

EL FIN DE LA NACIONALIDAD DORADA. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE) SOBRE EL PROGRAMA DE CIUDADANÍA PARA INVERSORES DE MALTA. ASUNTO C-181/23 DE 29 DE ABRIL DE 2025

THE END OF GOLDEN NATIONALITY. ANALYSIS OF THE JUDGMENT OF THE HIGH COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU) ON THE MALTA CITIZENSHIP PROGRAM FOR INVESTORS. CASE C-181/23 OF 29 APRIL 2025

Mónica MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ
Letrada de las Cortes Generales
Letrada de la Comisión Mixta para la Unión Europea

RESUMEN

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 29 de abril de 2025, se ha pronunciado sobre la polémica concesión de la ciudadanía o nacionalidad de un Estado miembro como contraprestación a determinadas inversiones, poniendo de relieve, más allá de los peligros que estos pasaportes dorados puedan implicar, interesantes aspectos de Derecho europeo, ya que se refiere a una cuestión jurídica constitucional interna, la adquisición de la nacionalidad, que recae en el ámbito de soberanía de cada Estado miembro, si bien afecta por extensión la ciudadanía europea.

Palabras clave: Nacionalidad, ciudadanía. Unión Europea, soberanía, inversores, Golden visa, pasaporte dorado, cooperación leal, vínculo efectivo, cooperación leal, primacía.

Artículos clave: Artículos 20 y 258 TFUE; Artículos 4, apartado 3 y 9 TUE.

Resoluciones relacionadas: Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 29 de abril de 2025 (Asunto C-181/23, la Comisión Europea contra la República de Malta); Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992 (Asunto C-369/90, M. Vicente Micheletti y otros contra Delegación del

Gobierno en Cantabria; Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de marzo de 2010 Asunto C-135/08, Janko Rottman contra Freistaat Bayern.

ABSTRACT

The Court of Justice of the European Union, in its judgment of April 29, 2025, ruled on the controversial granting of citizenship or nationality of a Member State as compensation for certain investments. Beyond the dangers that these golden passports may entail, it highlights interesting aspects of European law, because the judgment refers to a domestic constitutional legal issue: the acquisition of nationality, which falls within the sovereignty of each Member State, although it also affects European citizenship.

Keywords: Nationality, citizenship. European Union, sovereignty, investors, Golden Visa, golden passport, loyal cooperation, effective bond, loyal cooperation, primacy.

Key articles: Articles 20 and 258 TFEU; Articles 4(3) and 9 TEU.

Related decisions: Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 29 April 2025 (Case C-181/23, European Commission v. Republic of Malta); Judgment of the Court of Justice of 7 July 1992 (Case C-369/90, Mr. Vicente Micheletti and others v. Government Delegation in Cantabria); Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 2 March 2010, Case C-135/08, Janko Rottman v. Free State of Bayern.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se ha pronunciado recientemente sobre una cuestión que lleva tiempo sobre la mesa y que se ha tratado fundamentalmente desde la perspectiva de los problemas que conlleva: el incremento del precio de la vivienda en zonas urbanas tensionadas, la distorsión del mercado inmobiliario y los problemas de acceso a la vivienda, y también los riesgos de seguridad, al abrir una grieta por la que pueden filtrarse el crimen organizado o prácticas de lavado de dinero, evasión fiscal y blanqueo de capitales. Hablamos de los conocidos como programas *golden visa* o pasaportes dorados, que conceden permisos de residencia, e incluso la nacionalidad, a cambio de importantes inversiones financieras. Estos programas tuvieron como objetivo inicial atraer inversiones internacionales y riqueza, especialmente para paliar las consecuencias de la crisis financiera, pero pasados los años y en el mundo actual, donde la globalización ha comenzado a retroceder en favor del alzamiento de fronteras y prácticas proteccionistas, y en un entorno geopolítico cada vez más complejo, salpicado de conflictos, adquirir la nacionalidad de determinados estados puede esconder intereses oscuros gracias a un mercantilismo entre particulares interesados en pagar por un pasaporte y estados interesados en cobrar por ello. A este respecto, con la invasión de Ucrania y el establecimiento de sanciones a Rusia se pusieron de manifiesto operaciones relacionadas con el blanqueo de capitales y la evasión de dichas sanciones gracias a la adquisición de un pasaporte o tarjeta de residencia en un Estado miembro, previa oportuna y cuantiosa inversión económica o inmobiliaria.

Precisamente por ello, la Comisión Europea adoptó el 28 de marzo de 2022 la Recomendación sobre la adopción de medidas inmediatas en el contexto de la invasión rusa de Ucrania en relación con los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores [C(2022) 2028 final], afirmando que la concesión de la naturalización a cambio de pagos o de inversiones es contraria al Derecho de la Unión, e instando a cualquier Estado miembro que aplicara programas de ciudadanía (concediendo la nacionalidad) a derogarlos sin demora. La Comisión ha sido contundente, advirtiendo sobre los peligros asociados a estos regímenes privilegiados de adquisición de nacionalidad, y también a los que concedían permisos de residencia en similares condiciones, exigiendo el establecimiento de requisitos estrictos y transparencia, verificando el origen de los fondos y la idoneidad de los inversores.

En respuesta a la posición de la Unión Europea, varios países anunciaron la modificación o directamente el fin de sus programas *golden visa*, caso de Chipre en 2020, Bulgaria en 2022, Portugal en 2023, Países bajos en 2024 o recientemente España este año. La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización preveía en su artículo 63 el visado de residencia para inversores, que otorgaba permisos de residencia –no de nacionalidad– a los extranjeros que invirtieran al menos 500.000 euros en propiedades en España o que realizaran una inversión inicial de dos millones de euros o más en títulos de deuda pública española, entre otras inversiones. Este régimen ha sido derogado por la Ley Orgánica 1/2025 de 2 de enero, con efectos de 3 de abril, previendo un régimen transitorio.

Pero la cuestión más polémica es la concesión de la ciudadanía o nacionalidad por un Estado miembro como contraprestación a determinadas inversiones, y a este respecto se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 29 de abril de 2025, poniendo de relieve interesantes aspectos de Derecho europeo, más allá de los peligros que estos pasaportes dorados puedan implicar. Y también resulta interesante esta Sentencia porque la Gran Sala se ha apartado de las conclusiones emitidas por el abogado general.

Vayamos al análisis del caso.

La Ley de Ciudadanía Maltesa (Maltese Citizenship Act, Chapter 188 of the Laws of Malta) establece en su artículo 10 los requisitos para la naturalización ordinaria, de manera que se podrá conceder a un solicitante un certificado de naturalización como ciudadano maltés si demuestra que ha residido en Malta durante los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud; que, durante los seis años inmediatamente anteriores a dicho período de doce meses, ha residido en Malta durante períodos que totalicen al menos cuatro años; que tiene un conocimiento adecuado de la lengua maltesa o inglesa; que tiene buena conducta, y, en definitiva, que puede ser un ciudadano digno de Malta.

En 2013, la República de Malta modificó la Ley de Ciudadanía Maltesa, establecimiento junto a la naturalización ordinaria una naturalización extraordinaria, de manera que se ofrecía la posibilidad de obtener un certificado de naturalización mediante la participación en

un «programa para inversores individuales», regulado por un conjunto de requisitos y de procedimientos específicos.

En 2020 el artículo 10 de la Ley de Ciudadanía Maltesa se modificó nuevamente, estableciendo que «sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la presente Ley o en cualquier otra, el Ministro podrá conceder un certificado de naturalización como ciudadano de Malta a un extranjero o apátrida que haya prestado servicios excepcionales a la República de Malta o a la humanidad, o cuya naturalización sea de interés excepcional para la República de Malta, y que cumpla los requisitos establecidos en la presente Ley. A efectos de este apartado, el término “excepcional” significa “manifiestamente superior” y se refiere principalmente a las contribuciones de científicos, investigadores, atletas, deportistas, artistas, intérpretes culturales, inversores y empresarios [...]».

Así, el programa de ciudadanía para inversores individuales permite solicitar la naturalización por servicios excepcionales por inversión directa en el desarrollo económico y social en la República de Malta, cuando los inversores cumplan o se comprometan a cumplir los siguientes requisitos: pagar una contribución al Gobierno maltés de 600.000 euros (cuando se haya residido legalmente en Malta durante treinta y seis meses) o de 750.000 euros (en caso de que la residencia se reduzca a doce meses); adquirir un bien inmueble de uso residencial de un valor mínimo de 700.000 euros o alquilar un bien de este tipo por al menos 16.000 euros y un período mínimo de cinco años; y donar al menos 10.000 euros a una organización o a una sociedad no gubernamental. Finalmente tiene lugar la validación de la admisibilidad del inversor y la autorización para la presentación de su solicitud de naturalización.

Las solicitudes también pueden referirse a miembros de la familia del solicitante. A tal efecto, deberán efectuarse pagos adicionales de 50.000 euros para el cónyuge y cada uno de los hijos. El número de certificados de ciudadanía maltesa concedidos por naturalización por servicios excepcionales por inversión directa, con exclusión de las personas a cargo, no excederá de cuatrocientos al año y, en cualquier caso, la cantidad total de solicitantes admitidos, excluidas las personas a cargo, no excederá de mil quinientos.

La Comisión Europea entabló un diálogo con la República de Malta sobre las repercusiones de su programa de inversores individuales en la Unión y en los demás Estados miembros, comunicando a Malta por escrito el 1 de abril de 2020, que este programa (tanto en su versión original de 2013 como con las modificaciones de 2020) podía dar a entender que se permitía «vender» la ciudadanía de la Unión, con todos sus derechos inherentes, desde un punto de vista mercantilista, beneficiándose de manera perversa del logro común que supone adquirir la ciudadanía de la Unión, vulnerando así el principio de cooperación leal entre los Estados miembros. Advertía así la Comisión a Malta de lo que iba a ser el pilar del futuro recurso por incumplimiento del Derecho de la Unión, ya que de la nacionalidad competencia de un Estado miembro se pasaba automáticamente a «vender» la ciudadanía de la Unión, con todas sus ventajas y derechos.

El 20 de octubre de 2020, la Comisión enviaba a la República de Malta nuevo requerimiento, reiterando su preocupación por la incompatibilidad del programa de ciudadanía para inversores con el artículo 20 TFUE y con el artículo 4 TUE, apartado 3, aludiendo directamente a los dos artículos fundamentales sobre los que pivota la Sentencia.

Finalmente, la Comisión Europea inició el procedimiento por incumplimiento del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3, dando lugar al Asunto C-181/23, la Comisión Europea contra la República de Malta, y a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 29 de abril de 2025, que ha incidido, como dijimos, en interesantes aspectos de Derecho europeo, ya que se pronuncia sobre una cuestión jurídica constitucional interna, del ámbito de soberanía de cada Estado miembro, como es la adquisición de la nacionalidad, si bien esta implica por extensión la ciudadanía europea e incide en el alcance de la primacía del Derecho de la Unión.

Nos referiremos por separado a los tres aspectos que se contienen en la Sentencia, pero cuya interpretación conjunta es la base que funda su pronunciamiento:

I. LA NACIONALIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

De conformidad con el artículo 9 TUE y el artículo 20 TFUE, apartado 1, será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro, de manera que la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional, sin sustituirla. La Declaración n.º 2 relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, anexa por los Estados miembros al acta final del Tratado de la Unión Europea, dispone que «[...] la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate». Y en la Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo de Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992, se dispone que «[...] la ciudadanía de la Unión otorga a toda persona que ostente la nacionalidad de los Estados miembros derechos adicionales y protección, tal como se especifica en dicha parte. En ningún caso sustituyen a la ciudadanía nacional. La cuestión de si un individuo posee la nacionalidad de un Estado miembro solo se resolverá refiriéndola al Derecho nacional del Estado miembro interesado».

Así pues, la ciudadanía de la Unión trae causa directa y automática de la condición de ciudadano o nacional de un Estado miembro, y le otorga todos los derechos conferidos por el sistema jurídico europeo, en particular el derecho a circular y a residir libremente en el territorio de la Unión, el derecho a no ser discriminado por razón de la nacionalidad, los derechos políticos fundamentales para la participación en la vida democrática de la Unión, o el derecho de acogerse a la protección consular de otros Estados miembros en un tercer país en el que el Estado miembro del nacional no esté representado. La ciudadanía de la Unión da sentido a todo el proceso europeo, pues como ha señalado reiterada jurisprudencia los ciudadanos son la razón de ser de la propia Unión, y el estatuto de ciudadano de la Unión constituye el estatuto fundamental de los ciudadanos de los Estados miembros y el corazón de la integración europea (Sentencias de 7 de julio de 1992, *Micheletti* y otros, C-369/90, y *Rottmann*, C-135/08).

La República de Malta alega una injerencia de la Comisión en su soberanía y derecho interno, pues al invadir un ámbito de

la soberanía de los Estados miembros como es la concesión de la nacionalidad se contradice el principio de atribución de competencias en el que se asienta el derecho europeo, y dicha interpretación supondría permitir a la Comisión, como guardiana de los Tratados, controlar a la luz del Derecho de la Unión las políticas, las leyes y las prácticas de los Estados miembros en materia de naturalización. Al impugnar la normativa de un Estado miembro que regula el acceso a la nacionalidad, la Comisión insta al Tribunal de Justicia a actuar como «legislador indirecto», ejerciendo un derecho de veto contra la normativa nacional adoptada en un ámbito de competencia exclusiva de los Estados miembros.

La Comisión, con fundamento en los derechos que concede automáticamente la ciudadanía europea a los nacionales de Estados miembros, aduce que no se cuestiona la normativa nacional que concede la nacionalidad a las personas, sino que se pone en cuestión un régimen específico de concesión de la nacionalidad por naturalización a cambio de inversiones económicas, mercantilizando la condición de ciudadano de la Unión, suponiendo una infracción muy grave del Derecho de la Unión. Es por ello, aduce la Comisión, que la concesión de la nacionalidad por los Estados miembros no puede entenderse sin ningún límite, aunque sea una cuestión interna, pues por extensión afecta al Derecho de la Unión, y a este respecto es interesante destacar la alegación maltesa, que señala que solo las vulneraciones significativas de los valores y objetivos de la Unión (como la no concesión de la nacionalidad por motivos discriminatorios) podrían dar lugar a una infracción del Derecho de la Unión en el ejercicio por los Estados miembros de su competencia en la materia. Sin embargo, la Gran Sala considera que del texto de los Tratados no se infiere la voluntad de establecer estas diferencias por el grado de la vulneración, pues tal excepción equivaldría a una limitación de los efectos inherentes a la primacía del Derecho de la Unión, que es una de las características esenciales de este Derecho y, por tanto, del marco constitucional de la Unión.

El Tribunal de Justicia acoge la interpretación de la Comisión, pero el abogado general, en sus conclusiones, se aparta de la misma, alegando que los Estados miembros podrían haber decidido una forma diferente de adquirir la ciudadanía de la Unión, o incluso haber

establecido determinadas condiciones para adquirir de forma homogénea la nacionalidad de cada uno de los Estados miembros, pero lo cierto es que decidieron que la determinación de los requisitos para la concesión y la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro sea competencia exclusiva de cada Estado miembro, que es soberano para determinar quiénes son sus nacionales. Adicionalmente, se decidió que la ciudadanía de la Unión se uniera de manera automática a la nacionalidad de un Estado miembro, y en consecuencia, la nacionalidad de un Estado miembro es el único requisito exigido para ser ciudadano de la Unión.

Señala literalmente el abogado general que «Aparte del presente recurso, hasta la fecha no conozco ningún caso en el que el Tribunal de Justicia haya examinado las normas de un Estado miembro en materia de adquisición de la nacionalidad a la luz del Derecho de la Unión y, en particular, en relación con la ciudadanía de la Unión. El hecho de que el Derecho de la Unión no pueda conferir a una persona el derecho a convertirse en nacional de un Estado miembro parece explicar este estado de cosas. En la sentencia dictada en el asunto Micheletti, el Tribunal de Justicia no revisó las normas italianas sobre naturalización a la luz del Derecho de la Unión, sino más bien la compatibilidad con este de las normas españolas que pretendían restringir el efecto del Derecho italiano en España. En la sentencia en el asunto Zhu y Chen, el Tribunal de Justicia examinó la cuestión del abuso de Derecho o del ejercicio indebido de derechos en el contexto de la adquisición de la ciudadanía de la Unión».

Continúa el abogado general señalando que el Tribunal de Justicia ha confirmado que los particulares deben respetar el principio general del Derecho según el cual no pueden invocar el Derecho de la Unión de forma abusiva o fraudulenta. Así pues, la legalidad de la concesión o la adquisición de la ciudadanía de la Unión puede, en principio, examinarse a la luz de ese concepto. El recurso de la Comisión tiene por objeto el incumplimiento por parte de la República de Malta de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE, pero no afirma que ese Estado miembro haya cometido un abuso de Derecho ni que ejerciera indebidamente los derechos que le corresponden. Por consiguiente, en el presente procedimiento, no cabe tener en cuenta la posible aplicación de dicha doctrina, concluye.

II. EL VÍNCULO EFECTIVO Y LA CONFIANZA MUTUA

La ciudadanía de la Unión implica que el nacional de un Estado miembro sea reconocido como tal en el ámbito de la Unión Europea, es decir, tiene efectos en el resto de los Estados miembros. En la Sentencia de 7 de julio de 1992, *Micheletti y otros* (C-369/90, EU:C:1992:295), se recoge la obligación de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia de nacionalidad de otros Estados miembros, de manera que los Estados miembros no pueden negarse a reconocer la nacionalidad concedida por otro Estado miembro, pues el reconocimiento es automático.

La Comisión alega que para que pueda darse ese reconocimiento mutuo los Estados miembros se basan en una concepción fundamental común de la nacionalidad, que refleja la manifestación de un «vínculo efectivo» entre un Estado miembro y sus nacionales. En el año 1980, el Tribunal de Justicia ya reconoció que la relación especial de solidaridad y de lealtad entre un Estado miembro y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, son el fundamento del vínculo de nacionalidad. Por ello, la Comisión añade que el consentimiento de cada Estado miembro a la extensión automática y sin condiciones de determinados derechos a los nacionales de todos los demás Estados miembros se basa en el principio de confianza mutua y en el postulado de que esos otros Estados miembros solo conceden la nacionalidad sobre la base de un vínculo efectivo con el solicitante de que se trate, de manera que tal consentimiento incondicional se vería comprometido si los Estados miembros no pudieran confiar en que las decisiones de otros Estados miembros relativas a la concesión de la nacionalidad se basan en este concepto común de nacionalidad, que expresa un vínculo real entre el Estado y sus nacionales.

La Comisión, teniendo en cuenta lo anterior, alega que un programa de ciudadanía para inversores que implica la concesión sistemática de la nacionalidad de un Estado miembro a cambio de pagos o de inversiones predeterminados, y que no exige un vínculo efectivo entre el Estado y los solicitantes, compromete y pone en peligro la esencia y la integridad de la ciudadanía de la Unión, establecida en el artículo 20 TFUE.

Y llegados a este punto procede analizar lo que se entiende por «vínculo efectivo» a efectos de la concesión de la nacionalidad

de un Estado miembro, estimando la Comisión que la residencia efectiva constituye uno de los medios para establecer tal vínculo, si bien reconoce que no le corresponde a ella determinar qué factores de conexión deben tener en cuenta los Estados miembros para la concesión de su nacionalidad. No obstante sí se pronuncia la Comisión sobre la exigencia de residencia legal impuesta por el programa de ciudadanía para inversores de 2020 de Malta, concluyendo que es insuficiente para garantizar la existencia de un vínculo efectivo, pues este vínculo debe existir en el momento de la concesión de la nacionalidad, y la Ley maltesa únicamente exige una presencia física real en Malta en dos ocasiones: para proporcionar datos biométricos al objeto de obtener un permiso de residencia y para prestar el juramento de fidelidad. La residencia legal que exige ese programa no es, por tanto, según la Comisión, capaz de crear un vínculo verdadero entre la República de Malta y el solicitante, y concluye que además Malta no ha estimado que la residencia efectiva en su territorio constituya un criterio esencial para la concesión de la nacionalidad, pues podría haber establecido este requisito además de los pagos o las inversiones predeterminados. Prueba esta conclusión de la Comisión el hecho de que la duración del período de residencia legal previo a la concesión de la nacionalidad maltesa en el marco del programa de ciudadanía pueda reducirse de tres años a un año mediante un pago adicional, de modo que el propio requisito relativo a la residencia está estrechamente vinculado al carácter transaccional de la concesión de la nacionalidad maltesa en virtud de ese programa a cambio de pagos o de inversiones predeterminados. Por ello, entiende la Comisión que el programa de ciudadanía para inversores de Malta se distingue manifiestamente de un régimen que tenga por objeto incitar a los nacionales de terceros países a acudir a trabajar y a residir en un Estado miembro.

La República de Malta alega que la facultad de conceder la nacionalidad está en el centro de la soberanía, siendo una decisión política de las instituciones democráticas de cada Estado decidir en qué casos se concede la nacionalidad. Un Estado goza de un amplio margen de apreciación para decidir quiénes pueden convertirse en sus nacionales. El vínculo efectivo no se menciona en el Derecho internacional ni en los Tratados. Y alega también en su defensa el control

que se realiza de las solicitudes de naturalización extraordinaria, con un tercio de las mismas no admitidas, y la posibilidad de que el vínculo efectivo se pueda desarrollar con carácter prospectivo, en un futuro, replicando la Comisión que no existe ninguna garantía de que un ciudadano maltés recientemente naturalizado decida permanecer en Malta para desarrollar un «vínculo efectivo futuro» en lugar de desplazarse a otro Estado miembro de la Unión o de residir en un tercer país haciendo uso de los derechos conferidos por la ciudadanía de la Unión.

La Gran Sala, vistas las alegaciones, concluye que el ejercicio de la competencia nacional en materia de nacionalidad no puede carecer de límites, pues la confianza mutua que se reconocen los Estados miembros exige el ejercicio de sus competencias soberanas de manera compatible con la propia naturaleza de la ciudadanía de la Unión, que es una de las principales concreciones de la solidaridad que subyace al proceso de integración, y que forma parte de la identidad de la Unión como ordenamiento jurídico propio aceptado por los Estados miembros sobre una base de reciprocidad.

Y concluye la Gran Sala en que el establecimiento de un programa de ciudadanía para inversores de carácter transaccional que permite, a cambio de pagos o inversiones predeterminados, la concesión sistemática de la nacionalidad de un Estado miembro a solicitantes que no tengan un vínculo efectivo con un Estado miembro y que, por ello, manifiestamente no pertenecen a la categoría de personas para las que los autores de los Tratados habían previsto el disfrute de la ciudadanía de la Unión, entra en evidente contradicción con la propia esencia del estatuto de ciudadano de la Unión.

III. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN LEAL

Se trae también a colación en la Sentencia el artículo 4 TUE, apartado 3, que consagra el principio de cooperación leal, que incluye tanto una obligación «positiva» de facilitar la misión de la Unión como una obligación «negativa» de abstenerse de adoptar medidas que puedan poner en peligro los objetivos de esta. No puede olvidarse que los estados miembros están obligados a reconocer los efectos derivados de la atribución a una persona, por otro Estado miembro, de la nacionalidad de este último en orden al ejercicio de los derechos

y libertades derivados del Derecho de la Unión. Según el Tribunal un Estado miembro incumple manifiestamente los principios y valores de la Unión cuando establece y aplica un programa de naturalización transaccional basado en un procedimiento que se asemeja a una comercialización de la concesión del estatuto de nacional de un Estado miembro y, por extensión, de la del estatuto de ciudadano de la Unión. Conceder la nacionalidad de un estado miembro a cambio de pagos o de inversiones predeterminadas es contrario al principio de cooperación leal, y a este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia según la cual el fundamento del vínculo de nacionalidad de un Estado miembro reside en la relación especial de solidaridad y de lealtad entre dicho Estado y sus nacionales, así como en la reciprocidad de derechos y deberes, y por ello el programa de concesión de visas doradas vulnera el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3.

Y aquí se adentra la Comisión en una cuestión determinante, que es el hecho de que Malta promocionara el programa de ciudadanía para inversores ofreciendo las ventajas conferidas por la ciudadanía de la Unión, anunciando la posibilidad de que un ciudadano naturalizado fije su residencia en otro Estado miembro o en un Estado asociado al espacio Schengen como una de las «ventajas» de la nacionalidad maltesa.

De los extractos de sitios web de agentes autorizados que promueven el programa de ciudadanía para inversores de 2020, aportados por la Comisión en anexo a la demanda, se desprende que dicho programa ofrecía a los solicitantes potenciales el «derecho a residir, estudiar y trabajar en cualquiera de los 27 países de la Unión», así como la «ciudadanía de un país de la [Unión] para toda la familia del solicitante, incluidos los hijos solteros y económicamente dependientes menores de 29 años y los progenitores mayores de 55 años».

Así la Gran Sala es acorde con la alegación de la Comisión de que, a través de su programa y ofreciendo el derecho a circular y residir libremente en los demás Estados miembros de la Unión, Malta habría establecido una comercialización con la concesión de la nacionalidad maltesa, utilizando los derechos vinculados a la condición de ciudadano de la Unión.

Se aparta aquí de nuevo la Gran Sala de las conclusiones del abogado general, quien señala que

en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión probar que un Estado miembro no ha cumplido una obligación que le impone el Derecho de la Unión y no puede basarse en ninguna presunción para hacerlo. El presente recurso tiene por objeto que se declare que la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE, apartado 1, y del artículo 4 TUE, apartado 3, al establecer y aplicar el régimen de ciudadanía de 2020 que ofrece la naturalización a personas que carecen de todo vínculo efectivo con ese Estado miembro a cambio de unos pagos o inversiones predeterminados. Como se confirmó en la vista, la alegación de la Comisión de que el régimen de ciudadanía de 2020 funciona de modo que impone obligaciones y deberes a otros Estados miembros, infringiendo el artículo 4 TUE, apartado 3, se deriva y es consecuencia de su afirmación de que la República de Malta infringe el artículo 20 TFUE. Por tanto, sin pruebas que demuestren una infracción de las disposiciones del Tratado que regulan la ciudadanía, no existe base alguna, ni de hecho ni de Derecho, para afirmar que la República de Malta ha incumplido el deber de cooperación leal. Como afirma la jurisprudencia, la supuesta infracción del artículo 4 TUE, apartado 3, se refiere a una conducta que no es distinta de una infracción de una obligación específica basada en el artículo 20 TFUE. Por consiguiente, sugiero al Tribunal de Justicia que, en el presente procedimiento, considere que no procede examinar la alegación de que la República de Malta ha incumplido el artículo 4 TUE, apartado 3, separadamente de la formulada al amparo del artículo 20 TFUE.

IV. CONCLUSIÓN

La Gran Sala del Tribunal de Justicia establece una combinación de los tres aspectos referidos:

- La concesión de la nacionalidad es una cuestión soberana de los Estados miembros pero no exenta de límites dada su extensión a la ciudadanía de la Unión.

- El reconocimiento de los nacionales de otros Estados miembros se basa en una idea compartida del vínculo efectivo y la confianza mutua.
- La cooperación leal obliga a los Estados a abstenerse de acciones que atenten contra el Derecho de la Unión.

Y así concluye que un Estado miembro incumple manifiestamente la exigencia de tal relación especial de solidaridad y de lealtad, caracterizada por la reciprocidad de derechos y deberes entre el Estado miembro y sus nacionales, y rompe así la confianza mutua en la que se basa la ciudadanía de la Unión, infringiendo el artículo 20 TFUE y el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, cuando establece y aplica un programa de naturalización basado en un procedimiento transaccional, entre ese mismo Estado miembro y las personas que presentan una solicitud en virtud de ese programa, al término del cual se concede esencialmente la nacionalidad de dicho Estado miembro y, por tanto, la condición de ciudadano de la Unión a cambio de pagos o de inversiones predeterminados.

Tal programa se asemeja a una comercialización de la concesión del estatuto de nacional de un Estado miembro y, por extensión, de la del estatuto de ciudadano de la Unión, incompatible con la concepción de este estatuto fundamental tal como se deriva de los Tratados.

Por su parte, en sus conclusiones el abogado general advierte que la obligación, con arreglo al Derecho de la Unión,

de reconocer la nacionalidad concedida por otros Estados miembros es un reconocimiento mutuo y una muestra de respeto de la soberanía de cada uno de ellos, no un medio para socavar las competencias exclusivas de que gozan en este ámbito. Considerar lo contrario alteraría el equilibrio cuidadosamente elaborado en los Tratados entre la ciudadanía nacional y la de la Unión y constituiría una erosión totalmente ilegal de la competencia de los Estados miembros en un ámbito altamente sensible, que, de forma incuestionable, decidieron mantener bajo su control exclusivo. De ello se desprende, en mi opinión, que la Comisión no ha demostrado que para conceder legalmente la ciudadanía nacional el artículo 20 TFUE exige la existencia de un «vínculo efectivo» o de un «vínculo efectivo previo» entre un Estado miembro y una persona distinto del que pueda exigir

el Derecho interno del Estado miembro. La República de Malta puede tener que dar una respuesta en lo que se refiere a las etapas segunda y tercera de la argumentación de la Comisión: sin embargo, la fiel aplicación del enfoque en tres etapas de la Comisión refuerza mi convicción de que no es necesario que el Tribunal de Justicia vaya más allá de pronunciarse sobre la primera etapa. A falta de pruebas de que se hayan cometido otras infracciones del Derecho de la Unión, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el presente recurso.

En fin, a la vista de todo lo expuesto podemos decir que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se basa en la intención que fundamenta el programa de inversores de Malta para declararlo como un incumplimiento del Derecho Europeo, entrando en una cuestión soberana de cada Estado miembro como es la adquisición de la nacionalidad de dicho Estado. Hasta ahora había sido tratada la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro, y consecuentemente de la ciudadanía de la Unión, desde el punto de vista de los valores de la Unión, para evitar situaciones de apatridia y desprotección de derechos fundamentales, pero el paso dado por la jurisprudencia europea entra de lleno en una cuestión soberana, la motivación de un Estado para reconocer quiénes son sus nacionales, su pueblo, que unido al territorio y poder son los elementos esenciales del Estado. Por ello, en un momento en el que la Unión Europea se enfrenta a importantes retos y corrientes que defienden la soberanía de sus miembros, la Sentencia del TJUE puede tener una repercusión de calado. Mientras tanto, Trump ha anunciado una generosa tarjeta dorada para quienes quieran residir en Estados Unidos, aunque en realidad tenga que ser más generoso quien la pretende que quien la otorga. Puede que estemos ante el fin de la nacionalidad dorada en Europa, pero no ante el de la consecución de los permisos de residencia en otros lugares del mundo, eso sí, a precio de oro.