



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 14 de diciembre de 2023¹

Asuntos acumulados C-684/22 a C-686/22

S. Ö.
contra
Stadt Duisburg (C-684/22)
y
N. Ö.,
M. Ö.
contra
Stadt Wuppertal (C-685/22)
y
M. S.,
S. S.
contra
Stadt Krefeld (C-686/22)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Düsseldorf, Alemania)]

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículo 20 TFUE — Nacionalidad de un Estado miembro y de un tercer país — Adquisición de la nacionalidad de un tercer país — Pérdida de la nacionalidad del Estado miembro y de la ciudadanía de la Unión por imperativo de la ley — Examen individual de las consecuencias — Solicitud anterior de mantenimiento de la nacionalidad»

I. Introducción

1. ¿En qué medida es compatible con el artículo 20 TFUE la normativa de un Estado miembro en materia de nacionalidad que establece que los nacionales de dicho Estado perderán su nacionalidad cuando adquieran voluntariamente una nacionalidad extranjera, a menos que hayan solicitado y obtenido una autorización para conservar su nacionalidad antes de dicha adquisición?

¹ Lengua original: francés.

2. Este es, en esencia, el problema jurídico que surge en los presentes asuntos y que es objeto de dos cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Düsseldorf, Alemania) en el contexto de una serie de litigios relativos a la pérdida de la nacionalidad alemana.

3. En el presente asunto, se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie de nuevo sobre la cuestión de si un régimen nacional de pérdida de la nacionalidad es conforme con el Derecho de la Unión. En efecto, estos asuntos se enmarcan en la línea jurisprudencial desarrollada a raíz de las sentencias Rottmann,² Tjebbes y otros,³ Wiener Landesregierung (Decisión de dejar sin efecto una garantía de naturalización)⁴ y Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pérdida de la nacionalidad danesa).⁵

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. El artículo 20 TFUE, apartado 1, crea la ciudadanía de la Unión y dispone que «toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro» será ciudadano de la Unión.

B. Derecho alemán

5. La Staatsangehörigkeitsgesetz (Ley sobre la Nacionalidad)⁶ (en lo sucesivo, «StAG»), en vigor desde el 1 de enero de 2000 y aplicable a los litigios principales, establece, en su artículo 25:

«(1) Los nacionales alemanes perderán su nacionalidad cuando adquieran una nacionalidad extranjera, siempre que dicha adquisición se derive de una solicitud presentada por el propio interesado o por su representante legal; no obstante, el representado únicamente perderá la nacionalidad alemana cuando concurran los requisitos para poder solicitar la emancipación con arreglo al artículo 19. No perderán su nacionalidad en virtud de lo dispuesto en la primera frase los nacionales alemanes que adquieran la nacionalidad de otro Estado miembro de la Unión Europea, Suiza u otro Estado con el que la República Federal de Alemania haya suscrito un convenio internacional con arreglo al artículo 12, apartado 3.

(2) No perderá la nacionalidad alemana quien, antes de adquirir la nacionalidad extranjera, hubiera solicitado y obtenido de las autoridades competentes una autorización por escrito de conservación de la nacionalidad. [...] Para resolver sobre la solicitud mencionada en la primera frase, se ponderarán los intereses públicos y privados. Cuando el solicitante tenga su residencia habitual en el extranjero, se examinará, en particular, si puede acreditar el mantenimiento de vínculos con Alemania.»

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

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

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

⁵ Sentencia de 5 de septiembre de 2023 (C-689/21, en lo sucesivo, «sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet», EU:C:2023:626).

⁶ En su versión consolidada (*Bundesgesetzblatt*, parte III, n.º 102-1), a raíz de la modificación introducida por el artículo 1, apartado 7, de la Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (Ley de Reforma del Derecho de Nacionalidad), de 15 de julio de 1999 (BGBl. I, p. 161).

III. Hechos de los litigios principales

6. Los hechos pertinentes de los litigios principales, tal como se desprenden de las resoluciones de remisión, pueden resumirse del siguiente modo.

7. El demandante en el litigio principal en el asunto C-684/22, S. Ö., nacido en Turquía en 1966, entró en territorio alemán en 1990. Está casado y es padre de tres hijos. El 10 de mayo de 1999 adquirió la nacionalidad alemana mediante naturalización, y el 13 de septiembre de 1999 le fue retirada la nacionalidad turca.

8. El 25 de mayo de 2018, al solicitar un documento de viaje para su hijo, S. Ö. manifestó que había vuelto a adquirir la nacionalidad turca el 12 de noviembre de 1999. A este respecto, aportó una certificación del Ministerio de Interior turco de 27 de febrero de 2019 y una certificación en extracto del Registro Civil de 6 de noviembre de 2018, de las que se desprendía que había solicitado la recuperación de la nacionalidad turca el 13 de septiembre de 1999 y que la había recuperado en virtud de resolución del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1999.

9. Dado que las autoridades alemanas consideraron dudoso que el hijo de S. Ö. tuviera la nacionalidad alemana, el 25 de abril de 2019, S. Ö. solicitó a la autoridad de naturalización de la ciudad de S. la expedición de un certificado de nacionalidad, con objeto de acreditar que seguía teniendo la nacionalidad alemana. Más adelante, trasladó su domicilio al ámbito de competencia territorial de la ciudad de Duisburgo (Alemania).

10. Los demandantes en el litigio principal en el asunto C-685/22, los esposos M. Ö. y N. Ö., nacidos, respectivamente, en 1959 y en 1970, entraron en territorio alemán en 1974. El 27 de agosto de 1999 adquirieron la nacionalidad alemana mediante naturalización, y el 2 de septiembre de 1999 les fue retirada la nacionalidad turca.

11. Con ocasión de una entrevista mantenida con las autoridades de la ciudad de Wuppertal (Alemania) el 1 de septiembre de 2005, M. Ö. y N. Ö. manifestaron que habían adquirido de nuevo la nacionalidad turca el 24 de noviembre de 2000. Aportaron una certificación del Consulado General turco de E. de 31 de agosto de 2005, conforme a la cual habían solicitado la recuperación de la nacionalidad turca el 2 de septiembre de 1999 y la habían recuperado en virtud de resolución del Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 2000. Mediante escrito de 1 de diciembre de 2016, M. Ö. y N. Ö. presentaron ante la ciudad de Wuppertal una certificación en extracto del Registro Civil turco de la que se desprendía que la recuperación de la nacionalidad turca se había producido ya en virtud de una resolución del Consejo de Ministros de 1 de noviembre de 1999.

12. En agosto de 2020, la ciudad de Wuppertal comunicó a M. Ö. y N. Ö. que, con toda probabilidad, la fecha que aparecía en la certificación en extracto del Registro Civil turco había sido manipulada, por lo que el valor probatorio de esa certificación había de limitarse exclusivamente al hecho de haber recuperado la nacionalidad turca.

13. Los demandantes en el litigio principal en el asunto C-686/22, los esposos M. S. y S. S., nacidos, respectivamente, en 1965 y en 1971, entraron en territorio alemán en 1981 y 1989, respectivamente. El 10 de junio de 1999 adquirieron la nacionalidad alemana por naturalización, y el 2 de septiembre de 1999 les fue retirada la nacionalidad turca.

14. Al tiempo que presentaron la solicitud de retirada de la nacionalidad turca exigida para poder naturalizarse como ciudadanos alemanes, M. S. y S. S. solicitaron al mismo tiempo a las autoridades turcas la recuperación de la nacionalidad turca, una vez que se les hubiera concedido la nacionalidad alemana. Les habían informado, acertadamente con arreglo a la legislación alemana entonces vigente, de que podían recuperar la nacionalidad turca sin que ello implicara la pérdida de la nacionalidad alemana. A tal efecto, aportaron una certificación en extracto del Registro Civil turco conforme a la cual habían recuperado la nacionalidad turca el 9 de agosto de 1999 en virtud de una resolución del Consejo de Ministros.

15. El 19 de diciembre de 2017, M. S. y S. S. solicitaron a la ciudad de Krefeld (Alemania) que certificara que poseían la nacionalidad alemana. La ciudad de Krefeld, pese a que había expedido un nuevo certificado de nacionalidad en favor de M. S. y S. S. el 24 de agosto de 2018, decidió reabrir el procedimiento al comprobar que en la certificación del Registro Civil turco faltaba el número de la resolución del Consejo de Ministros.

16. Las demandadas en los litigios principales adoptaron sendas resoluciones⁷ en las que declaraban que, en virtud del artículo 30, apartado 1, de la StAG, S. Ö., M. Ö., N. Ö., M. S. y S. S. (en lo sucesivo, «demandantes en los litigios principales») ya no poseían la nacionalidad alemana.⁸ En efecto, señalaron que la recuperación de la nacionalidad turca se había producido después del 1 de enero de 2000 y había conducido a la pérdida automática de la nacionalidad alemana con arreglo a los artículos 17, apartado 1, punto 2, y 25, apartado 1, primera frase, de la StAG. En su opinión, no habría sido así si esa recuperación hubiera tenido lugar antes del 31 de diciembre de 1999, habida cuenta de que el artículo 25, apartado 1, primera frase, de la Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (Ley sobre la Nacionalidad), de 22 de julio de 1913 (en lo sucesivo, «RuStAG»),⁹ anteriormente aplicable, disponía que la pérdida de la nacionalidad alemana solo afectaba a los alemanes residentes en el extranjero. Consideraron, sin embargo, que los demandantes en los litigios principales no habían acreditado la recuperación de la nacionalidad turca antes del 1 de enero de 2000.

17. A continuación, los demandantes en los litigios principales interpusieron recurso contra las citadas resoluciones ante el Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Düsseldorf), órgano jurisdiccional remitente.

IV. Cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

18. En sus tres peticiones de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente indica que el artículo 25 de la StAG, en su versión vigente a partir del 1 de enero de 2000, es aplicable a los demandantes en los litigios principales, puesto que volvieron a adquirir la nacionalidad turca con posterioridad a la entrada en vigor de esa nueva versión de la Ley. Dicho órgano jurisdiccional señala que carecen de valor probatorio las certificaciones del Registro Civil aportadas por los demandantes para demostrar lo contrario. Además, afirma que los demandantes en los litigios

⁷ Estas resoluciones fueron adoptadas por las ciudades de que se trata en los tres asuntos principales, respectivamente, el 13 de septiembre de 2019, el 24 de febrero de 2021 y el 12 de febrero de 2021.

⁸ A tenor del artículo 30, apartado 1, de la StAG, «previa petición, las autoridades competentes en materia de nacionalidad certificarán la posesión o no de la nacionalidad alemana, siempre que se acredite un interés legítimo. Esa certificación será vinculante en todos aquellos asuntos en los que se deriven efectos jurídicos de la posesión o no de la nacionalidad alemana. Cuando concorra un interés público, la certificación podrá también realizarse de oficio».

⁹ RGBl., p. 583.

principales no solicitaron la autorización de conservación de la nacionalidad alemana, establecida en el artículo 25, apartado 2, primera frase, de la StAG, antes de adquirir nuevamente la nacionalidad turca.

19. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente observa que, según la jurisprudencia nacional, el artículo 25, apartado 1, primera frase, de la StAG es conforme con el Derecho de la Unión, y ello porque el apartado 2, primera frase, de ese artículo permite al interesado solicitar que se le autorice a conservar la nacionalidad alemana, para lo cual dicha Ley exige expresamente que se analicen las consecuencias que tendría la pérdida de la nacionalidad en la situación concreta del interesado.

20. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a dicha conformidad con el Derecho de la Unión. En efecto, subraya que, en caso de que no se lleve a cabo la tramitación previa de un procedimiento de autorización de conservación de la nacionalidad en virtud del artículo 25, apartado 2, de la StAG (en lo sucesivo, «procedimiento de autorización previa»), de dicha disposición resultaría que las personas que no tienen la nacionalidad de otro Estado miembro pierden la nacionalidad y, por consiguiente, la ciudadanía de la Unión de forma automática y sin que se examine su caso concreto. Dicho órgano jurisdiccional precisa que el Derecho alemán no contempla ninguna posibilidad de examinar por vía incidental las consecuencias de la pérdida de la nacionalidad alemana una vez producida esta. En tal caso, la única opción de que dispone el interesado para adquirir, sin efecto retroactivo, la nacionalidad alemana es presentar una nueva solicitud de naturalización.

21. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente, tras precisar que, a la vista del tenor del artículo 25, apartado 2, de la StAG, la solicitud de autorización de conservación de la nacionalidad permite que se tomen en consideración los requisitos del Derecho de la Unión, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia, en la medida en que la ponderación de los intereses públicos y privados que debe llevarse a cabo al decidir sobre tal solicitud ha de tener en cuenta los mencionados requisitos, hace constar que, en la práctica, ni las autoridades administrativas ni la jurisprudencia nacional examinan las consecuencias que conlleva la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión. En efecto, añade que la autorización de conservación de la nacionalidad solo se concede cuando se reconozca un especial interés en adquirir una nacionalidad extranjera y conservar al mismo tiempo la alemana.

22. En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Düsseldorf), mediante resoluciones de 3 de noviembre de 2022, recibidas en el Tribunal de Justicia el 8 de noviembre de 2022, decidió suspender el procedimiento en los tres litigios principales y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se opone el artículo 20 TFUE a una norma que dispone que, en caso de adquisición voluntaria de una nacionalidad (no privilegiada) de un tercer Estado, se pierde por imperativo de la ley la nacionalidad del Estado miembro y, con ella, la ciudadanía de la Unión, dándose la circunstancia de que únicamente se examinan las consecuencias de esa pérdida en el caso concreto si el ciudadano extranjero afectado ha presentado previamente una solicitud para que se le conceda una autorización de conservación de la nacionalidad y esta se ha resuelto en sentido positivo antes de la adquisición de la nacionalidad extranjera?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión: ¿debe interpretarse el artículo 20 TFUE en el sentido de que, en el procedimiento para la autorización de conservación de la nacionalidad, no pueden establecerse requisitos que, en definitiva, den lugar a que no se lleve a cabo o se demore en exceso la evaluación de la situación individual del interesado y de su familia en cuanto a las consecuencias que tendría la pérdida de la ciudadanía de la Unión?»

23. Mediante resolución de 7 de diciembre de 2022, los asuntos C-684/22 a C-686/22 fueron acumulados a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

24. Han presentado observaciones escritas, en el asunto C-686/22, los demandantes en los litigios principales, la ciudad de Krefeld, los Gobiernos alemán y estonio y la Comisión Europea, y en los asuntos C-684/22 y C-685/22, los mismos Gobiernos y la Comisión. El Tribunal de Justicia decidió no celebrar vista oral en los presentes asuntos.

V. Análisis

25. Mediante las dos cuestiones prejudiciales planteadas en las presentes peticiones de decisión prejudicial, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que dispone que sus nacionales, en caso de adquisición voluntaria de la nacionalidad de un tercer país, pierden por imperativo de la ley la nacionalidad de ese Estado miembro, lo que implica, para las personas que no son también nacionales de otro Estado miembro, la pérdida de su estatuto de ciudadanos de la Unión y de los derechos derivados de dicho estatuto, a menos que obtengan la autorización de conservación de dicha nacionalidad antes de adquirir la nacionalidad del tercer país, habida cuenta de que, para resolver la solicitud relativa a tal autorización, las autoridades nacionales competentes deben llevar a cabo una evaluación individual de la situación de los interesados que pondere los intereses públicos y privados en que se mantenga la nacionalidad del Estado miembro.

26. Con el fin de proponer una respuesta útil a esta cuestión, conviene, con carácter preliminar, destacar una serie de aspectos que se desprenden de las resoluciones de remisión.

27. En primer lugar, por lo que respecta a la situación de los demandantes en los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente expone que entraron en el territorio alemán durante los años setenta, ochenta y noventa, y que han residido allí desde entonces. En 1999, adquirieron la nacionalidad alemana por naturalización y renunciaron para ello a la nacionalidad turca, que posteriormente les fue retirada. Según observa el órgano jurisdiccional remitente, los demandantes en los litigios principales, a quienes se había informado, acertadamente con arreglo a la legislación alemana entonces vigente, de que podían recuperar la nacionalidad turca sin que ello implicara la pérdida de la nacionalidad alemana, solicitaron voluntariamente recuperar la nacionalidad turca en el momento en que esta les fue retirada. Algunos años más tarde, las autoridades competentes declararon que los demandantes en los litigios principales habían recuperado la nacionalidad turca tras presentar una solicitud a tal efecto y que, en consecuencia, de conformidad con la normativa alemana vigente a partir del 1 de enero de 2000, habían perdido por imperativo de la ley la nacionalidad alemana y, con ella, su estatuto de ciudadanos de la

Unión.¹⁰ Por otra parte, en la medida en que, en virtud de dicha normativa, los demandantes en los litigios principales no habían solicitado, ni obtenido, la autorización de las autoridades competentes para conservar la nacionalidad alemana antes de recuperar la nacionalidad turca, no tenían derecho a que se examinase su situación concreta al resolver tal solicitud ni a que se ponderasen los intereses públicos y privados en mantener la nacionalidad alemana.

28. En segundo lugar, en cuanto atañe a la normativa controvertida, el órgano jurisdiccional remitente indica, antes de nada, que el artículo 25, apartado 1, de la StAG, en su versión vigente a partir del 1 de enero de 2000, establece que los nacionales alemanes perderán su nacionalidad cuando adquieran una nacionalidad extranjera, siempre que dicha adquisición se derive de una solicitud presentada por el propio interesado. No obstante, de conformidad con el apartado 2 del mismo artículo, dichos nacionales podrán conservar su nacionalidad si, antes de adquirir la nacionalidad extranjera, hubieran solicitado y obtenido de las autoridades competentes una autorización por escrito a tal fin. Esta disposición establece asimismo que, para resolver sobre dicha solicitud, se ponderarán los intereses públicos y privados.

29. A continuación, el órgano jurisdiccional remitente expone que, tanto la adquisición por los demandantes en los litigios principales de la nacionalidad alemana mediante naturalización como la presentación de su solicitud de recuperación de la nacionalidad turca tuvieron lugar *antes* del 1 de enero de 2000, fecha de entrada en vigor del artículo 25 de la StAG.¹¹ Precisa que esta disposición les resulta de aplicación, puesto que han recuperado la nacionalidad turca *con posterioridad* a esa fecha, y explica que los documentos que aportaron para acreditar lo contrario carecen de valor probatorio.¹²

30. Por último, el órgano jurisdiccional remitente indica que los demandantes en los litigios principales no solicitaron —ni, por tanto, obtuvieron— una autorización de conservación de la nacionalidad antes de recuperar la nacionalidad turca, como dispone el artículo 25, apartado 2, de la StAG. Por consiguiente, la pérdida de su nacionalidad alemana y, por tanto, de su estatuto de ciudadanos de la Unión se produjo de manera *automática*, sin que se hubiera llevado a cabo una evaluación individual de su situación.

¹⁰ En aras de la exhaustividad, he de señalar que, según la doctrina, esta reforma de la RuStAG introdujo elementos de *ius soli* y facilitó la adquisición de la nacionalidad alemana por los residentes extranjeros en Alemania y, en particular, por sus hijos nacidos en dicho Estado miembro. Los autores precisan que, desde la entrada en vigor de la referida normativa, se han introducido modificaciones en 2004, 2007, 2009, 2014 y 2019. Véase, en particular, Farahat, A. y Hailbronner, K.: *Report on Citizenship Law: Germany*, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/5, European University Institute, Country Report 2020/05, marzo de 2020, p. 33.

¹¹ Por consiguiente, la adquisición de la nacionalidad alemana tuvo lugar con arreglo al artículo 25, apartado 1, primera frase, de la RuStAG, en su versión vigente hasta el 31 de diciembre de 1999, que recogía la «Inlandsklausel» (en lo sucesivo, «cláusula relativa al territorio nacional»), según la cual la pérdida de la nacionalidad alemana solo podía producirse cuando el nacional alemán en cuestión no tuviera «su domicilio ni su residencia permanente en el territorio nacional». Esa cláusula fue suprimida en el artículo 25 de la StAG. La Comisión, en sus observaciones, hace referencia a la exposición de motivos del proyecto de ley por el que se modifica el derecho de nacionalidad, de 15 de julio de 1999 [documento («Drucksache») 14/533 del Bundestag (Parlamento Federal) alemán, de 16 de marzo de 1999, p. 15], según la cual «a menudo se recurre a la “cláusula relativa al territorio nacional” para eludir el principio según el cual debe evitarse que la nacionalización resulte en el reconocimiento de varias nacionalidades: la nacionalidad extranjera a la que se ha renunciado antes de la naturalización puede recuperarse tras la naturalización sin que ello dé lugar a sanción alguna. La supresión de la “cláusula relativa al territorio nacional” elimina esta posibilidad de abuso». Véanse, a este respecto, en particular, McFadden, S. W.: «German Citizenship Law and the Turkish Diaspora», *German Law Journal*, 2019, n.º 20, p. 72, y, en particular, pp. 74 a 78; Falcke, S. y Vink, M.: «Closing a Backdoor to Dual Citizenship: The German Citizenship Law Reform of 2000 and the Abolishment of the “Domestic Clause”», *Frontiers in Sociology*, 2020, vol. 5, p. 1, y, en particular, pp. 3 a 5, así como Bouche, N.: «La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité», *Revue internationale de droit comparé*, 2002, vol. 54(4), p. 1035.

¹² Véase el punto 18 de las presentes conclusiones.

31. Esta es la cuestión jurídica que constituye el núcleo de los presentes asuntos y que abordaré en las presentes conclusiones. A continuación, recordaré a grandes rasgos la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, así como los principios que se desprenden de ella (sección A), que procede aplicar al presente asunto (sección B).

A. Sobre los principios derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

1. De la sentencia Rottmann a la sentencia Wiener Landesregierung, pasando por la sentencia Tjebbes y otros

32. En mis conclusiones presentadas en el asunto Udlændinge- og Integrationsministeriet, subrayé que el hilo conductor que se deriva de la jurisprudencia que examiné, establecida en las sentencias Rottmann, Tjebbes y otros y Wiener Landesregierung, está esencialmente constituido por dos principios jurisprudenciales.¹³

33. Conforme al primer principio, si bien es cierto que la determinación de los «modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad» es competencia de cada Estado miembro, esta competencia debe ejercerse respetando el Derecho de la Unión.¹⁴ Por lo que respecta a este principio, consagrado en la sentencia Micheletti y otros¹⁵ y desarrollado y confirmado posteriormente en la sentencia Rottmann,¹⁶ es preciso distinguir entre la existencia de la mencionada competencia exclusiva de los Estados miembros y *el ejercicio de esta*, que debe respetar el ordenamiento jurídico de la Unión.

34. Por consiguiente, dicha competencia no ha sido cuestionada en modo alguno por el Tribunal de Justicia, y «la adquisición y la pérdida de la nacionalidad (y, en consecuencia, de la ciudadanía de la Unión) [no están] en sí reguladas por el Derecho [de la Unión], sino que los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad deben ser compatibles con las normas [del Derecho de la Unión] y respetar los derechos del ciudadano [de la Unión]». ¹⁷ Así pues, el hecho de que una materia sea competencia de los Estados miembros no obsta para que, en situaciones manifiestamente comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión, las normas nacionales de que se trate deban respetar este Derecho.¹⁸ En efecto, el artículo 20 TFUE no puede quedar privado de su efecto útil y, por tanto, los derechos que confiere a los ciudadanos de la Unión no

¹³ C-689/21, EU:C:2023:53. En aras de la concisión, me limito a remitirme, para una exposición de esta jurisprudencia, a los puntos 29 a 43 de dichas conclusiones.

¹⁴ Véanse, en este sentido, las sentencias Rottmann, apartado 45; Tjebbes y otros, apartado 32; Wiener Landesregierung, apartados 37 y 51, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 30 y jurisprudencia citada. Se trata, en efecto, de la aplicación de un principio fundamental del Derecho de la Unión en el ámbito de la ciudadanía de la Unión. Véase asimismo, a este respecto, la jurisprudencia citada en el apartado 41 de la sentencia Rottmann.

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

¹⁶ Apartados 41, 42 y 45.

¹⁷ Véanse las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588), puntos 23, 24 y 26. Por consiguiente, según dicho Abogado General, no se trata de deducir de este principio la imposibilidad absoluta de revocar la nacionalidad en el supuesto de que dicha revocación entraña la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión ni de considerar que los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro, que este mismo define, escapan al control del Derecho de la Unión.

¹⁸ Sentencia Rottmann, apartado 41.

pueden ser vulnerados mediante la adopción de una normativa nacional que no respete el Derecho de la Unión y, en particular, los principios derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre esta materia.¹⁹

35. En virtud del segundo principio, establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Rottmann²⁰ y confirmado en su jurisprudencia posterior, cuando se trata de ciudadanos de la Unión, el ejercicio de la competencia de los Estados miembros, en la medida en que afecte a los derechos conferidos y protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, puede ser sometido a un control jurisdiccional realizado en función del Derecho de la Unión y, en particular, del principio de proporcionalidad.²¹ Así pues, en otras palabras, una normativa nacional que prevé la pérdida del estatuto de la Unión solo puede ser conforme con el Derecho de la Unión cuando persigue motivos legítimos y respeta dicho principio. También se desprende de la jurisprudencia que, en el contexto del respeto del principio de proporcionalidad, deben tenerse en cuenta varios elementos. Para empezar, la obligación de efectuar el examen individual de las consecuencias que tiene la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión para la persona interesada y, en su caso, para sus familiares, por lo que respecta a la pérdida de los derechos de que disfrutaban todos los ciudadanos de la Unión;²² a continuación, la exigencia de conformidad de estas consecuencias con los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»),²³ y, por último, en caso de pérdida automática de la nacionalidad que lleva consigo la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, la obligación de examinar, por vía incidental, la proporcionalidad de las consecuencias que conlleva dicha pérdida y, eventualmente, de permitir a la persona interesada conservar o recuperar *ex tunc* su nacionalidad.²⁴

36. En lo tocante, en particular, a este último elemento, la sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet me parece especialmente pertinente en la medida en que fue la primera vez que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el plazo en el que puede presentarse una solicitud de mantenimiento o de recuperación de la nacionalidad de un Estado miembro.

2. Sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet

37. En el asunto que dio lugar a la sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet,²⁵ un órgano jurisdiccional danés preguntó si la normativa nacional sobre nacionalidad era conforme al artículo 20 TFUE, en relación con el artículo 7 de la Carta.

¹⁹ Véanse, a este respecto, las sentencias Rottmann, apartados 39, 41 a 43, 45, 48, 56, 55 y 59; Tjebbes y otros, apartados 30, 32, 40 a 42 y 45, y Wiener Landesregierung, apartados 44, 59, 61 y 73.

²⁰ Apartados 48, 55 y 56.

²¹ Sentencias Tjebbes y otros, apartado 40; Wiener Landesregierung, apartado 58, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 38.

²² Sentencias Rottmann, apartados 55 y 56; Tjebbes y otros, apartado 41; Wiener Landesregierung, apartado 59, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 39.

²³ Sentencias Tjebbes y otros, apartado 45; Wiener Landesregierung, apartado 61, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 55.

²⁴ Sentencias Tjebbes y otros, apartado 42, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 40.

²⁵ He de recordar que el asunto del que trae causa dicha sentencia versaba sobre la situación de una ciudadana nacida en los Estados Unidos de América, de madre danesa y de padre estadounidense, que poseía, desde su nacimiento, la doble nacionalidad danesa y estadounidense. Después de haber cumplido veintidós años, presentó ante el Udlændinge- og Integrationsministeriet (Ministerio de Inmigración e Integración, Dinamarca) una solicitud de conservación de su nacionalidad danesa. Mediante decisión del Ministerio competente, se le informó de que había perdido la nacionalidad danesa a los veintidós años y de que no cabía autorizar el mantenimiento de su nacionalidad dado que había presentado su solicitud después de haber cumplido esa edad.

38. En su sentencia, el Tribunal de Justicia confirmó su jurisprudencia anterior. De este modo, señaló que, dado que la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro se produce automáticamente a una edad determinada y lleva consigo la pérdida de la ciudadanía de la Unión, las autoridades administrativas y los tribunales nacionales competentes deben estar en condiciones de examinar las consecuencias de tal pérdida de nacionalidad y, eventualmente, de permitir que dicha persona conserve su nacionalidad o la recupere *ex tunc*.²⁶

39. En particular, por lo que respecta al plazo para presentar la solicitud de tal examen a efectos del mantenimiento o de la recuperación de la nacionalidad, el Tribunal de Justicia precisó que, dado que el Derecho de la Unión no establece ningún plazo determinado a tal fin, corresponde a cada Estado miembro configurar la regulación del procedimiento destinado a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, siempre que dicha regulación respete el principio de efectividad, de modo que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión. A este respecto, los Estados miembros pueden exigir, en nombre del principio de seguridad jurídica, que la citada solicitud se presente ante las autoridades competentes en un plazo razonable.²⁷

40. No obstante, el Tribunal de Justicia también señaló que, habida cuenta de las graves consecuencias que genera la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro, cuando esta implica la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, para el ejercicio efectivo de los derechos que el artículo 20 TFUE confiere a este último, no pueden considerarse conformes con el principio de efectividad las normas o prácticas nacionales que puedan tener el efecto de impedir que la persona interesada solicite que se examine la proporcionalidad de tales consecuencias con respecto al Derecho de la Unión. Por tanto, el Tribunal de Justicia declaró que, cuando la persona no fue debidamente informada del derecho a solicitar tal examen ni del plazo en el cual debía presentar dicha solicitud, esta no puede ser desestimada debido a la expiración del citado plazo.²⁸

41. Por consiguiente, la pérdida de la nacionalidad prevista por la normativa controvertida en los litigios principales, que lleva consigo la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, debe examinarse a la luz de estos principios jurisprudenciales.

B. Sobre la aplicación de los principios jurisprudenciales en el presente asunto

42. He de recordar antes de nada que el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que el artículo 20 TFUE confiere a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro el estatuto de ciudadano de la Unión, que está destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros.²⁹ Ello significa, por un lado, que la nacionalidad de un Estado miembro es el requisito previo para disfrutar del estatuto de ciudadano de la Unión al que se atribuyen los deberes y los derechos previstos por el Tratado FUE³⁰ y, por otro, que, en situaciones como las de los litigios principales, la pérdida de dicho estatuto constituye el vínculo de conexión con el Derecho de la Unión.

²⁶ Sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 40 y jurisprudencia citada.

²⁷ Sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartados 41 y 43 y jurisprudencia citada.

²⁸ Sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 48 y jurisprudencia citada.

²⁹ Véanse, en particular, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), apartado 31, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 29 y jurisprudencia citada.

³⁰ Artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo primero.

43. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente señala que la recuperación de la nacionalidad turca por los demandantes en los litigios principales tuvo lugar con posterioridad a la entrada en vigor del artículo 25 de la StAG, con la consiguiente pérdida automática de su nacionalidad alemana y, con ella, de su estatuto de ciudadanos de la Unión.³¹

44. Por tanto, es evidente que la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro por los ciudadanos de la Unión que, como los demandantes en los litigios principales, poseen únicamente la nacionalidad de un solo Estado miembro y que, de resultas de dicha pérdida, se ven abocados a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión que atribuye el artículo 20 TFUE, así como de los derechos vinculados a dicho estatuto, está comprendida, por su naturaleza y sus consecuencias, dentro del ámbito del Derecho de la Unión.³² Así, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su competencia en materia de nacionalidad, los Estados miembros deben respetar el Derecho de la Unión y, en particular, el principio de proporcionalidad.³³

1. Sobre la legitimidad del objetivo de interés general perseguido por el artículo 25 de la StAG

45. Es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que es legítimo que un Estado miembro quiera proteger la relación especial de solidaridad y de lealtad entre él mismo y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, que son el fundamento del vínculo de nacionalidad.³⁴ Asimismo, ha precisado que, en el ejercicio de las competencias que permiten a los Estados miembros determinar los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad, un Estado miembro también puede considerar legítimamente que la nacionalidad pone de manifiesto un vínculo de conexión efectivo entre él mismo y sus nacionales, así como prever, en consecuencia, que la inexistencia o la desaparición de tal vínculo efectivo lleve aparejada la pérdida de la nacionalidad.³⁵

46. En el presente asunto, de conformidad con el artículo 25, apartado 1, de la StAG, los nacionales alemanes pierden su nacionalidad por imperativo de la ley cuando adquieren voluntariamente la nacionalidad de un tercer país, a menos que obtengan una autorización para conservar su nacionalidad antes de adquirir la nacionalidad extranjera.

47. Ha de observarse que el órgano jurisdiccional remitente no expone, más allá de la mención, en su exposición del marco jurídico, del artículo 7, apartado 1, letra a), del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad,³⁶ el objetivo o los objetivos de interés general perseguidos por el artículo 25, apartado 1, de la StAG. No obstante, dado que dicha disposición solo puede ser conforme con el Derecho de la Unión si persigue un objetivo legítimo de interés general, procede examinarla a la luz de las observaciones del Gobierno alemán.

³¹ Véanse los puntos 28 a 31 de las presentes conclusiones.

³² Sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 30 y jurisprudencia citada.

³³ Sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 30 y jurisprudencia citada.

³⁴ Sentencias Rottmann, apartado 51; Tjebbes y otros, apartado 33; Wiener Landesregierung, apartado 52, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 31.

³⁵ Sentencias Tjebbes y otros, apartado 35, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 32.

³⁶ Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, adoptado el 6 de noviembre de 1997 en el marco del Consejo de Europa y que entró en vigor el 1 de marzo de 2000. Este Convenio es aplicable a Alemania desde el 1 de septiembre de 2005. En virtud de su artículo 7, apartado 1, letra a), «un Estado parte no podrá establecer en su Derecho interno la pérdida de la nacionalidad por imperativo de la ley o por iniciativa del propio Estado, salvo en los casos siguientes: la adquisición voluntaria de otra nacionalidad».

48. Como señalaron la ciudad de Krefeld y dicho Gobierno, y según resulta de la exposición de motivos de la Ley de Reforma del Derecho de Nacionalidad, de 15 de julio de 1999, el artículo 25 de la StAG tiene por objeto, en particular, evitar los casos de pluralidad de nacionalidades.³⁷ El Gobierno alemán precisa, además, que de la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal, Alemania) se desprende que la elección del legislador de oponerse a la pluralidad de nacionalidades es *ilimitada* y no puede ser objeto de críticas.³⁸

49. A este respecto, no cabe duda de que un régimen como el previsto en dicha disposición se enmarca en el ejercicio de la competencia de los Estados miembros relativa a la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad y que, en el ejercicio de esa competencia, es legítimo que un Estado miembro, como la República Federal de Alemania, considere que es preciso evitar en ciertos casos los efectos de la posesión de varias nacionalidades.³⁹

50. En principio, la legitimidad de este objetivo se ve corroborada por el artículo 7, apartado 1, letra a), del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, que dispone que un Estado parte no podrá establecer en su Derecho interno la pérdida de la nacionalidad por imperativo de la ley o por iniciativa del propio Estado, salvo en caso, en particular, de *adquisición voluntaria* de otra nacionalidad.⁴⁰ Según el informe explicativo de dicho Convenio, la cuestión de si las personas que adquieren voluntariamente otra nacionalidad pueden conservar su nacionalidad anterior depende de la situación particular de cada Estado.⁴¹

51. He de observar, a este respecto, que el Derecho de la Unión no se opone a que un Estado miembro disponga que la apreciación de la existencia o inexistencia de un vínculo de conexión efectivo con él debe tomar en consideración un criterio, como el que figura en el artículo 25, apartado 1, de la StAG, basado en la adquisición voluntaria por el interesado de la nacionalidad de un tercer país, ni a que, en un contexto legislativo que tiene por objeto, en principio, evitar la pluralidad de nacionalidades, dicho Estado miembro exija a esa persona que siga un procedimiento específico, como el que figura en el artículo 25, apartado 2, de la StAG, si desea conservar la nacionalidad alemana.

³⁷ En lo concerniente a este objetivo, aunque se considera que la pluralidad de nacionalidades constituye una excepción, varios autores han señalado que la doble nacionalidad está actualmente admitida con carácter más general. Según estos autores, «en la práctica, las naturalizaciones han aumentado significativamente al reconocerse la doble nacionalidad». Véase, a este respecto, Farahat, A. y Hailbronner, K., *op. cit.*, pp. 9, 18 y 32. Por añadidura, de las resoluciones de remisión se desprende que el Convenio sobre la Reducción de los Casos de Pluralidad de Nacionalidades y sobre las Obligaciones Militares en el Caso de Pluralidad de Nacionalidades, de 6 de mayo de 1963, que entró en vigor para la República Federal de Alemania el 18 de diciembre de 1969, perdió su vigencia en dicho país a partir del 21 de diciembre de 2002 a raíz de su denuncia. A este respecto, dichos autores explican que la reforma de la RuStAG iba acompañada de la decisión de renunciar al citado Convenio, que solo prevé una aceptación limitada de la doble nacionalidad.

³⁸ El Gobierno alemán cita la resolución de 8 de diciembre de 2006, 2 BvR 1339/06, DE:BVerfG:2006:rk20061208.2bvr133906, apartado 14. Dicho Gobierno señala que de la jurisprudencia nacional también resulta que, desde la reforma de la RuStAG, la supresión de la pluralidad de nacionalidades ya no es prioritaria. Véase Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), sentencia de 10 de abril de 2008, 5 C 28.07, DE:BVerwG:2008:100408U5C28.07.0, apartado 21.

³⁹ Véanse, en este sentido, las sentencias Tjebbes y otros, apartado 34, y Wiener Landesregierung, apartado 54. Aunque el Tribunal de Justicia utilice en su jurisprudencia la expresión «efectos indeseables», albergo dudas sobre la pertinencia de calificar, con carácter general, de «indeseables» las consecuencias de que un nacional de un Estado miembro tenga varias nacionalidades.

⁴⁰ El Informe Explicativo de dicho Convenio (Consejo de Europa, Serie de Tratados Europeos, n.º 166, p. 11) establece que «[el artículo 7, apartado 1, letra a),] permite a los Estados partes prever la pérdida de su nacionalidad en caso de adquisición voluntaria de otra nacionalidad. El término «voluntaria» denota que el interesado adquiere la nacionalidad por voluntad propia y no de manera automática (por imperativo de la ley)».

⁴¹ De dicho informe se desprende que algunos Estados, sobre todo aquellos cuya nacionalidad desean adquirir o han adquirido muchas personas, pueden considerar que la conservación de otra nacionalidad podría ser óbice para la plena integración de dichas personas. En cambio, para otros Estados, puede resultar preferible facilitar la adquisición de su nacionalidad, permitiendo a los interesados conservar su nacionalidad de origen, y favorecer de este modo su integración en el país de acogida, con el objetivo en particular de permitir a estas personas conservar la nacionalidad de otros miembros de su familia o de facilitar su regreso a su país de origen si así lo desean (Informe Explicativo, p. 3).

52. En este contexto, considero, al igual que los Gobiernos alemán y estonio y la Comisión, que, en las circunstancias de los litigios principales, el Derecho de la Unión no se opone, en principio, a que, en las situaciones contempladas en el artículo 25 de la StAG, un Estado miembro establezca, por motivos de interés general, que sus nacionales perderán la nacionalidad por imperativo de la ley cuando adquieran voluntariamente la nacionalidad de un tercer país, aun cuando dicha pérdida lleve consigo, para el interesado, la pérdida de su estatuto de ciudadano de la Unión.

53. Dicho esto, para que una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, que prevé la pérdida de la ciudadanía de la Unión, pueda ser conforme con el Derecho de la Unión, no solo es preciso que persiga motivos legítimos de interés general, sino también que respete el principio de proporcionalidad.

2. Sobre el control de la proporcionalidad de las consecuencias que conlleva la pérdida de la nacionalidad desde el punto de vista del Derecho de la Unión

54. Si bien es cierto, como acabo de exponer, que el Derecho de la Unión no se opone, en principio, a la normativa controvertida en los litigios principales, debo recordar que, según reiterada jurisprudencia, habida cuenta de la importancia que el Derecho primario de la Unión confiere al estatuto de ciudadano de la Unión, que constituye el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, incumbe a las autoridades nacionales competentes y a los órganos jurisdiccionales nacionales verificar si la pérdida de la nacionalidad del Estado miembro correspondiente, cuando implique la pérdida de la ciudadanía de la Unión y de los derechos derivados de esta, es conforme con el principio de proporcionalidad en lo que atañe a sus consecuencias en la situación de la persona interesada y, en su caso, en la de los miembros de su familia, desde el punto de vista del Derecho de la Unión.⁴²

55. Por otra parte, de esta jurisprudencia se desprende que la pérdida automática de la nacionalidad de un Estado miembro resultaría incompatible con el principio de proporcionalidad si las normas nacionales pertinentes no permitieran, en ningún momento, un examen individual de las consecuencias que tal pérdida tendría para las personas afectadas desde el punto de vista del Derecho de la Unión.⁴³

56. En el presente asunto, cabe recordar que, de conformidad con el artículo 25, apartado 2, de la StAG, los nacionales alemanes que deseen adquirir voluntariamente la nacionalidad de un tercer país pueden presentar una solicitud al objeto de conservar su nacionalidad alemana con arreglo al procedimiento de autorización previa, en el que la autoridad competente, para resolver sobre la solicitud de autorización, debe ponderar los intereses públicos y privados.

57. Con carácter previo, se plantea la cuestión de si las autoridades competentes solo pueden llevar a cabo el examen de la proporcionalidad que exige el Derecho de la Unión en un momento determinado, a saber, en el presente asunto, antes de que se produzca la pérdida automática de la nacionalidad y, con ella, del estatuto de ciudadano de la Unión, en el contexto del procedimiento de autorización previa.

⁴² Sentencias Rottmann, apartados 55 y 56; Tjebbes y otros, apartado 40; Wiener Landesregierung, apartado 58, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 38. Véase asimismo el punto 41 de las presentes conclusiones.

⁴³ Sentencias Tjebbes y otros, apartado 41, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 39.

58. Esta cuestión no plantea dificultades. En efecto, a la luz de la jurisprudencia evocada en el punto 55 de las presentes conclusiones, un Estado miembro, como la República Federal de Alemania, puede prever, en principio, que el examen de la proporcionalidad se efectúe en el contexto específico de un procedimiento de autorización previa, como el previsto en el artículo 25, apartado 2, de la StAG. No obstante, como resulta de esa jurisprudencia, para ser compatible con el Derecho de la Unión, dicha disposición debe garantizar el derecho a que se lleve a cabo un examen individual de la proporcionalidad de las consecuencias que conlleva la pérdida de la nacionalidad alemana para los interesados y, en su caso, para los miembros de su familia desde el punto de vista del Derecho de la Unión.

59. El órgano jurisdiccional remitente no está seguro de que así suceda en el presente asunto. A mí también me resulta difícil concebir cómo se articula dicho procedimiento con el principio de proporcionalidad y, más concretamente, cómo la aplicación del citado procedimiento garantiza el derecho a que se realice el examen individual exigido por el Derecho de la Unión. Por tanto, en las consideraciones que siguen, analizaré, por un lado, los requisitos de procedimiento a que se refiere el artículo 25, apartado 2, de la StAG y, por el otro, el alcance material del examen de la proporcionalidad que exige esta disposición.

a) Sobre los requisitos de procedimiento a que se refiere el artículo 25, apartado 2, de la StAG

60. Es preciso recordar que el artículo 25, apartado 2, de la StAG prevé la posibilidad de conservar la nacionalidad alemana si, *antes de adquirir* la nacionalidad de un tercer país, la persona interesada *ha obtenido* una autorización por escrito de conservación de su nacionalidad.

61. Por tanto, se plantea la cuestión de si, en el contexto del procedimiento de autorización previa, los plazos de presentación de la solicitud de autorización y de obtención de dicha autorización son compatibles con el Derecho de la Unión. Para serlo, tales plazos no deben impedir a los interesados ejercer de manera efectiva los derechos dimanantes de su estatuto de ciudadano de la Unión.

62. En cuanto atañe, en primer lugar, al requisito temporal relativo a la *presentación de la solicitud de autorización*, el Tribunal de Justicia ha declarado que los Estados miembros pueden exigir, en nombre del principio de seguridad jurídica, que se presente ante las autoridades competentes una solicitud de conservación o de recuperación de la nacionalidad en un plazo razonable.⁴⁴

63. De ello se deduce, en mi opinión, que exigir que una solicitud de autorización previa de conservación de la nacionalidad de un Estado miembro se presente antes de adquirir la nacionalidad de un tercer país, como establece el artículo 25, apartado 2, de la StAG, parece ser conforme con el requisito de un plazo razonable en el sentido de la citada jurisprudencia, en la medida en que no impide, en principio, a los nacionales interesados ejercer su derecho a que las autoridades competentes efectúen el examen individual de la proporcionalidad de las consecuencias de la pérdida de la nacionalidad desde el punto de vista del Derecho de la Unión.

64. Con todo, he de señalar que la lectura de las resoluciones de remisión, así como de las observaciones de los demandantes en los litigios principales en el asunto C-686/22 y de la Comisión, no permite determinar con certeza si los demandantes en los litigios principales

⁴⁴ Sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 43 y jurisprudencia citada. Véanse, asimismo, los puntos 38 y ss. de las presentes conclusiones.

habían sido debidamente informados de las consecuencias que la recuperación de la nacionalidad turca iba a suponer para su situación y la de sus familias en el contexto legislativo específico de la reforma de la RuStAG.

65. En efecto, los demandantes en los litigios principales señalan que, cuando presentaron su solicitud para recuperar la nacionalidad turca, la normativa vigente les autorizaba a recuperar dicha nacionalidad. Por consiguiente, en su opinión, no había ninguna razón para *presentar una solicitud de autorización previa*. Asimismo, observan que el cambio de régimen jurídico no se les explicó ni fue puesto en su conocimiento de forma clara. Según afirman, se modificó la RuStAG y se retiró y limitó la posibilidad de que los nacionales alemanes residentes en el territorio nacional *obtuvieran* la doble nacionalidad después de haber presentado su solicitud de recuperación de la nacionalidad turca. Estas observaciones merecen algunos comentarios.

66. En primer lugar, a la luz de la jurisprudencia,⁴⁵ me parece cuando menos plausible, habida cuenta de las fechas en que recuperaron la nacionalidad turca con arreglo al régimen del artículo 25 de la StAG, según el órgano jurisdiccional remitente, que los demandantes en los litigios principales *no hayan tenido acceso efectivo* al examen individual de su situación desde el punto de vista del Derecho de la Unión.

67. En efecto, como ha observado acertadamente la Comisión, debe tenerse en cuenta, por una parte, que el régimen vigente hasta el 31 de diciembre de 1999 *no contemplaba ni, en su caso, autorizaba la presentación de una solicitud* de conservación de la nacionalidad alemana por nacionales alemanes residentes en el territorio alemán que hubieran recuperado la nacionalidad turca. Por otra parte, como expone el órgano jurisdiccional remitente, durante el período comprendido entre la entrada en vigor de la versión modificada, el 1 de enero de 2000, y la recuperación de la nacionalidad turca, *no se contemplaba la opción* de tramitar y llevar a cabo efectivamente tal procedimiento por lo que respecta, en particular, a las personas que, como los demandantes, recuperaron la nacionalidad turca a comienzos del año 2000.⁴⁶ Así pues, algunos interesados pudieron ser privados, antes de perder la nacionalidad alemana, de la posibilidad de tener un acceso efectivo al examen de su situación individual exigido por el Derecho de la Unión, cuestión esta que incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar.⁴⁷

68. En segundo lugar, a la vista de esta jurisprudencia, me parece que es posible, habida cuenta de las graves consecuencias que genera la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro, exigir a las autoridades y a los órganos jurisdiccionales nacionales que se *informe debidamente* a los interesados, por una parte, de que la eventual adquisición o recuperación de la nacionalidad de

⁴⁵ Sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 41 y jurisprudencia citada. Véase el punto 38 de las presentes conclusiones.

⁴⁶ Según algunos autores, la entrada en vigor del artículo 25 de la StAG puso fin al abuso de esta laguna legislativa en la aplicación de la cláusula relativa al territorio nacional, «aunque, lamentablemente, este cambio jurídico *no ha sido advertido* por muchos ciudadanos turcos ni tampoco, evidentemente, por las autoridades turcas. Por tanto, se calcula que, al recuperar su nacionalidad turca, 40 000 turcos han perdido su nacionalidad alemana, *casi sin saberlo*, tras la entrada en vigor [de la StAG]» (Farahat, A. y Hailbronner, K., *op. cit.*, p. 26, el subrayado es mío). Sobre esta situación, véase asimismo McFadden, S. W., *op. cit.*, p. 80. En mi opinión, tales medidas difícilmente se cohonestan con la solidaridad en la que supuestamente se asienta la relación entre un Estado miembro y sus propios nacionales, con independencia de que, como en el presente asunto, la nacionalidad se haya adquirido mediante naturalización en el contexto particular de la existencia de una laguna legislativa en la aplicación de la cláusula relativa al territorio nacional.

⁴⁷ En particular, del marco jurídico expuesto por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que el artículo 38 de la Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Ley Reguladora del Derecho de Residencia, el Ejercicio de Actividades Remuneradas y la Integración de los Extranjeros en el Territorio Federal), de 25 de febrero de 2008 (BGBl. I, p. 162), prevé la expedición a las personas que hubieran poseído previamente la nacionalidad alemana de un permiso de residencia o de residencia permanente si, en el momento de la pérdida de dicha nacionalidad, cumplen una serie de requisitos. Según algunos autores, el legislador introdujo este artículo para conceder estos tipos de permisos «a los nacionales turcos que han perdido *involuntariamente* su nacionalidad alemana, al pensar que podrían recuperar su nacionalidad turca» (Farahat, A. y Hailbronner, K., *op. cit.*, p. 26, el subrayado es mío).

un tercer país conlleva la pérdida de la nacionalidad alemana y, por la otra, del procedimiento de autorización previa que permite solicitar la conservación de dicha nacionalidad, así como del plazo en el que deben presentar tal solicitud.

69. En el presente asunto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si los demandantes en los litigios principales fueron debidamente informados, teniendo en cuenta, en particular, que tuvieron que renunciar a su nacionalidad turca para adquirir la nacionalidad alemana durante un período de reforma legislativa.⁴⁸

70. Por lo que respecta, en segundo lugar, al requisito relativo a *la obtención de la autorización de conservación de la nacionalidad alemana*, recogido en el artículo 25, apartado 2, de la StAG, debo señalar que de esta disposición resulta que el momento de la obtención de la nacionalidad de un país tercero es aquel en el que expira el plazo no solo para la presentación de la solicitud de autorización de conservación de la nacionalidad alemana, sino también para la obtención de dicha autorización. Por consiguiente, si las autoridades competentes alemanas aún no han tramitado tal solicitud de autorización en la fecha en que las autoridades del tercer país emiten su decisión, ya no puede tramitarse, lo que implica la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión sin que los interesados hayan tenido la posibilidad de acceder de manera efectiva al examen de la proporcionalidad exigido por el Derecho de la Unión. En efecto, esa pérdida depende en la práctica de varios factores, como la celeridad en la ponderación de los intereses públicos y privados que lleven a cabo las autoridades competentes alemanas y la rapidez con que las autoridades del tercer país tramiten la solicitud de adquisición de la nacionalidad. Dicho esto, debo señalar que la disposición controvertida no exige que el interesado presente una solicitud para adquirir la nacionalidad de un tercer país al mismo tiempo que presenta la solicitud de autorización de conservación de la nacionalidad alemana. Por consiguiente, en principio, este problema no debería plantearse en la medida en que la persona habría de esperar a obtener la decisión de las autoridades alemanas sobre la autorización de mantenimiento de la nacionalidad antes de presentar una solicitud para adquirir la nacionalidad de un tercer país.

71. Además, dado que los demandantes en los litigios principales pensaban que podían conservar las dos nacionalidades, alemana y turca, puesto que el artículo 25 de la RuStAG (aplicable hasta el 31 de diciembre de 1999) permitía dicha opción en el caso de nacionales alemanes que residieran en Alemania, estoy de acuerdo con la Comisión en cuanto a que habría sido «oportuno» establecer un régimen transitorio a tal efecto. Dicho régimen habría permitido a quienes hubieran presentado su solicitud de recuperación de la nacionalidad turca durante la vigencia de la ley vigente antes del 1 de enero de 2000, pero que hubieran obtenido dicha nacionalidad con posterioridad a esa fecha, iniciar de *manera efectiva* el procedimiento de autorización previa previsto en el artículo 25 de la StAG. Habida cuenta de las graves consecuencias que genera la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión para los interesados, la inexistencia de tal régimen transitorio es, a mi juicio, incompatible con el principio de efectividad.

72. Por tanto, habida cuenta de las graves consecuencias que genera para los demandantes en los litigios principales la pérdida de la nacionalidad alemana y, con ella, del estatuto de ciudadano de la Unión, la *aplicación* en el presente asunto de los requisitos de procedimiento —como los plazos previstos en el artículo 25, apartado 2, de la StAG— y la *falta de previsión de tal régimen transitorio* me parecen incompatibles con el principio de efectividad, en la medida en que la existencia de tales requisitos, o la ausencia de estos, limita el derecho de los demandantes a obtener un examen de la proporcionalidad.

⁴⁸ Véase, a este respecto, el punto 71 de las presentes conclusiones.

b) Sobre el alcance material del examen individual previsto en el artículo 25, apartado 2, de la StAG

73. Contrariamente a lo que afirman la ciudad de Krefeld y el Gobierno alemán, el órgano jurisdiccional remitente considera que, pese al tenor del artículo 25, apartado 2, de la StAG, cuando las autoridades competentes deniegan una solicitud de autorización previa de mantenimiento de la nacionalidad alemana, en la práctica, ni dichas autoridades ni los órganos jurisdiccionales nacionales realizan el examen individual de la proporcionalidad de las consecuencias que supone la pérdida de la nacionalidad alemana desde el punto de vista del Derecho de la Unión.

74. En primer lugar, he de señalar que, si se confirma que es así tras las comprobaciones del órgano jurisdiccional remitente, la mera existencia formal o teórica de dicho examen en el procedimiento de autorización previa, si ese examen no se lleva a cabo en la práctica, no basta para garantizar la compatibilidad del procedimiento con el artículo 20 TFUE. En tal caso, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁴⁹ se deduce que dicho órgano jurisdiccional debe estar en condiciones de exigir que las autoridades nacionales efectúen tal examen o de evaluar él mismo las consecuencias que conlleva la pérdida de la nacionalidad alemana para los interesados y, eventualmente, de permitir que conserven su nacionalidad o la recuperen *ex tunc*.⁵⁰

75. No obstante, el Gobierno alemán alega, a este respecto, que el artículo 25, apartado 2, de la StAG permite un examen exhaustivo de la situación jurídica del interesado y que el hecho de tener en cuenta no solo los intereses públicos, sino también los intereses privados en que se conserve la nacionalidad alemana exige necesariamente que se considere el interés en mantener el estatuto de ciudadano de la Unión. Si el órgano jurisdiccional remitente estima, como indica dicho Gobierno, que las autoridades nacionales competentes llevan a cabo el examen individual de las consecuencias de la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión exigido por el Derecho de la Unión, debería comprobar también desde cuándo lo hacen. En el supuesto de que declare que tal examen se viene realizando únicamente desde la fecha en que se dictó la sentencia Tjebbes y otros, debo recordar que toda persona que haya perdido por imperativo de la ley la nacionalidad alemana antes de esa fecha, en virtud del artículo 25, apartado 1, de la StAG, debe poder obtener dicho examen y, eventualmente, recuperar la nacionalidad de ese Estado *ex tunc* en el momento en que solicite la obtención de un documento de viaje o de cualquier otro documento que haga constar su nacionalidad y, con carácter más general, en el contexto de un procedimiento de declaración de la nacionalidad.⁵¹

76. En segundo lugar, de las resoluciones de remisión se desprende que los demandantes en los litigios principales han consolidado su vida familiar y profesional en Alemania. Como nacionales alemanes, han podido ejercer sus derechos de libre circulación y residencia en otros Estados miembros.

77. A este respecto, es preciso recordar antes de nada que, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, se garantiza a todo ciudadano de la Unión el mismo nivel de protección de sus libertades fundamentales y, en particular, de su derecho a una vida familiar.

⁴⁹ Véanse los puntos 38 y ss. de las presentes conclusiones.

⁵⁰ Véanse, en este sentido, las sentencias Tjebbes y otros, apartado 42, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 40.

⁵¹ Véanse, en este sentido, las sentencias Tjebbes y otros, apartado 42, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 40.

78. Concretamente, por lo que respecta a este derecho, de reiterada jurisprudencia resulta que, por un lado, el examen de proporcionalidad debe implicar la valoración de la situación individual de la persona interesada, *así como de la de su familia*, a fin de determinar si la pérdida de la nacionalidad del Estado miembro correspondiente, cuando implique la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, tiene consecuencias que pueden afectar de manera desproporcionada, en relación con el objetivo perseguido por el legislador nacional, al normal desarrollo de su vida familiar y profesional desde el punto de vista del Derecho de la Unión.⁵² Por otro lado, en el marco de dicho examen, incumbe especialmente a las autoridades nacionales competentes —y, en su caso, a los tribunales nacionales— verificar si la pérdida de la nacionalidad resulta conforme con los derechos fundamentales consagrados en la Carta cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia y, muy especialmente, con el derecho al respeto de la vida familiar, enunciado en el artículo 7 de la Carta. Además, este artículo debe interpretarse, en su caso, en relación con la obligación de tener en cuenta el interés superior del niño, reconocido en el artículo 24, apartado 2, de la Carta.⁵³

79. En tercer lugar, surge en este punto una cuestión importante para resolver los litigios principales: ¿cuál es la fecha pertinente que deben tener en cuenta las autoridades competentes a efectos del examen la proporcionalidad? Podría sostenerse, como consideró el Tribunal de Justicia en la sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet, que dicha fecha corresponde necesariamente al día en que la persona interesada obtuvo o recuperó la nacionalidad de un tercer país, puesto que, en el presente asunto, de conformidad con el artículo 25, apartado 2, de la StAG, esa fecha forma parte integrante de los criterios legítimos que ese Estado miembro ha determinado y de los que depende la conservación o la pérdida de su nacionalidad.

80. Es cierto, sin embargo, que, a diferencia de la situación objeto del asunto que dio lugar a la sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet,⁵⁴ en el presente asunto la respuesta a esta cuestión no debería detenerse aquí, sino que ha de tener en cuenta un elemento importante, a saber, que los demandantes en los litigios principales no estaban en absoluto en condiciones de iniciar el procedimiento de autorización previa para conservar su nacionalidad alemana, dado que el artículo 25, apartado 2, de la StAG aún no había entrado en vigor el día en que presentaron sus solicitudes de recuperación de la nacionalidad turca. De este modo, los demandantes en los litigios principales se encontraban en *la imposibilidad* —tanto procesal como sustantiva— de presentar una solicitud de autorización previa. En efecto, dado que aún no se había previsto *un plazo* para presentar la solicitud de conservación de la nacionalidad alemana, este no podía expirar, de modo que los interesados no tuvieron un acceso efectivo al examen individual de su situación desde el punto de vista del Derecho de la Unión.⁵⁵

81. En cuarto y último lugar, me parece necesario examinar un último elemento. Cabe recordar que el órgano jurisdiccional remitente precisa que el Derecho alemán no contempla ninguna posibilidad de examinar por vía incidental las consecuencias de la pérdida de la nacionalidad

⁵² Según el Tribunal de Justicia, tales consecuencias no podrán tener carácter hipotético o eventual. Sentencias Tjebbes y otros, apartado 44, y Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 54.

⁵³ Sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartado 55 y jurisprudencia citada.

⁵⁴ En la medida en que la demandante había presentado su solicitud de mantenimiento de la nacionalidad danesa tras la expiración del plazo previsto por la normativa nacional. Véase la nota 25 de las presentes conclusiones.

⁵⁵ Este elemento es acorde a las consideraciones expuestas en los puntos 66 y ss. de las presentes conclusiones. En ese contexto, los demandantes en los litigios principales, como nacionales alemanes, pudieron ejercer los derechos que se derivan del estatuto de ciudadanos de la Unión entre su naturalización en 1999 y la fecha en que se adoptó la decisión por la que se declaró la pérdida de su nacionalidad, es decir, durante al menos dieciocho años. Esta situación, para empezar, de Derecho y, después, de hecho, así como la tensión existente entre las dos fechas, debería tomarse en cuenta en el examen de la proporcionalidad y, en particular, en cuanto atañe a la protección del derecho a una vida familiar y profesional.

alemana una vez producida esta. En tal supuesto, el único medio de que disponen los interesados para recuperar, sin efecto retroactivo, la nacionalidad alemana sería presentar una nueva solicitud de naturalización.⁵⁶

82. Pues bien, esta posibilidad de recuperar la nacionalidad, dado que implica que el interesado se vea privado, durante un período determinado, de la posibilidad de disfrutar de todos los derechos conferidos por el estatuto de ciudadano de la Unión, sin que puedan restablecerse tales derechos durante dicho período, no es compatible con la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia. Según esta jurisprudencia, el hecho de que el Derecho nacional no permita, en condiciones conformes con el Derecho de la Unión, obtener el examen por las autoridades nacionales, y, eventualmente, por los órganos jurisdiccionales nacionales, de la proporcionalidad de las consecuencias de la pérdida de la nacionalidad del Estado miembro correspondiente con respecto al Derecho de la Unión, examen que pueda dar lugar, en su caso, a la recuperación *ex tunc* de esa nacionalidad, no puede compensarse con la posibilidad de naturalización, cualesquiera que sean las condiciones, eventualmente favorables, en las que esta pueda obtenerse. Aceptar otra opción equivaldría a admitir que una persona pueda ser privada, incluso durante un período limitado, de la posibilidad de disfrutar de todos los derechos que le confiere el estatuto de ciudadano de la Unión, sin que sea posible restablecer tales derechos para dicho período.⁵⁷

VI. Conclusiones

83. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Düsseldorf, Alemania):

«El artículo 20 TFUE, considerado a la luz del artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro que dispone que sus nacionales, en caso de adquisición voluntaria de la nacionalidad de un tercer país, pierden por imperativo de la ley la nacionalidad de ese Estado miembro, lo que implica, para quienes no son también nacionales de otro Estado miembro, la pérdida de su estatuto de ciudadanos de la Unión y de los derechos derivados de dicho estatuto, a menos que obtengan la autorización de conservación de dicha nacionalidad antes de adquirir la nacionalidad del tercer país, siempre y cuando se ofrezca a los interesados un acceso efectivo, en un plazo razonable, a un procedimiento de conservación de la nacionalidad que permita a las autoridades competentes examinar la proporcionalidad de las consecuencias de la pérdida de dicha nacionalidad desde el punto de vista del Derecho de la Unión y, eventualmente, conceder el mantenimiento o la recuperación *ex tunc* de la citada nacionalidad. Tal plazo solo podrá empezar a contar si las autoridades han informado debidamente a los interesados de que la eventual adquisición o recuperación de la nacionalidad de un tercer país implica la pérdida de la nacionalidad del Estado miembro, así como de la posibilidad de iniciar el procedimiento de autorización previa para solicitar la conservación de dicha nacionalidad, y de su derecho a solicitar, en ese plazo, el mantenimiento o la recuperación de la referida nacionalidad. De no ser así, las autoridades deben estar en condiciones de efectuar el mencionado examen, por vía

⁵⁶ El órgano jurisdiccional remitente expone que el artículo 13 de la StAG, que establece, con determinados requisitos, una vía simplificada para la naturalización de las personas que hubieran poseído previamente la nacionalidad alemana, solo es aplicable cuando los solicitantes tienen su domicilio en el extranjero.

⁵⁷ Sentencia Udlændinge- og Integrationsministeriet, apartados 57 y 58. Véanse asimismo mis conclusiones presentadas en el asunto Udlændinge- og Integrationsministeriet (C-689/21, EU:C:2023:53), puntos 93 y 94.

incidental, en el momento en que los interesados soliciten la obtención de un documento de viaje o de cualquier otro documento que haga constar su nacionalidad o, en su caso, durante un procedimiento de declaración de la pérdida de nacionalidad.»