

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS  
ENERO A JUNIO DE 2024

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**BREXIT Y CIUDADANÍA EUROPEA.****¿TENEMOS LOS CATALANES ALGO QUE APRENDER?**por **Núria González Campañá**

Profesora Lectora de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona

El 15 de junio de 2023 el Tribunal de Justicia promulgó la sentencia Silver (C-499/21 P) que ratifica la jurisprudencia iniciada con Wightman (C-621/18) y Préfet du Gers (C-673/20). No queda ya ninguna duda que, al menos en cuanto a ciudadanía europea, Brexit significa Brexit.

La discusión sobre la conservación o pérdida de la ciudadanía europea tras el Brexit resulta interesante, más allá de la cuestión específica que se discute, en la medida en que arroja luz sobre una de las discusiones del debate en torno a la eventual independencia de Cataluña. ¿Qué sucedería con la ciudadanía europea? ¿Los catalanes la perderían en caso de independencia? En este post se analizará primero la actual jurisprudencia relativa a ciudadanía europea y el Brexit, se distinguirán luego estos asuntos de otros anteriores del TJ en que ya se habían abordado cuestiones de ciudadanía europea y finalmente, a la luz de las diversas interpretaciones que ha ido ofreciendo el TJ, se presentarán una serie de conclusiones sobre el mantenimiento o la pérdida de la ciudadanía europea en caso de secesión de una entidad sub-nacional en un Estado miembro.

Silver es una sentencia en que se acumulan tres asuntos activados por ciudadanos británicos que impugnaron la pérdida de ciudadanía de la UE como consecuencia de la retirada del Reino Unido de la UE. Los demandantes son nacionales británicos, algunos de ellos residentes en la UE y otros en el Reino Unido, que cuestionaron la validez de la Decisión del Consejo (UE) 2020/135 de 30 de enero de 2020, sobre el Acuerdo de retirada del Reino Unido, ante el Tribunal General argumentando que la referida Decisión les privaba del estatuto de ciudadanos europeos y de los derechos derivados del mismo. El TG consideró inadmisibles sus demandas al entender que los recurrentes no satisfacían las condiciones impuestas por el artículo 263(4) del TFUE para las acciones de nulidad, dado que la Decisión no estaba destinada específicamente a ellos. Entonces los demandantes apelaron ante el TJ. El TJ, en su sentencia, desestima el recurso al no entender vulnerados sus derechos de defensa y al coincidir con el TG en que no se satisfacen los requisitos para una acción de nulidad. Pero el TJ también aprovecha la ocasión para referirse a su jurisprudencia más reciente sobre la cuestión y volverla a poner en valor, los asuntos citados Wightman y Préfet du Gers. En los párrafos 43 a 45 Silver resume los puntos más relevantes de los casos anteriores. De hecho, la importancia de Silver estriba en que supone la consolidación de la jurisprudencia anterior. Veamos esta argumentación con más detalle.

Así, por ejemplo, Préfet du Gers, sentencia dictada el 9 de junio de 2022 por la Gran Sala, es un asunto que afectaba a una ciudadana británica residente en Francia desde 1984 que fue excluida del censo electoral y, en consecuencia, no se le permitió participar en las elecciones municipales francesas de 15 de marzo de 2020. La demandante inició acciones judiciales ante la justicia francesa, que refirió el caso al TJ mediante una cuestión prejudicial. La Gran Sala determinó, y ahora un año después vuelve a confirmar esa argumentación en Silver, que, dado que la ciudadanía de la UE exige poseer la nacionalidad de un Estado miembro, “los autores de los Tratados establecieron un vínculo indisociable y exclusivo entre la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro y la adquisición —pero también la conservación— del estatuto de ciudadano

fundación  
**Manuel  
Giménez  
Abad**

de Estudios Parlamentarios  
y del Estado Autonómico

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS  
ENERO A JUNIO DE 2024

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

de la Unión.” (párr. 48). En segundo lugar, ya que el Reino Unido decidió retirarse de la UE tras una decisión soberana, el Reino Unido ya no es un Estado miembro y “los nacionales del Reino Unido ya no poseen la nacionalidad de un Estado miembro, sino la de un Estado tercero.” (párr. 56) Y, en tercer lugar, “la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro constituye un requisito indispensable para que una persona pueda adquirir y conservar el estatuto de ciudadano de la Unión y disfrutar de todos los derechos inherentes a este. La pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro entraña, pues, para la persona afectada, la pérdida automática de su estatuto de ciudadano de la Unión.” (párr. 57) Muy importante también es la puntualización que hizo el TJ cuando afirmó que es irrelevante que los nacionales británicos hubieran ejercido con anterioridad los derechos derivados del estatuto de ciudadanía de la UE (párr. 58). Ello no les confería ningún derecho en la actualidad.

En el asunto *Préfet du Gers*, al igual que lo hace en *Silver*, el TJ se preguntaba si las consecuencias de su razonamiento no resultan desproporcionadas<sup>1</sup>. Al respecto el TJ argumentó que la pérdida de la ciudadanía de la UE “es una consecuencia automática de la mera decisión adoptada soberanamente por el Reino Unido de retirarse de la Unión, con arreglo al artículo 50 TUE.” (párr. 59) E inmediatamente el TJ distinguió esta jurisprudencia relativa al Brexit de otra jurisprudencia referida a la ciudadanía de la UE (p.ej. asunto *Rottmann*) que había generado esperanza entre los que defendían una cierta autonomía del estatuto de ciudadano de la UE respecto a la nacionalidad de los Estados miembros (volveré sobre esta cuestión más adelante). Así, el Tribunal establece que “los asuntos en los que el Tribunal de Justicia consagró la obligación de un examen individual de la proporcionalidad de las consecuencias de la pérdida de la ciudadanía de la Unión se referían a situaciones específicas, comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión, en las que un Estado miembro había retirado la nacionalidad a particulares en aplicación de una medida legislativa de ese Estado miembro.” (párr. 62) Es por ello por lo que “la jurisprudencia derivada de estas distintas sentencias no es aplicable a una situación como la del litigio principal.” (párr. 62)

A continuación, analizaremos la jurisprudencia anterior a la que alude el TJ y veremos por qué se distinguen las situaciones entre aquella y esta (la relativa al Brexit).

*Rottmann*, sentencia de 2 de marzo de 2010, es un asunto que implicaba a un nacional austríaco al que le habían retirado la nacionalidad austríaca después de adquirir la alemana que, a su vez, con posterioridad, también le fue retirada. En aquel asunto, el TJ desafió la autonomía de los Estados miembros al discutir la influencia indirecta que puede tener el derecho de la UE en el modo en que los Estados regulan cuestiones de nacionalidad<sup>2</sup>. En *Rottmann* la Gran Sala afirmó que la situación de una persona a quien se le revocaba la nacionalidad de un Estado miembro y por ello perdía los derechos correspondientes a la ciudadanía europea “está comprendida, por su propia naturaleza, en el ámbito del Derecho de la Unión.”<sup>3</sup>

En otras palabras, en la medida en que la pérdida de la nacionalidad implicaba la pérdida de la ciudadanía europea, el derecho de la UE debía poder pronunciarse sobre el

1. Piénsese, por ejemplo, que hasta la *Elections Act* de 2022, aprobada el 28 de abril de 2022, los ciudadanos británicos residentes en el extranjero por un período superior a 15 años perdían el derecho de voto en el Reino Unido. Esta limitación se suprimió en el 2022 con la referida ley.

2. Aunque la decisión se considera revolucionaria, es cierto que el TJ ya había dado muestras de la capacidad de la ciudadanía de la UE de tener un impacto en el modo en que los Estados miembros regulan la condición de nacional, en asuntos tales como *Baumbast* (C-413/99), *Martínez-Sala* (C-85/96), *Grzelczyk* (C-184/99) y *García Avello* (C-148/02). (Ver *René de Groot*; *Seling* 2011)

3. Asunto C-135/08 *Janko Rottmann v Freistaat Bayern*, párr. 42.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS  
ENERO A JUNIO DE 2024

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

asunto. Por tanto, el TJ sostenía que, a diferencia de la adquisición de la nacionalidad, que depende enteramente de los Estados miembros, su pérdida es, como mínimo, una cuestión que debe abordarse también desde la óptica del derecho de la UE. Así, el TJ afirmaba que “cuando se trata de ciudadanos de la Unión, el ejercicio de esta competencia [determinar la pérdida de la nacionalidad], en la medida en que afecte a los derechos conferidos y protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, como ocurre en particular en el caso de una decisión revocatoria de la naturalización como la del asunto principal, puede ser sometido a un control jurisdiccional realizado en función del Derecho de la Unión<sup>4</sup>.”

Ahora bien, el TJ también dictaminó que retirar la nacionalidad por la comisión de un fraude en el momento de adquirirla (tal y como sucedía en Rottmann) es legítimo y está amparado en el interés público<sup>5</sup>. La proporcionalidad de la medida, en cualquier caso, era algo que debía dilucidar el órgano jurisdiccional nacional remitente.

En Ruiz Zambrano, sentencia de 8 de marzo de 2011, que trata sobre el derecho a la residencia de los padres en situación irregular de niños que son nacionales del Estado miembro en el que residen, el modo de argumentar de la Gran Sala fue similar: el derecho de la UE “se opone a medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión”<sup>6</sup>. Es decir, tanto en Rottmann como en Ruiz Zambrano el Tribunal reconocía el carácter único de la ciudadanía de la UE como fuente de obligaciones para los Estados miembros puesto que situaciones que se podrían entender como puramente internas dejan de serlo y pasan a ser tuteladas por el derecho de la UE (Lansbergen, Miller 2011).

A la vista de estas sentencias, Douglas Scott sostenía que, dada la importancia otorgada por el Tribunal a la primacía del derecho de la UE y a la ciudadanía de la UE como “el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros”, “es poco probable” que el Tribunal entendiera que la independencia de una región de un Estado miembro supusiera la pérdida de los derechos vinculados a la ciudadanía europea (Douglas-Scott 2014). Es decir, sobre la base de los argumentos del Tribunal en estos asuntos Rottmann y Ruiz Zambrano se llegó a pensar que una medida como la retirada de la nacionalidad (p.ej. la española en caso de la independencia de Cataluña o el País Vasco) para aquellos ciudadanos que optaran por la nacionalidad del nuevo Estado secesionista podría verse obstaculizada por el derecho de la UE, ya que implicaría automáticamente la pérdida de derechos asociados a la ciudadanía europea.

Sin embargo, este razonamiento queda muy debilitado con la nueva jurisprudencia del TJ relativa al Brexit y sus consecuencias en la ciudadanía de la UE. Tal y como subraya Steve Peers, el TJ ha dejado claro que la ciudadanía europea es un estatuto que se concede a los individuos, pero un estatuto vinculado a la nacionalidad de un Estado miembro (Peers, 2022). El Tribunal sigue una interpretación literal de los Tratados: la ciudadanía de la UE se concede a los nacionales de Estados miembros, el Reino Unido ya no es un Estado miembro, en consecuencia, los nacionales británicos ya no son ciudadanos de la UE. El TJ ignora en sus razonamientos más recientes la

4. *ibid*, párr. 48.

5. *ibid*, párr. 51. Rottmann había obtenido la nacionalidad alemana sin haber confesado que estaba siendo investigado en Austria por estafa grave en el ejercicio de su profesión. Al enterarse, las autoridades alemanas revocaron la concesión de nacionalidad.

6. Asunto C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi, párr. 42.

**PORTADA**

influencia de cualquier otro principio que pudo haber ejercido algún impacto en la jurisprudencia Rottmann o Ruiz Zambrano.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO**

Además, la cuestión clave en aquella jurisprudencia era si la medida del Estado miembro de retirar la nacionalidad cumplía o no los requisitos de la proporcionalidad. ¿Resulta razonable asumir como medida proporcional la retirada de la nacionalidad a aquellos que optan por la nacionalidad de un nuevo Estado independiente? En realidad, lo que quizás resultaría desproporcionado es imponer a un Estado que acaba de sufrir una secesión la obligación de mantener su nacionalidad a varios millones de personas que vivirán como ciudadanos de un Estado independiente (Closa, 2016) y que lo harán tras una decisión conjunta y soberana, al igual que lo fue la decisión británica de retirarse de la UE, que es precisamente el argumento que usa el TJ en Silver, Préfet du Gers y Wightman.

**NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS**

No debe olvidarse que, con la nacionalidad, los Estados delimitan el demos político y el objetivo de la nacionalidad es señalar qué personas están unidas entre sí por un vínculo de solidaridad y lealtad frente al Estado. Por tanto, no debe extrañar que se permita a los Estados una gran autonomía a la hora de regular esta cuestión.

**ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA**

En definitiva, en caso de secesión exitosa, que es una situación que afecta un gran conjunto de ciudadanos (como en el caso del Brexit) y no es un caso que afecte específicamente a un individuo o un reducido número de individuos (como los asuntos Rottmann y similares), resulta razonable pensar que el TJ seguiría esta misma lógica (a menos que hubiera un acuerdo para establecer un período transitorio y/o una vía de acceso rápido) (Fasone, 2017): convertirse en un Estado independiente, es decir, en un tercer Estado, es fruto de una decisión soberana y la pérdida de la ciudadanía europea es resultado de dicha decisión. Es decir, nada obligó al Reino Unido a retirarse de la UE, como nada obliga a entidades sub-nacionales en Estados miembros a independizarse, a diferencia de situaciones específicas en que a ciudadanos de la UE se les retiraba o se les denegaba contra su voluntad a sus progenitores la nacionalidad de un Estado miembro y ello les despojaba también de la ciudadanía europea o de la posibilidad de ejercerla de manera plena.

**AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS  
ENERO A JUNIO DE 2024****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Dicho lo cual, no debe tampoco obviarse que la regulación de la nacionalidad de los habitantes de un nuevo Estado independiente sería objeto de negociaciones políticas en cada caso concreto y, por tanto, cualquier comentario que se haga ahora no deja de ser especulativo, pero lo que el TJ ha dejado claro con su jurisprudencia sobre el Brexit y la ciudadanía europea es que el derecho de la UE no limitaría la autonomía del Estado miembro a la hora de abordar la cuestión.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS  
ENERO A JUNIO DE 2024****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- CLOSA, Carlos (2016): Secession from a Member State and EU Membership: the View from the Union, *European Constitutional Law Review* 240, 257.
- DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh (2014): How easily Could an Independent Scotland Join the EU?, *University of Oxford Legal Research Papers* 1, 19
- FASONE, Cristina (2017): Secession and the Ambiguous Place of Regions Under EU Law in Carlos Closa (ed), *Secession From a Member State and Withdrawal from the European Union*, Cambridge University Press.
- LANSBERGEN, Anja; MILLER, Nina (2011): Court of Justice of the European Union. European Citizenship Rights in Internal Situations: An Ambiguous Revolution? Decision of 8 March 2011, Case C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEM)' (2011) 7 (2) *European Constitutional Law Review* 287, 292.
- PEERS, Steve (2022): It's the end – but the moment has been prepared for: the CJEU confirms that UK citizens have lost EU citizenship, *EU Law Analysis*.
- RENÉ DE GROOT, Ver Gerard; SELING, Anja (2011): 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* 150, 151. ■