viaje o un documento de identidad neerlandés

131. D'OLIVEIRA, J. H. U., DE GROOT, G. R., SELING, A., Court of Justice of the European Union: Decision of 2 March 2010, Case C-315/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern, Case Note 1 Decoupling Nationality and Union Citizenship? Case Note 2 The Consequences of the Rottmann Judgment on Member State Autonomy – The European Court of Justice's Avant-Gardism in Nationality Matters, *European Constitutional Law Review*, Volume 7, Issue 01, 2011, pp. 138-160.

132. *Op. cit.*, p. 147.

133. *Op. cit.*, p. 152.

134. Se pueden mencionar además la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14 de noviembre de 2017, Toufik Lounes contra *Secretary of State for the Home Department*, Asunto C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862 (TJCE 2017, 212) o la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14 de diciembre de 2021, VM.A., contra Štoličična občina, rayon «Pancharevo», Asunto C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008 (TJCE 2021, 251).

135. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 12 de marzo de 2019, M. G. Tjebbes y otros contra *Minister van Buitenlandse Zaken*, Asunto C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189 (TJCE 2019, 48).

136. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de enero de 2022, JY contra *Wiener Landesregierung*, Asunto C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34 (TJCE 2021, 268).

(art. 15). La pérdida de nacionalidad se extiende a los hijos menores de la persona que pierde su nacionalidad (art. 16). El caso se refiere a la situación de 4 personas, una de ellas menores de edad, que perdieron su nacionalidad en aplicación de esa ley. El Consejo de Estado holandés pregunta por lo tanto si esa norma es compatible con el Derecho de la Unión Europea, en particular con el principio de proporcionalidad. En efecto, parece a priori complicado aplicar ese principio a casos de pérdida automática de nacionalidad, por aplicación de la ley.

En este caso, solo presentaban observaciones Irlanda, Grecia y la Comisión Europea. En ningún caso, se duda de la competencia del Tribunal de Justicia para responder a las cuestiones planteadas. En efecto, perder *ipso iure* la nacionalidad neerlandesa puede significar para las personas que no tienen la nacionalidad de otro Estado miembro, la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión. Por esa razón, el Tribunal está llamado a interpretar el Derecho de la Unión, en particular el artículo 20 del TUE a la luz de los artículos 7 (respeto de la vida privada y familiar) y 24 (derechos del niño) de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

Después de recordar la obligación de respetar el Derecho de la Unión que tienen los Estados miembros cuando ejercen su competencia en materia de nacionalidad (ap. 32), el Tribunal alude de nuevo a la sentencia Rottmann para definir la nacionalidad como una «relación especial de solidaridad y de lealtad entre [el Estado] y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, que son el fundamento del vínculo de nacionalidad» (ap. 33). Visto así, y siguiendo el Abogado General, considera legítimo que un Estado prive a personas de su nacionalidad cuando haya desaparecido ese vínculo genuino (ap. 35), incluso cuando esa pérdida de nacionalidad lleve a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión (ap. 39).

Sin embargo, en contra de lo que sostiene el Abogado General, el Tribunal requiere que las autoridades nacionales (administrativas y jurisdiccionales) realicen un test de proporcionalidad con el fin de comprobar las consecuencias que conllevaría la pérdida de la nacionalidad para cada persona (ap. 41). Una manera de decir que no puede haber pérdida automática. En los apartados siguientes (ap. 44 y 45), el Tribunal indica al Consejo de Estado neerlandés que el examen de las consecuencias para la persona afectada se debe referir tanto a las consecuencias para su vida familiar como a la vida profesional, a la luz en particular de las consecuencias que podrían tener para los hijos menores. Según Swider, «*the main contribution of Tjebbes to EU law on citizenship is establishing that the principle of proportionality requires the possibility of an individual assessment, even in the context of an automatic loss of Member State nationality. It elaborates in more detail than Rottmann on the factors relevant for assessing the proportionality of loss of EU citizenship*»¹³⁷.

En su fallo, el Tribunal indica además que siempre debe existir la posibilidad «de arbitrar el mecanismo adecuado para que las personas afectadas recuperen ex tunc la nacionalidad en el momento en que solicitan la obtención de un documento de viaje o de cualquier otro documento que haga constar su nacionalidad» (ap. 48), es decir cuando demuestran este genuino vínculo de nacionalidad.

137. SWIDER, K., Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes, *Common Market Law Review*, 57, 2020, pp. 1163-1182.

Tiebes representa un paso más sin lugar a duda en la competencia del Tribunal de Justicia. Sin embargo, siguiendo a Swider, «while carefully avoiding being explicitly critical of Member States' nationality laws, the ECJ did find itself competent to scrutinize the legislation generally, and to assess whether it pursued legitimate objectives. With this competence, however, the Court proceeded to legitimize highly controversial objectives, such as the preservation of the genuine link, the unity of nationality within a family, and avoidance of multiple nationalities, without considering whether such objectives are worth pursuing at the expense of stability and predictability of EU citizenship».¹³⁸

Es interesante ver que Dinamarca tiene una norma parecida¹³⁹ que el Tribunal está llamado también valorar en el asunto C-689/12 (*Lilienthal*—*og Integrationsministeriet*) referente a una persona que perdió su nacionalidad danesa *ipso iure* a los 22 años. En efecto, la ley danesa determina que, «al cumplir 22 años, los nacionales daneses nacidos en el extranjero y con doble nacionalidad que no hayan vivido en Dinamarca, ni hayan residido en Dinamarca en unas circunstancias que apunten a la existencia de un punto de conexión con el país, perderán la nacionalidad danesa. Las personas en cuestión podrán, no obstante, antes de cumplir los 22 años, solicitar al Ministerio la conservación de la nacionalidad danesa». Este nuevo caso, todavía por decidir, aportará seguramente luz sobre las obligaciones de los Estados miembros y sobre el vínculo que los Estados pueden exigir a sus nacionales para poder conservar su nacionalidad. Tanto Dinamarca, como Finlandia y Suecia tienen unas normas parecidas¹⁴⁰.

En el reciente caso *JY*, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de poner de nuevo límites a la discrecionalidad de un Estado en un caso de naturalización. Los hechos son los siguientes: *JY*, nacional estonia de origen solicita en 2008 la nacionalidad austriaca por naturalización. En 2014, las autoridades del Estado Federado de Baja Austria, competentes en ese momento, le aseguraron que iban a concederle la nacionalidad austriaca si pudiese demostrar en los dos siguientes años que iba a renunciar a su nacionalidad estonia. El Gobierno estonio confirmó en agosto 2015 que así era, dejando entonces a *JY* apática desde esa fecha. En 2017, el estado federado de Viena, competente en ese momento, revocó lo dictado por el Estado Federado de Baja Austria, denegando la solicitud de naturalización presentada por *JY*. Basándose en la ley de nacionalidad austriaca, el estado de Viena sostiene que *JY* ha cometido dos infracciones administrativas graves, relativas ambas a la seguridad vial desde que se le concedió la garantía de que iba a ser naturalizada austriaca. Añade que había cometido otras infracciones graves anteriormente, es decir entre 2007 y 2013. Acorde con el artículo 10 de la Ley de Nacionalidad Austriaca, se puede conceder la nacionalidad austriaca a un extranjero en particular «si su comportamiento hasta la fecha acreditada que tiene una actitud positiva hacia la República y que no constituye una amenaza para la paz, el orden y la seguridad públicos ni pone en peligro otros intereses públicos mencionados en el artículo 8, apartado 2, del [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,

138. *Op. Cit.*, p.1181.

139. Véase: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=251801&pageindex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6424842>.

140. Véase: BAUBÖCK, R., PASKALEV, V., Citizenship Deprivation. A Normative Analysis, *CEPS paper in Liberty and Security in Europe*, No. 82, 2015, pp. 1-37.

firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950]» (punto 6 del artículo 10.1 de la Ley de Nacionalidad). En todo caso, la norma obliga a la persona que quiere naturalizarse a demostrar que ha renunciado a su nacionalidad de origen.¹⁴¹ El artículo 20 de la misma ley permite dejar sin efecto la seguridad de concesión dada si el extranjero no cumple con los requisitos del artículo 10.

Y recurrió contra la decisión del estado de Viena de dejar sin efecto la concesión de nacionalidad, llegando hasta el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo austriaco, planteando una cuestión prejudicial. La cuestión planteada se refería a la aplicación del Derecho de la Unión en este caso (que los tribunales austriacos consideraban en dos instancias que se debía descartar); sin embargo, en caso de aplicar el Derecho de la Unión, el Tribunal Supremo Austriaco se preguntaba si el artículo 20 del TFUE y el principio de proporcionalidad se oponían a una decisión como la adoptada por el estado de Viena.

En cuanto a la primera cuestión, el Tribunal recurre a su clásico razonamiento. En efecto considera que la situación de la señora *JY* entra dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea, al perder ella la nacionalidad de un Estado miembro (el de origen) con el fin de obtener la nacionalidad de otro Estado miembro, y por lo tanto su estatuto de ciudadana de la Unión. Siguiendo el Abogado General Szpunar, el Tribunal considera que la renuncia no ha sido voluntaria (ap. 36), sino obligada por los requisitos que impone el Estado miembro de destino para el acceso a su nacionalidad. Como el proceso de naturalización realizado en Austria le ha llevado a perder su nacionalidad de origen y por lo tanto, su estatuto de ciudadana europea, entra dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

Sin embargo, el Tribunal recurre a un nuevo tipo de argumento para justificar la aplicación del Derecho de la Unión. Retomando lo que ya había declarado en el asunto *Lounes*¹⁴², declara en el apartado 42: «pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los derechos contenidos a un ciudadano de la Unión por el artículo 21 TFUE, apartado 1, tienen la finalidad principal de favorecer la progresiva integración del ciudadano de la Unión de que se trate en la sociedad del Estado miembro de acogida». La naturalización aparece así como la última etapa del proceso de integración de los ciudadanos europeos cuando ejercen sus derechos de circulación. De esta manera, el Tribunal relaciona los procesos de naturalización con la aplicación del Derecho de la Unión Europea y justifica así su propia competencia. Es un elemento

141. Según DE GROOT, D.A.J.G., permitir que una persona sea apátrida entre el momento en el que renuncia a su nacionalidad y el momento en el que obtiene la nueva nacionalidad es contrario al Derecho Internacional: «the guarantee given by Austria did not satisfy the criteria of Article 7(2) of the 1961 Convention, which provides that «A national of a Contracting State who seeks naturalization in a foreign country shall not lose his nationality unless he acquires or has been accorded assurance of acquiring the nationality of that foreign country». In the 2013 *Tunis Declaration of the UNHCR, concerning the interpretation of the 1961 Convention, it is stated that loss of the previous nationality should in principle only occur upon acquisition of the other nationality»* [en línea]. Disponible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/06/cjeu-asked-to-rule-on-acquisition-of.html>.

142. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14 de noviembre de 2017, *Toufik Lounes contra Secretary of State for the Home Department*, Asunto C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862 (TJCE 2017, 212).

nuevo que podría a su vez servir de argumento para que el Tribunal ejerza un control sobre los requisitos de naturalización adoptados para los Estados miembros de destino de los ciudadanos móviles. El apartado 43 abre claramente esta puerta: «si pues, la lógica de integración progresiva favorecida por esta disposición del Tratado FUE exige que la situación de un ciudadano de la Unión al que se han conferido derechos en virtud de dicha disposición como consecuencia del ejercicio de su derecho a la libre circulación en el seno de la Unión y que se enfrenta no solo a la pérdida del disfrute de esos derechos, sino también a la de la propia condición de ciudadano de la Unión, pese a haber intentado lograr, mediante la naturalización en el Estado miembro de acogida, una mayor inserción en la sociedad de este último, esté comprendida dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión». Obviamente, la solución dada por el Tribunal se refiere a una situación muy particular, pero no deja de abrir una puerta que veremos si el Tribunal sigue abriendo.

La segunda cuestión da ocasión al Tribunal de precisar lo que entiende por principio de proporcionalidad a la hora de no conceder una nacionalidad prometida. En su respuesta, el Tribunal recuerda de nuevo la competencia de los Estados para fijar las condiciones de acceso y de pérdida de su nacionalidad, pero siempre dentro del respeto del Derecho de la Unión. El Tribunal recuerda que esa obligación vale tanto para el Estado miembro de origen como el Estado miembro de naturalización. Allí el Tribunal aprovecha para declarar que el Estado miembro de origen (Estonia) debe tener mecanismos provisionales de retirada de nacionalidad hasta que la adquisición de la nacionalidad del otro Estado miembro sea firme, para que la persona en cuestión no pierda nunca su estatuto de ciudadano de la Unión (ap. 50). Aunque, el Estado que tiene que garantizar la continuidad del estatuto de ciudadano de la Unión es sobre todo el Estado miembro de destino. Por lo tanto, la no concesión de nacionalidad (cuando se había asegurado anteriormente que se iba a conceder) solo se puede justificar por un motivo legítimo. Al igual que en los casos *Rottmann* y *Tjebbes*, el Tribunal reconoce que los Estados pueden legítimamente tener reglas para retirar su nacionalidad (con el fin en particular de evitar los casos de múltiples nacionalidades), y que puede ser legítimo proteger el orden y la seguridad públicos, como lo declara el artículo 10 de la Ley de Nacionalidad Austríaca. Sin embargo, será legítimo siempre y cuando esas reglas sean proporcionales (ap. 52), y en particular tomen en cuenta las consecuencias concretas personales y profesionales para la persona como para su familia, a la luz de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. En el caso de autos, denegar el acceso de una persona que por el proceso de naturalización se encuentra en la situación de apátrida, simplemente por cometer infracciones administrativas graves no parece proporcional ni representa un motivo de interés general como es el de proteger el orden y la seguridad públicos. Será en todo caso, el tribunal nacional que lo tendrá que valorar, teniendo en cuenta además la posibilidad que tiene [Y] para recuperar eventualmente su nacionalidad de origen (ap. 62 y 63) aunque no sea una razón determinante. Como el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia *Rendón Martín*, aunque cada Estado tenga sus criterios de orden público y seguridad pública, no pueden ir en contra del Derecho de la Unión y vulnerar en particular el artículo 20 del TFUE. De nuevo, requieren un control de las instituciones europeas. En base a su jurisprudencia ya consolidada

sobre el orden público, «[Y] no representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad ni supone un peligro para la seguridad pública de la República de Austria» (ap. 70). Finalmente, el Tribunal recuerda que esas infracciones graves del Código de circulación conllevan solo unas sanciones pecuniarias. No llevan aparejadas ni la retirada del permiso de conducir.

La decisión del Tribunal no ha gustado tampoco a parte de la doctrina que, como *Kochenov*, deplora el alcance finalmente limitado de la ciudadanía de la Unión. Considera, en efecto: «*this is an inescapable reality, which is also the core added value of the whole rationale underpinning European integration as we know it: Treating an Estonian as simply a foreigner in Austria is legally wrong*»¹⁴³.

Como hemos visto, en todos los casos hasta ahora planteados al Tribunal de Justicia, se trataba de comprobar el respeto del Derecho de la Unión por parte de normas relativas a la pérdida de nacionalidad de un Estado miembro. Gracias a estos casos, el Tribunal ha podido definir (y ampliar) el alcance de su control, en relación con el principio de proporcionalidad y el orden público. La relación con el derecho a la libre circulación ha supuesto un salto cualitativo en este control: porque el Tribunal considera la naturalización del ciudadano móvil en el Estado miembro de residencia, tiene que poder controlar las normas de naturalización o de no acceso a la naturalización. Es una manera de ampliar las competencias del Tribunal: no se trata solo de que un nacional no pierda la nacionalidad de un Estado miembro por las consecuencias que eso podría tener para su estatuto de ciudadano de la Unión, se trata también de comprobar que las normas de acceso a ese estatuto para los ciudadanos móviles (y ese punto es muy relevante) no sean imposibles de cumplir. Así, la naturalización se concibe como la última etapa del proceso de integración que viven los ciudadanos móviles (casos *Lounes*, *Tbejtes* y *Y*).

1.2. Normas de acceso a la nacionalidad de un Estado miembro

La Comisión Europea anunció¹⁴⁴ el 29 de septiembre de 2022 que llevaría a Malta ante el Tribunal de Justicia en relación con los llamados «pasaportes de oro», es decir la posibilidad de obtener un pasaporte maltes a cambio de una inversión en este país¹⁴⁵. La Comisión tomó esa decisión después de enviar, por supuesto, primero una carta de requerimiento el 20 de octubre de 2020, como posteriormente un dictamen motivado el 6 de abril de 2022. Aunque Malta ha descartado la participación de ciudadanos rusos y bielorrusos en este programa desde de la irvasión de Ucrania, la Comisión sigue pensando que el programa de inversión es contrario tanto al artículo 4.3 del Tratado de Unión Europea (principio de cooperación leal) como al

143. KOCHENOV, D., Op. Ed., Court of Justice's Grand Chamber in *Y*: *Othring Europeans is OK*, 24 de enero de 2022 [en línea]. Disponible en: <https://eulawlive-com.ie:adm.odc.org/op-ed-court-of-justice-grand-chamber-in-y-othring-europeans-is-ok-by-dimtry-kochenov/>.

144. Véase nota de prensa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_5422.

145. Existen también programas de «visados de oro» en muchos Estados miembros, que permiten obtener un permiso de residencia a cambio de una inversión en el país de destino. No será objeto de análisis en este estudio. Nos centraremos en los programas de «pasaportes de oro».

propio artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión. Usar el principio de cooperación leal como un argumento clave en su defensa es sin duda una novedad por parte de la Comisión. Se suele normalmente usar como un argumento de apoyo a otro argumento central, en general para recordar la obligación que tienen los Estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para la aplicación correcta de un objetivo del Derecho de la Unión. Quizás se tenga que interpretar por lo tanto como la obligación que tienen los Estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para que la ciudadanía de la Unión sea una realidad, aunque ese concepto se refiera a situaciones muy diversas.

La adquisición de nacionalidad de un Estado miembro y por consecuencia del estatuto de ciudadano de la Unión gracias a una inversión plantea varias cuestiones de interés europeo, relacionados con la adquisición de los derechos de ciudadanía de la Unión y con los riesgos relacionados con «seguridad, blanqueo de capitales, evasión fiscal y corrupción»¹⁴⁶.

Nótese la evolución de la posición de la Comisión Europea que, en el asunto Rottmann consideraba que la cuestión de la pérdida de la nacionalidad era una cuestión puramente interna hasta su defensa firme de la ciudadanía de la Unión como freno a la competencia exclusiva de los Estados miembros en materia de nacionalidad.

Justamente, es interesante ver la concepción que tiene la Comisión Europea de la nacionalidad y de la ciudadanía de la Unión a través del caso de los pasaportes de oro. Desde 2013, año en que Malta adoptó ese tipo de programas, la Comisión ha tenido ocasión varias veces de referirse a ella¹⁴⁷, siguiendo una resolución del Parlamento Europeo sobre la «ciudadanía de la Unión Europea en venta» de enero 2014¹⁴⁸. Lo hizo también para programas similares ofrecidos por Chipre¹⁴⁹ y Bulgaria¹⁵⁰. Para

146. COM (2019)12 final, p. 1.

147. Véase COM (2019) 12 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea, del 23 de enero de 2019. Véase también el documento de trabajo, SWD (2019) 5 final del 23 de enero de 2019 también que acompaña el informe de la Comisión. Véase incluso el último informe de la Comisión en virtud del artículo 25 del TFEU, COM (2020) 731 final del 15 de diciembre de 2020 (en particular pp. 5-6).

148. Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2014, sobre la ciudadanía de la UE, en venta [2013/2995(RSP)] [en línea]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0038_ES.pdf.

149. Ver el artículo sobre programa chipriota. KUDRYASOVA, S., The «sales» of conditional citizenship: the Cyprus Investment programme under the lens of EU Law. En: CAMBIEN, N., KOCHENOV, D. Y MUIR, E., (eds), *European Citizenship under Stress, Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Nijhoff Studies in European Union Law, Volume: 16, 2020, pp. 413-440.

150. En relación con esos dos países, la Comisión explica en su comunicado de prensa de septiembre 2022 que: «in October 2020, the Commission also started an infringement procedure against Cyprus for its investor citizenship scheme. Cyprus suspended its scheme and stopped receiving new applications on 1 November 2020. However, as it continued to process pending applications, the Commission decided to send a reasoned opinion to Cyprus on 9 June 2021. Cyprus finished processing all pending applications in July 2021. The Commission is closely analysing the situation before deciding on any next steps. The Commission has also been in

la Comisión, lo que importa fundamentalmente es el vínculo genuino entre la persona que va a adquirir la nacionalidad y el Estado en cuestión que se construye generalmente después de años de residencia en ese Estado (aunque puedan existir otros criterios de naturalización –por méritos o por motivos históricos– que demuestran una amplia discrecionalidad de los Estados en este ámbito). En el caso de los pasaportes de oro, la Comisión considera que no existe ese vínculo genuino, al no requerir un periodo de residencia en el Estado de naturalización. Explica en efecto en 2019: «en 2014 Malta introdujo un requisito de «prueba de residencia» de doce meses en su legislación. En la práctica, este requisito se considera cumplido si el solicitante obtiene un permiso de residencia en Malta, incluso sin residencia física, aporta tarjetas de embarque y, a ser posible, pruebas, por ejemplo, de donaciones a organizaciones caritativas maltesas, de afiliación a clubes deportivos locales o del pago del impuesto sobre la renta en Malta. Chipre también modificó su legislación en 2016 para exigir, en el marco de su régimen de ciudadanía para inversores, a los solicitantes y a los miembros de su familia que sean titulares de un permiso de residencia»¹⁵¹.

La Comisión se basa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, así como de la Corte Internacional de Justicia (en particular del célebre caso *Nothelohm* de 1955¹⁵²) para reafirmar que la nacionalidad demuestra ante todo un vínculo genuino entre el nacional y su Estado. Por lo tanto, cuando los Estados miembros hacen uso de su competencia en materia de nacionalidad tienen que suscribir también a esa concepción. Es una cuestión de relevancia europea porque la manera en que un Estado define los criterios de acceso a su nacionalidad afecta al resto de los Estados miembros, al conllevar el estatuto de ciudadano de la Unión el derecho a la libre circulación. Puede afectar también a los intereses de la Unión, si la adquisición de un pasaporte de oro permite blanquear dinero o evadir impuestos.

Ni el Tribunal de Justicia, ni la Comisión Europea han explicitado hasta ahora el contenido mínimo que debe tener ese vínculo genuino (¿Qué significa tener un vínculo genuino con su Estado de naturalización?), ni cómo se puede medir. Lo único que parece requerir la Comisión Europea es un periodo de residencia en el Estado de naturalización (sin precisar de cuánto tiempo tendría que ser). No se refiere en ningún caso a posibles pruebas de dominio del idioma del Estado de naturalización y pruebas de conocimiento de historia o de cultura del Estado de naturalización. Se supone pues que solo con el tiempo se construye ese vínculo. Sin embargo, lo único que la Comisión estima contrario al Derecho de la Unión es permitir el acceso a

contact with Bulgaria on its investor citizenship scheme. Effective 5 April 2022, Bulgaria abolished the scheme».

151. COM (2019) 12 final, p. 7.

152. Como explica Van den Brink, es seguramente un error por parte de la Comisión Europea mencionar este caso que se refiere a la no obligación de los Estados terceros de reconocer la nacionalidad otorgada por otro Estado (contrariamente a lo que dice el Tribunal de Justicia en el asunto *Micheletti*). Nothelohm se refiere al reconocimiento de nacionalidad (dependiendo de la existencia o no de un vínculo genuino) por parte de Estados terceros, no tanto de los criterios de concesión de nacionalidad. VAN DEN BRINK, M., *Revisiting citizenship within the European Union: is a genuine link requirement the way forward?*, *German Law Journal*, 23, 2022, pp. 79-96.

una nacionalidad sin vínculo genuino y por medio de una inversión. Pero, desde el punto de vista normativo, la posición de la Comisión Europea es arriesgada (por no decir débil) porque en muchos Estados miembros, existen formas de naturalización que no dependen del tiempo de residencia, que se basan fundamentalmente en la discrecionalidad del Estado. Como explica Van den Brink¹⁵³, existen normas de naturalización por mérito especial o por ser descendiente de antiguos nacionales que se vieron privados de su nacionalidad por motivos políticos (pensamos en los sefardíes en España y en Portugal o antiguos nacionales de países que se incorporaron a la Unión Soviética). En relación con esos procedimientos de naturalización discretionales, la Comisión se limita a reconocer su existencia sin pronunciarse, en particular a la luz del vínculo genuino¹⁵⁴.

Hemos visto en los casos Rottmann, Tjebbes y JY las referencias del Tribunal de Justicia al «vínculo genuino» que define como una «relación especial de solidaridad y de lealtad entre [el Estado] y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, que son el fundamento del vínculo de nacionalidad», (ap. 33 del caso Tjebbes). Sin embargo, compartimos la opinión de Swider que considera que «there is very little empirical or theoretical basis for "starting from the premise" of there being any specific content or substantive link that comes with a given nationality. The relation of solidarity or good faith, which are often cited in reference to the genuine link, relate to personal subjective feelings of individuals. To the extent they have been formalized in nationality laws, for example in the form of an oath of loyalty during a naturalization ceremony, they are rather exceptions than systematic identifiers of how nationalities are acquired, retained, and lived by a majority of nationals»¹⁵⁵.

Incluso, se podría decir que el *ius sanguinis* como base de reconocimiento de nacionalidad no alude tampoco a un vínculo genuino necesariamente. Pensamos en un hijo de un nacional que reside en otro Estado (que a su vez ha obtenido su nacionalidad por *ius sanguinis* sin residir sin embargo en el Estado de nacionalidad). Obtendrá esa nacionalidad por obra del *ius sanguinis* sin residir ni tener ningún tipo de vínculo con el Estado de nacionalidad. Podemos pensar en el caso conocido de los españoles en Argentina. ¿Tienen un vínculo genuino con España? Y más allá, ¿con la Unión Europea?

Demuestra también que, aunque podemos estar de acuerdo en que la ciudadanía europea no se venda, invocar la necesidad de un vínculo genuino como principal razón para rechazar los pasaportes de oro obligará seguramente el Tribunal a precisar lo que entiende por ese concepto y los criterios que pueden tener los Estados miembros para demostrarlo.

2. ¿HACIA UNAS REGLAS COMUNES EN MATERIA DE ACCESO A LA NACIONALIDAD DEL ESTADO MIEMBRO DE RESIDENCIA?

Está claro que los Estados miembros conservan su competencia en materia de determinación de los criterios de acceso y pérdida de su nacionalidad. La Unión

153. *Op. Cit.*, p. 91-92.

154. Véase en particular COM (2019) 12 final, p.3.

155. SWIDER, K., Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes, *Common Market Law Review*, 57, 2020, pp. 1163-1182.

no tiene por lo tanto ninguna competencia en este ámbito, aunque el Tribunal ha reiterado que el ejercicio de esa competencia no puede ir en contra del Derecho de la Unión. Incluso interpretamos que en el asunto JY, abre la puerta a controlar la proporcionalidad de las normas de naturalización de los ciudadanos móviles. Consideramos por lo tanto razonable pedir que existan reglas comunes para reforzar la ciudadanía de la Unión que se erigió en objetivo del proceso de integración europea en 1992. El artículo 352 TFUE podría servir de base jurídica, al permitir «una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto». Nos centramos a continuación en dos elementos que podrían servir de base a esta acción de la Unión con el fin de permitir en todos los Estados miembros la doble nacionalidad por una parte y, por otra parte, fijar en todos los Estados miembros un periodo de residencia previa a la naturalización de 5 años, como elemento del vínculo genuino.

2.1. Permitir la doble nacionalidad

Hemos visto también que tanto el Tribunal de Justicia como la Comisión Europea consideran que la naturalización demuestra una mayor integración de los ciudadanos móviles en su Estado de residencia. Por lo tanto, existe una relación clara entre libre circulación y naturalización. Por eso, abogamos por la existencia de reglas comunes que permitan facilitar el acceso a la nacionalidad del Estado de residencia para los ciudadanos móviles. Esa solución obligaría a los Estados miembros a permitir tener múltiples nacionalidades, aunque existen tanto instrumentos internacionales como algunos Estados miembros que coinciden en la necesidad de reducir el número de plurinacionales. Sin embargo, consideramos que esa vía debería ser explorada también para reforzar la ciudadanía de la Unión.

El Consejo de Europa ha adoptado varios instrumentos para paliar los efectos de los casos de multinacionalidades. El Convenio de 1963 sobre la reducción de los casos de nacionalidades múltiples y las obligaciones militares en casos de nacionalidades múltiples¹⁵⁶ sigue en vigor, aunque existe otro instrumento más reciente –el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad de 1997¹⁵⁷– adoptado para tomar en cuenta la nueva realidad del continente europeo, en relación en particular con los movimientos de personas. Este obliga a los Estados a reconocer la doble nacionalidad a las personas que las han obtenido al nacer, así como a los cónyuges que obtienen automáticamente otra nacionalidad al casarse (art. 14). El artículo 15 autoriza a los Estados a permitir varias nacionalidades. Como explican Barböck y Paskalev, «non-tolerance of dual citizenship is based on assumptions of citizenship duties of exclusive

156. Este convenio ha sido ratificado por los siguientes Estados miembros de la Unión: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, España y Suecia. Alemania lo ratificó en 1969, pero lo denunció en 2001. Con el fin de hacer frente a nuevos desafíos, se adoptaron dos protocolos a este convenio, en 1977 y en 1993 respectivamente [en línea]. Disponible en: <https://rm.coe.int/168006b659>.

157. Este convenio ha sido ratificado por los siguientes Estados miembros de la Unión: Austria, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Hungría, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suecia [en línea]. Disponible en: <https://rm.coe.int/168007f2c8>.

loyalty or potential enmity between States, which cannot be upheld between the Member States of a politically integrated union»¹⁵⁸.

En cuanto a los Estados miembros, existen muchas diferencias de normas relativas a los requisitos de naturalización, así como en relación con la obligación de renunciar a su nacionalidad de origen para poder naturalizarse¹⁵⁹. En relación con este último, una mayoría de Estados no obliga a renunciar a su nacionalidad de origen y permiten por lo tanto que un ciudadano tenga varias nacionalidades. Como decía Kochenov ya en 2011: «*in the light of the considerations resiated above, it is impossible to disagree with Eoans' observation that the 'relaxation of restrictions on possession of dual nationality seems to be demanded by the spirit, if not the letter of Community law*»¹⁶⁰.

Sin embargo, todavía unos ocho Estados¹⁶¹ piden que las personas que quieren obtener su nacionalidad tengan que renunciar a su nacionalidad de origen, aunque puedan existir excepciones para algunas categorías de personas. Por ejemplo, un Estado puede tener convenios de doble nacionalidad como es el caso bien conocido de España (con dos otros Estados miembros Francia¹⁶² y Portugal¹⁶³). Son también conocidos los casos de Letonia¹⁶⁴ y Alemania¹⁶⁵, que permiten tener doble nacionalidad a nacionales de otros Estados miembros y de Suiza en el caso alemán.

El Tribunal de Justicia, por su parte, no se ha mostrado contrario a los casos de multi nacionalidades, que sean de varios Estados miembros (caso Lounes) o de un Estado miembro y un Estado tercero (caso Micheletti o caso Tjebbes).

Siguiendo finalmente a Bauböck y Paskaley, se puede eximir otro argumento a favor del reconocimiento de múltiples nacionalidades. Los ciudadanos europeos

158. BAUBÖCK, R., PASKALEV, V., *Citizenship Deprivation A Normative Analysis*, CEPS *paper in Liberty and Security in Europe*, No. 82, 2015, pp. 1-37, p. 28.

159. Para hacer este estudio de los 27 Estados miembros, nos hemos basado en los datos del *Global Citizenship Observatory*, así como en los documentos de trabajo de la Comisión Europea, los llamados «*fact-finding studies*» relativos a los programas de «*winses for Citizenship*» [en línea]. Disponibles en: <https://globalcit.eu/> <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/investor-citizenship-schemes.es>.

160. KOCHENOV, D., *Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance*, *Europam Law Journal*, Vol. 17, No. 3, 2011, pp. 323-343.

161. Austria, Croacia, Chipre, Estonia, Lituania, Países Bajos, Eslovenia y España.

162. Convenio de nacionalidad entre el Reino de España y la República Francesa, hecho en Montauban el 15 de marzo de 2021. Entrado en vigor el 4 de abril de 2022 [en línea]. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-4916.

163. Véase Código Civil español.

164. Ley de 2013. Para mas explicación sobre el caso letón, véase: KRUMMA, K., *Country Report on Citizenship Law: Latvia*, *EURO Citizenship Observatory*, 2015, pp. 1-29.

165. La ley alemana de nacionalidad entrada en vigor el 1 de enero de 2000 reconoce a los nacionales de otros Estados miembros la posibilidad de conservar su nacionalidad de origen cuando existe reciprocidad. Véase, FARAHAÏ, A. y HALLBRONNER, K., *Report on citizenship law: Germany, country report*, *RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/5*, 2020, pp. 1-36. Decir también que la nueva coalición en el poder en Alemania prevé en su programa ampliar los posibles casos de doble nacionalidad. Véase: <https://www.germany-visa.org/news/foreigners-to-be-permitted-to-obtain-german-nationality-without-giving-up-their-current-citizenship/>.

proviene todos de Estados miembros de una misma Unión que comparten ya unos valores, unos principios y un Derecho común. Refiriéndose a la obligación de renunciar a su nacionalidad de origen para adquirir otra, los dos autores declaran: «*the essence of the argument is that citizenship of an EU Member State cannot be regarded as 'foreign' for deprivation purposes. In contrast to the previous argument, the present one does not appeal to individual exercise of free movement or genuine links, but to the collective nature of the EU as a political union whose Member States have accepted duties of sincere cooperation and therefore cannot consider acquisition of another Member State's citizenship as proof of insufficient loyalty. For the same reason they also cannot require renunciation of another Member State's citizenship as a condition for naturalisation*»¹⁶⁶.

2.2. Residencia

En cuanto a los periodos de residencia requeridos para poder pedir la naturalización, varían por supuesto de un Estado a otro, dependiendo también de la nacionalidad de origen en algunos casos (como es el caso de los Estados nórdicos para sus nacionales). En muchos Estados miembros, el hecho de estar casado/a con un nacional reduce el número de años de residencia exigidos. También, se requiere que la residencia sea con un permiso de residencia para poder ser tomada en cuenta. En todo caso, de manera general, varían entre 4 años (Malta) y 10 años (Austria, República Checa, Italia, Lituania, Eslovenia y España). Para muchos Estados miembros, el periodo de residencia requerido es de 5 años: Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Francia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia¹⁶⁷.

Como es sabido, 5 años es también el número de años requeridos para obtener un permiso de residencia permanente en el Estado miembro de destino para los ciudadanos móviles¹⁶⁸. En los considerandos de la directiva de 2004 sobre libre circulación de los ciudadanos de la Unión, se explica que «17. El disfrute de una residencia permanente para los ciudadanos de la Unión que hayan decidido instalarse de forma duradera en un Estado miembro de acogida refuerza el sentimiento de pertenencia a una ciudadanía de la Unión y es un elemento clave para promover la cohesión social, que figura entre los objetivos fundamentales de la Unión. Conviene por lo tanto establecer un derecho de residencia permanente para todos los ciudadanos de la Unión que hayan residido, en el Estado miembro de acogida de conformidad con las condiciones establecidas en la presente Directiva, durante un período ininterrumpido de cinco años de duración y sin haber sido objeto de una medida

166. BAUBÖCK, R., PASKALEV, V., *Citizenship Deprivation A Normative Analysis*, CEPS *paper in Liberty and Security in Europe*, No. 82, 2015, pp. 1-37.

167. La nueva coalición del Gobierno alemán tiene también previsto reducir de 8 a 5 años el periodo de residencia para poder naturalizarse [en línea]. Disponible en: <https://www.germany-visa.org/news/foreigners-to-be-permitted-to-obtain-german-nationality-without-giving-up-their-current-citizenship/>.

168. Artículo 16 de la Directiva 2004/38/CE 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) no. 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.

de expulsión. 18. Para que el derecho de residencia permanente constituya un verdadero instrumento de integración en la sociedad del Estado miembro de acogida en que reside el ciudadano de la Unión, una vez obtenido no debe estar sometido a condiciones».

El acceso a la nacionalidad del Estado de residencia para los ciudadanos móviles se concibe también como una mayor integración, basada en un vínculo genuino entre el aspirante y el Estado de residencia. Permitir el acceso a la nacionalidad para los ciudadanos con permiso de residencia permanente debería ser la norma. Si 5 años son suficientes para demostrar una integración merecedora de un permiso de residencia permanente, lo debería ser para obtener también la nacionalidad. Además, los requisitos relacionados con el idioma del Estado o los conocimientos culturales serán seguramente también superados por los ciudadanos móviles. Querer obtener la nacionalidad después de 5 años no es puramente oportunista, puede responder a otras consideraciones relacionadas con el querer formar parte integrante de la comunidad política del Estado de residencia y culminar así su proceso de integración.

Somos conscientes de que tener doble nacionalidad puede ser problemático desde un punto de vista jurídico¹⁶⁹. Tal y como lo ha ejemplificado el caso de la Sra. Lounes, obtener la nacionalidad del país de residencia (en este caso Reino Unido) puede acarrear el hecho de sufrir discriminación al revés, al verse privada de los derechos asociados a la libre circulación. En este caso, el Reino Unido denegaba al marido de la Sra. Lounes, nacional de un tercer Estado, el beneficio de la Directiva 2004/38 sobre libre circulación de ciudadanos de la Unión y sus familias. Sin embargo, el Tribunal de Justicia consideró que, en este caso, esa Directiva se debía aplicar por analogía y que ni la Sra. Lounes ni su marido podían sufrir discriminación por el hecho de haber obtenido la nacionalidad del Estado miembro de residencia. Siguiendo al Abogado General, el Tribunal declara: «como señaló en esencia el Abogado General en el punto 86 de sus conclusiones, 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, especialmente al de mantener una vida familiar en el Estado miembro de acogida, por el hecho de que ha tratado de lograr, mediante la naturalización en ese Estado miembro, una mayor integración en la sociedad de éste, sería contrario a la lógica de integración progresiva que pretende favorecer la citada disposición», (ap. 58 de la sentencia).

IV. CONCLUSIONES

Existen varias vías posibles para que los ciudadanos móviles puedan obtener los derechos de votos en las elecciones nacionales de su Estado de residencia. Por una parte, se podrían extender los derechos vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión, sobre la base del artículo 25 TFUE, recurriendo a los mismos argumentos

169. Ver también KOCHENOV, D., Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance, *European Law Journal*, Vol. 17, No. 3, 2011, pp. 323-343 y DE GROOF, D.A., Free movement of dual EU citizens. En: CAMBIEN, N., KOCHENOV, D., MUIR, E., *European Citizenship under Stress Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Nijhoff Studies in European Union Law, Volume 16, 2020, pp. 67-109.

que se usaron para reconocer a los ciudadanos móviles los derechos de voto en las elecciones municipales y europeas (principio de no discriminación y compensar la pérdida de derechos políticos para ciudadanos móviles de algunos Estados miembros). Sin embargo, hemos visto que esa opción no ha despertado mucho interés ni a través de iniciativas ciudadanas, ni con ocasión de la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea.

Otra opción evocada es la de facilitar el acceso a la nacionalidad del Estado miembro de residencia. Se daría por lo tanto *ipso iure* el derecho de voto en todas las elecciones a los nuevos ciudadanos. Ese proceso de naturalización para ciudadanos europeos móviles se concibe, así como la etapa última del proceso de integración en el Estado de residencia, una integración política y no solo económica. Aunque la determinación de los criterios de pérdida y acceso a la nacionalidad es una competencia de los Estados miembros, haría falta permitir, recurriendo al artículo 352 TFUE, en todos los Estados miembros tener varias nacionalidades europeas y tener reglas, si no comunes, por lo menos aproximadas sobre los requisitos de acceso a la nacionalidad, en cuanto en particular a la duración previa de residencia. Siendo Estados miembros de una misma Unión, deberían dar ese paso para reforzar a su vez el estatuto de los ciudadanos de la Unión.

V. BIBLIOGRAFÍA

JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992, Mario Vicente Micheleni y otros contra Delegación del Gobierno en Cantabria, Asunto C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295, (TJCE 1992, 134).
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, Rudy Grzelczyk contra *Centre public d'aide sociale d'Orignies-Louvain-la-Neuve*, Asunto C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458 (TJCE 2001, 235).
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 19 de octubre de 2004, Kungian Catherine Zhu y Man Lavette Chen contra *Secretary of State for the Home Department*, Asunto C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639 (TJCE 2004, 303).
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de marzo de 2010, Janko Rottmann contra *Preiskat Bajeri*, Asunto C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (TJCE 2010, 46).
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14 de noviembre de 2017, Toufik Lounes contra *Secretary of State for the Home Department*, Asunto C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862 (TJCE 2017, 212).
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 12 de marzo de 2019, M.G. Tebbes y otros contra *Minister van Buitenlandse Zaken*, Asunto C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189 (TJCE2019, 48).
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14 de diciembre de 2021, V.M.A. contra *Stolichna obshina*, rayon «Pancharevo», Asunto C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008. (TJCE 2021, 281).
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de enero de 2022, JY contra *Wiener Landesregierung*, Asunto C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34 (TJCE 2021, 268).

NORMATIVA

Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

Directiva 93/109 /ce del Consejo de 6 de diciembre de 1993 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

Directiva 2004/38/CE 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.

Directiva 2013/1/UE del Consejo de 20 de diciembre de 2012 que modifica la Directiva 93/109/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

Directiva (UE) 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019 por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC.

INFORMES, COMUNICACIONES Y RESOLUCIONES DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación, COM (2014) 33 final.

Disentfranchisement of EU citizens resident abroad, *Situation in national and European elections in EU Member States*, IN-DEPTH ANALYSIS EPRS | European Parliamentary Research Service, Author: Eva-Maria Popcheva, Members' Research Service, June 2015 – PE 564.379.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones elaborado en aplicación del artículo 25 TFUE Sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión 2013-2016, COM (2017) 32 final.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea, del 23 de enero de 2019 COM (2019) 12 final.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones- Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2020 – La capacitación de los ciudadanos y la protección de sus derechos, COM (2020) 730 final.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones en virtud del artículo 25 del TFUE sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión 2016-2020, COM (2020)731 final.

Recomendación 2014/53/UE de la Comisión Europea de 29 de enero de 2014 sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación.

Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2014, sobre la ciudadanía de la UE en venta (2013/2995(RSP)).

LIBROS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

DE GROOT, D. A. J. G., *Free Movement of Dual EU Citizens*. En: CAMBIEN, N., KOCHENOV, D. Y MUIR, E., (eds.), *European Citizenship under Stress, Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Nijhoff Studies in European Union Law, Volume: 16, 2020, pp. 67-109.

DÍAZ-NARVAEZ, J., *El principio democrático en el Derecho de la Unión Europea*, Universidad Carlos III, Madrid, 2015.

GAROT, M.-J., *A new basis for European citizenship: residence?.* En: LA TORRE, M. (ed.), *European citizenship, an Institutional Challenge*, Kluwer Law International, 1998, pp. 229-248.

GAROT, M. J., *La citoyenneté de l'Union Européenne*, l'Harmattan, 1999.

KUDRYASHOVA, S., *The «sales» of conditional citizenship: the Cyprus Investment programme under the lens of EU Law*. En: CAMBIEN, N., KOCHENOV, D. Y MUIR, E., (eds.), *European Citizenship under Stress, Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Nijhoff Studies in European Union Law, Volume: 16, 2020, pp. 413-440.

ARTÍCULOS

BAUBÖCK, R., PASKALEV, V., *Citizenship Deprivation. A Normative Analysis*, *CEFS paper in Liberty and Security in Europe*, N.º 82, 2015, pp. 1-37.

DE VITA, B., HERLIN, C., O'KEEFE, S., ORLANDINI, A., VIDENSEK, N., *Voters without borders, Advocacy Paper, second edition*, ECIT Foundation, 2021, pp. 1–44.

D'OLIVEIRA, J. H. U., DE GROOT, G.R., SELING, A., *Court of Justice of the European Union: Decision of 2 March 2010, Case C-315/08, Jano Rotman v. Freistaat Bayern Case Note 1 Decoupling Nationality and Union Citizenship? Case Note 2 The Consequences of the Rotmann Judgment on Member State Autonomy – The European Court of Justice's Avant-Gardism in Nationality Matters*, *European Constitutional Law Review*, Volume 7, Issue 01, 2011, pp. 138-160.

FARAHAT, A. Y HAILBRONNER K., *Report on citizenship law: Germany, country report*, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/5, 2020, pp. 1-36.

KOCHENOV, D., *Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance*, *European Law Journal*, Vol. 17, N.º 3, 2011, pp. 323-343.

KOCHENOV, D., Op. Ed. Court of Justice's Grand Chamber in *JY*: Othering Europeans is OK, 24 de enero de 2022 [en línea]. Disponible en: <https://eulawlive.com/ie/idm.oclc.org/op-ed-court-of-justices-grand-chamber-in-jy-othering-europeans-is-ok-by-dimitry-kochenov/>

KRUMMA, K., Country Report on Citizenship Law: Latvia, *EUDO Citizenship Observatory*, 2015, pp. 1-29.

SWIDER, K., Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes, *Common Market Law Review*, 57, 2020, pp. 1163-1182.

VAN DEN BRINK, M., Revising citizenship within the European Union: is a genuine link requirement the way forward?, *German Law Journal*, 23, 2022, pp. 79-96.

La iniciativa ciudadana europea: ¿muuuu ruido y pocas nueces?

Eusa Uría

Dra. y profesora en Derecho de la Unión Europea

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. FUNCIONAMIENTO DE LA INICIATIVA CIDADADANA A LA LUZ DEL NUEVO REGLAMENTO. 1. *Registros sujetos: ¿quién puede apoyar una iniciativa?* 2. *Requisitos materiales: ¿sobre qué puede versar una iniciativa?* 3. *El cauce procedimental de una iniciativa ciudadana europea.* 3.1. La constitución del grupo de organizadores. 3.2. El registro de la iniciativa. 3.3. La recogida de firmas. 3.4. La verificación y certificación de firmas por las autoridades nacionales. 3.5. Presentación de la iniciativa ante la Comisión y comunicación final. III. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INICIATIVA CIDADADANA EUROPEA. 1. *Estudio de las iniciativas presentadas en su primera década de vida.* 2. *Las luces, las sombras y los claroscuros de la iniciativa.* IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido más de diez años desde la primera iniciativa presentada en 2012¹⁷⁰. Y no ha sido una década cualquiera. Desde los efectos de una durísima crisis económica hasta la guerra en la vecina Ucrania, pasando por una devastadora pandemia, una crisis de refugiados, la salida de un Estado miembro por primera vez en

170. Y han transcurrido casi veinte años desde que se decidiera incluir la iniciativa ciudadana en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La historia de este instrumento participativo ha sido analizada de forma magistral por la doctrina, razón por la cual remitimos a estudios como BÁEZ LECHUGA, I. Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la ICE en la Unión Europea. *Boletín Oficial del Estado*, 2016; BILBAO URBILLO, J. M. La Iniciativa Ciudadana Europea (artículo 11.4 TUE). *Cuadernos Europeos de Derecho*, 2012, núm. 46 (1), pp. 49-84; MARTÍN MARTINEZ, M. M. Balance y perspectivas de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2020, núm. 67, pp. 833-872.