

SARA IGLESIAS SÁNCHEZ: *El marco europeo de la nacionalidad estatal. La ciudadanía de la Unión Europea como estatuto añadido y fundamental*, Madrid, Dykinson, 2025, 182 págs.

Pocas voces hay más autorizadas que la de Sara Iglesias Sánchez para abordar la relación entre la ciudadanía de la Unión y la nacionalidad estatal. El resultado: una monografía brillante que refleja no solo su amplia trayectoria académica en esta materia, sino también su experiencia profesional en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, institución en cuyo seno se han gestado buena parte de los desarrollos que aquí se analizan.

Y, además, no podría haber llegado en mejor momento. Su propósito, delimitado con una precisión fuera de lo común y desarrollado con esa extraordinaria capacidad de organización y sistematización que caracteriza a la autora, es ofrecer una visión comprehensiva de la emergencia de una estructura constitucional que articula los límites que el derecho de la Unión impone a los Estados miembros en materia de nacionalidad. Como explica la propia autora, el libro se inscribe en un debate que, desde hace más de treinta años, analiza la ciudadanía de la Unión como un estatuto inacabado, atravesado por incoherencias e incertidumbres que derivan, en gran medida, de su carácter dependiente de la nacionalidad estatal. Sin embargo, existen razones de peso que justifican plenamente la reapertura y actualización de este debate. Nos encontramos, en primer lugar, en un momento crucial del proceso de constitucionalización de la Unión Europea. A ello se añade la reciente —pero ya histórica— sentencia *Comisión contra Malta*, en la que el Tribunal de Justicia ha terminado de consolidar la inclusión en el ámbito de influencia del derecho de la Unión de las normas nacionales que regulan la adquisición y la pérdida de la nacionalidad. Finalmente, el Brexit ha revelado el perverso reverso de esa relación de dependencia entre nacionalidad estatal y ciudadanía de la Unión: si la primera se pierde como consecuencia de la retirada de un Estado miembro, el estatuto de ciudadanía carece de capacidad alguna para impedir la pérdida colectiva de la segunda.

Nos encontramos ante una obra concisa pero exhaustiva, articulada en tres capítulos que permiten abordar el objeto de estudio en un formato accesible y de fácil lectura, sin sacrificar la profundidad ni la solidez del análisis. El primer capítulo, titulado «La paradoja de la ciudadanía de la Unión: un estatuto añadido y, aun así, fundamental», comienza cuestionando hasta qué punto la ciudadanía de la Unión, pese a su configuración jurídica en los Tratados, puede seguir considerándose un estatuto puramente secundario y complementario de la nacionalidad estatal. Una de las virtudes del capítulo reside precisamente en la capacidad de la autora para ordenar un entramado jurisprudencial particularmente complejo e identificar en él dos ámbitos

esenciales en los que el derecho de la Unión protege a los nacionales de los Estados miembros a través de la ciudadanía europea: frente a la expulsión del territorio de la Unión y frente a la privación de la nacionalidad. Sin desvelar aquí el alcance completo de un análisis mucho más rico, basta señalar que la autora muestra con especial claridad cómo este estatuto puede llegar a vincular a la Unión con los individuos al margen de cualquier ejercicio concreto de la libertad de circulación o de la activación del derecho de la Unión en otro ámbito material. Surge así la paradoja que vertebró el capítulo: precisamente por depender de la nacionalidad estatal, la ciudadanía de la Unión puede terminar condicionando, a su vez, las decisiones nacionales relativas a su disfrute, adquisición y pérdida. A estos dos últimos puntos, pérdida y adquisición, se dedican los dos siguientes capítulos del libro.

Como apuntábamos al principio, aunque la pérdida de la nacionalidad y, como consecuencia de la estrecha vinculación entre ambos estatutos, la pérdida de la ciudadanía de la Unión constituyen una cuestión ampliamente tratada por la doctrina desde la sentencia *Rottmann* de 2010, existen al menos dos razones que hacen especialmente oportuno retomar su análisis. La primera es que Iglesias ofrece un examen minucioso de las situaciones ya abordadas por la jurisprudencia, incluidos los pronunciamientos más recientes, y se adentra además en otros supuestos que todavía no han sido objeto de examen judicial en el ámbito de la Unión pero respecto de los cuales extrae deducciones claras y convincentes a partir de la jurisprudencia existente.

La segunda razón es la aparición, a raíz del Brexit, de un cauce distinto para la pérdida de la ciudadanía de la Unión: la retirada de un Estado miembro. Su análisis permite a Iglesias mostrar con toda su crudeza esa dimensión paradójica del vínculo entre nacionalidad estatal y ciudadanía europea. En efecto, mientras que en los supuestos de pérdida individual el derecho de la Unión impone límites al ejercicio de las competencias estatales en materia de nacionalidad, en los casos de pérdida colectiva ese mismo vínculo se convierte en un obstáculo insalvable para conservar la ciudadanía una vez que el Estado de nacionalidad abandona la Unión. Como señala la propia autora, «este resultado, para unos inimaginable e injusto, y para otros, lógico e inevitable, supone un desarrollo trascendental para la comprensión de la naturaleza del estatuto de la ciudadanía de la Unión y, sobre todo, de sus límites» (Iglesias, 2025: 64).

Pero este desarrollo reciente, que por sí solo justificaría la oportunidad del nuevo libro de Iglesias, no termina aquí. Si el Brexit ha supuesto una evidente degradación de la ciudadanía europea, la sentencia *Comisión contra Malta*, a la que la autora dedica buena parte del tercer capítulo junto con sus antecedentes jurisprudenciales, ha producido el efecto contrario: su elevación, en palabras de la propia autora, al núcleo constitucional de los Tratados

(Iglesias, 2025: 118). En efecto, mientras que hasta entonces el Tribunal había recurrido a la conocida formulación aspiracional de la ciudadanía de la Unión como un estatuto «destinado a convertirse» en fundamental, ahora afirma que esta «constituye el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros» (*Comisión contra Malta*: 32). Con ello, parece que el Tribunal ha abandonado ya la idea de un estatuto todavía incompleto y que cierra, de un plumazo, el proceso constitucional que esa fórmula venía anunciando.

Lo más interesante de todo ello reside, como admite la propia autora, en cómo se interpretará y aplicará en el futuro esta nueva configuración de la ciudadanía. Lejos de restar valor a la obra, la actual ausencia de un desarrollo jurisprudencial posterior lo acrecienta, pues Iglesias ofrece uno de los primeros intentos de definir esta naturaleza renovada de la ciudadanía de la Unión examinando con profundidad las posibles implicaciones de *Comisión contra Malta*. Y es aquí donde Iglesias despliega todo su dominio de la materia. En efecto, al tratarse del primer asunto en el que el Tribunal declara incompatible con la ciudadanía europea una legislación nacional sobre adquisición de la nacionalidad entendida en términos de solidaridad y lealtad —en este caso, por la mercantilización de ese vínculo—, queda por verse qué otros criterios de adquisición de la nacionalidad podrían entrar en conflicto con el derecho de la Unión.

Creo, por ello, que otra de las grandes contribuciones de la obra de Iglesias consiste en dar respuesta a una cuestión fundamental que ni la jurisprudencia ni la doctrina han resuelto todavía: si el derecho de la Unión impone límites a una competencia que, en principio, conservan los Estados miembros, ¿qué criterios determinan el grado de intervención del derecho de la Unión en la regulación de la nacionalidad estatal? La autora afronta esta cuestión con gran solvencia. Ante la indeterminación existente, logra identificar lo que denomina «el marco europeo de la adquisición de la nacionalidad» y anticipa, a partir de este giro jurisprudencial, qué otros límites podrían derivarse del derecho de la Unión pues, como ella misma advierte, «la discusión de los límites que el Derecho de la Unión impone en materia de adquisición de la nacionalidad trasciende con mucho las políticas de naturalización por inversiones» (Iglesias, 2025: 137).

Por todo ello, esta obra constituye un verdadero disfrute para quienes no queremos esperar a que los próximos desarrollos jurisprudenciales en materia de adquisición y pérdida de la ciudadanía despejen todas nuestras dudas, al tiempo que nos prepara para comprenderlos y analizarlos conforme vayan llegando. Su valor reside precisamente en que una de las más grandes expertas en la materia nos ofrece desde ahora sus reflexiones sobre el alcance, intensidad y control de los límites que el derecho de la Unión impone, y podría llegar a imponer, a la regulación estatal de la nacionalidad. Lo hace, además,

en un momento especialmente fértil, en el que ya sabemos que el derecho de la Unión condiciona la determinación de quiénes son sus ciudadanos, pero en el que muchos de esos límites continúan todavía abiertos, en formación y sujetos a debate.

Como demuestra Iglesias, la jurisprudencia reciente permite avanzar en la reflexión sobre la naturaleza cambiante de este estatuto que ahora parece convivir, paradójicamente, con cierta consolidación constitucional. En efecto, la ciudadanía de la Unión permanece vinculada a sus orígenes a tenor del art. 20 TFUE, pero poco a poco se desprende de sus cadenas jurídicas a medida que avanza el proceso de integración. Este desarrollo revela lo que la autora identifica lúcidamente como «un cierto agotamiento del sistema prefigurado por el Tratado» (Iglesias, 2025: 151). A fin de cuentas, es el propio proceso de integración el que avanza inexorablemente y, con él, se configura necesariamente una nueva identidad, no solo para los Estados miembros, sino también para sus ciudadanos.

Polly Ruth Polak
Universidad de Salamanca