

REVISTA DE Derecho Comunitario Europeo



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

ESTUDIOS

I. LIROLA DELGADO

Derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y prestaciones sociales en tiempos de crisis

M. M. MARTÍN ÁLVAREZ

Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis

M. ROBLES CARRILLO

El concepto de acoso en el derecho de la Unión Europea

S. CARRERA NÚÑEZ y G. MARRERO GONZÁLEZ

La ciudadanía Europea en venta

NOTAS

C. QUESADA ALCALÁ

Las víctimas encuentran su lugar ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

J. L. DE CASTRO RUANO

El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario

M. I. GONZÁLEZ PASCUAL

El TJUE como garante de los derechos en la UE tras la sentencia Digital Rights Ireland

G. FERNÁNDEZ ARRIBAS y M. HERMOSÍN ÁLVAREZ

Los obstáculos de la regulación española sobre el impuesto de sucesiones y donaciones

P. GARCÍA ANDRADE

La ciudadanía europea y la sucesión de Estados

49

Año 18

Madrid

septiembre/diciembre

2014

ISSN: 1138-4026

ESTUDIOS



NOTAS



JURISPRUDENCIA



LEGISLACIÓN



BIBLIOGRAFÍA

ISSN: 1138-4026, Madrid
Núm. 49, septiembre/diciembre (2014)
Cuatrimestral

Directores:

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS
Antiguo Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO

Catedrático de la Universidad de Granada (Director Ejecutivo)

Comité de redacción

Fernando Castillo de la Torre
Servicio Jurídico de la Comisión Europea, Bruselas

Valeria di Comite
Profesora de la Universidad Aldo Moro de Bari

José Manuel Cortés Martín
Profesor Titular de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Justo Corti Varela
Profesor de la Universidad San Pablo-CEU de Madrid

Sara Iglesias Sánchez
Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo

Pablo Martín Rodríguez
Profesor Titular de la Universidad de Almería

Sixto Sánchez Lorenzo
Catedrático de la Universidad de Granada

Daniel Sarmiento
Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid. Letrado del Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo

Antonio Segura Serrano
Profesor Titular de la Universidad de Granada

Marta Sobrido Prieto
Profesora Titular de la Universidad de La Coruña

Consejo Asesor

Victoria Abellán Honrubia
Catedrática de la Universidad de Barcelona

Enoch Albertí Rovira
Catedrático de la Universidad de Barcelona

Ricardo Alonso García
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

Loïc Azoulay
Catedrático del Instituto Universitario Europeo de Florencia

Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano
Catedrático de la UNED

Georges Bermann
Catedrático de la Universidad de Columbia, Nueva York

Armin von Bogdandy
Catedrático y Director del Instituto Max-Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, Heidelberg

Ángel Boixareu Carrera
Director General en el Consejo de la UE, Bruselas

Laurence Burgorgue-Larsen
Catedrática Universidad Paris I Panthéon-Sorbonne

Nuria Bouza Vidal
Catedrática de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

Oriol Casanovas y La Rosa
Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

Edorta Cobreros Mendazona
Catedrático de la Universidad del País Vasco

Secretaria:

NILA TORRES UGENA
Profesora Titular de la Universidad Complutense de Madrid

Pedro Cruz Villalón
Abogado General del Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo. Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

Javier Díez-Hochleitner
Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

Concepción Escobar Hernández
Catedrática de la UNED. Miembro de la Comisión de Derecho Internacional, Ginebra

Gaudencio Esteban Velasco
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

Ramón Falcón y Tella
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

Marcello di Filippo
Catedrático de la Universidad de Pisa

Gregorio Garzón Clariana
Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona. Antiguo Jurisconsulto del Parlamento Europeo

Luis Norberto González Alonso
Profesor Titular de la Universidad de Salamanca

Luis M. Hinojosa Martínez
Catedrático de la Universidad de Granada

Diego Liñán Noguera
Catedrático de la Universidad de Granada

Antonio López Castillo
Profesor Titular de la Universidad Autónoma de Madrid

Jean-Victor Louis
Catedrático emérito de la Universidad Libre de Bruselas

Araceli Mangas Martín
Catedrática de la Universidad de Complutense de Madrid

José Martín y Pérez de Nanclares
Catedrático de la Universidad de Salamanca. Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Santiago Muñoz Machado
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

Manuel Pérez González
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

Pablo Pérez Tremps
Magistrado emérito del Tribunal Constitucional y Catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid

Fabrice Picod
Catedrático de la Universidad Paris II Panthéon-Assas

Antonio Ortíz-Arce
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

Rosario Silva de Lapuerta
Jefe del Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo

José Manuel Sobrino Heredia
Catedrático de la Universidad de La Coruña

Ignacio Ulloa Rubio
Jefe del Tribunal General de la UE, Luxemburgo

Alejandro del Valle Gálvez
Catedrático de la Universidad de Cádiz

Eduardo Vilariño Pintos
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

LA CIUDADANÍA EUROPEA EN VENTA. EL PROGRAMA DE VENTA DE LA NACIONALIDAD MALTESA: ¿UNA BRECHA EN EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN LEAL EN EL ÁMBITO DE CIUDADANÍA DE LA UNIÓN?

SERGIO CARRERA NÚÑEZ
y GUAYASÉN MARRERO GONZÁLEZ*

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ANTECEDENTES DE LA POLÉMICA: PASAPORTES COMUNITARIOS EN VENTA
- III. LA REACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS
- IV. PROGRAMAS DE NATURALIZACIÓN PARA INVERSORES EN LA UE: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

* Sergio Carrera Núñez es Investigador Senior y Jefe de la Sección de Justicia y Asuntos de Interior en el Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS) en Bruselas. Guayasén Marrero González es Investigador doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos) y becario del Programa Europa de la *Fundació La Caixa*. Los autores desean expresar su agradecimiento a la Prof. Elspeth Guild por sus comentarios y sugerencias sobre los primeros borradores de este estudio. Dicho agradecimiento debe extenderse igualmente al Prof. René de Groot (Universidad de Maastricht) y a la Prof. Aurelia Álvarez Rodríguez (Universidad de León) por los valiosos comentarios al borrador. Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto ILEC (Pérdida involuntaria de la Ciudadanía Europea), que es coordinado de manera conjunta entre la Sección de Justicia y Asuntos de Interior del CEPS y la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht. Para obtener más información sobre el proyecto visite: www.ilecproject.eu. Las referencias a textos en inglés son traducción propia de los autores.

- V. BASES LEGALES DE LA INTERVENCIÓN DE LA UE: PRINCIPIOS POSNACIONALES EN EL ÁMBITO DE LA NACIONALIDAD
 - 1. NORMATIVA LEGAL SUPRANACIONAL Y PRINCIPIOS EMANADOS DE LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES.
 - 2. LA REAFIRMACIÓN DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN LEAL.
 - 3. COOPERACIÓN LEAL, NACIONALIDAD Y VÍNCULO EFECTIVO.
- VI. CONCLUSIONES
- VII. ANEXOS

I. INTRODUCCIÓN

El denominado programa de venta de la nacionalidad maltesa atrajo, desde su introducción en la legislación de aquél país a finales de 2013, una gran atención. El anuncio de una reforma de la ley reguladora de la nacionalidad maltesa a través de la cual se introducía un programa de naturalización para inversores con la finalidad de vender la nacionalidad de Malta provocó numerosos debates tanto a nivel nacional como europeo. Cualquier extranjero que realizara una donación al Estado o invirtiera una cantidad sustancial de capital en el país, sin ningún otro requisito adicional, podía adquirir la nacionalidad de Malta. Este caso presenta una evidente dimensión europea. Lo que las autoridades de Malta pretendían con este programa era no sólo la venta de su propia nacionalidad sino también de la ciudadanía de la Unión. En los debates en torno a la adecuación de la iniciativa maltesa surgió una cuestión muy importante: el fundamento legal de una eventual intervención de las instituciones europeas, y en particular de la Comisión Europea, para evitar que el gobierno de Malta aprobara el programa de venta de su nacionalidad.

Desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea (UE), este caso presenta no pocas complicaciones. Las cuestiones relacionadas con la adquisición y pérdida de la nacionalidad se han mantenido dentro del ámbito de competencias exclusivas de los Estados miembros. De hecho, en el reparto de competencias entre los Estados miembros y la UE, el control de las leyes reguladoras de la nacionalidad es uno de los poderes que los Estados miembros guardan con mayor recelo. Nadie puede ser ciudadano de la Unión sin obtener previamente la nacionalidad de un Estado miembro de conformidad con la legislación de dicho Estado. Desde la introducción de la ciudadanía de la Unión, varios Estados miembros se han mostrado especialmente deseosos por mantener a la UE fuera de sus políticas y leyes reguladoras de la nacio-

alidad.¹ Desde entonces, las cuestiones relativas a la nacionalidad han permanecido en un área libre de injerencias de la UE. Como señala Juárez Pérez, la relación entre la ciudadanía de la Unión y las nacionalidades de los Estados miembros no es siempre pacífica y «si en sus inicios despertó ciertas suspicacias, andado el tiempo ha suscitado considerables incertidumbres sobre el alcance del poder discrecional de los Estados para regular su propia nacionalidad».² No obstante, el grado real de autonomía del que disponen los Estados miembros en la regulación de su nacionalidad es una cuestión cada vez más controvertida.

En este sentido han podido observarse algunos cambios en los últimos 20 años. Los elementos que tradicionalmente han delimitado la discrecionalidad de los Estados miembros en la regulación de la nacionalidad se han modificado como consecuencia de la aparición de un conjunto de principios internacionales y mecanismos legales y judiciales de supervisión o monitorización de las actuaciones de dichos Estados en materia de nacionalidad. El grado de autonomía del que han venido disfrutando los Estados miembros de la UE ha sido remodelado de forma progresiva y, a veces, inesperada. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha establecido en varias ocasiones que éstos, aún cuando se trate del ejercicio de competencias exclusivas, tienen la «obligación de respetar las normas comunitarias»,³ teniendo en cuenta su impacto en la institución de la ciudadanía de la Unión. ¿Pueden, por tanto, los Estados miembros, en el ejercicio de competencias soberanas, establecer libremente y sin control por parte de la UE las causas de adquisición y pérdida de su nacionalidad?⁴ Y si no es así, ¿qué principios de la UE deben aplicarse a la concesión de la nacionalidad de cualquier Estado miembro? Estas preguntas constituyen la clave de bóveda de la investigación que se presenta en este estudio.

El Programa Maltes para Inversores Individuales (*Maltese Individual Investor Programme* o IIP) constituye un caso paradigmático, esencial para

¹ Véase la Declaración núm. 2 relativa a la nacionalidad de un Estado miembro anexa al Acta Final del Tratado de Maastricht, Tratado de la Unión Europea, DO C 191, de 29.7.1992, p. 98.

² JUÁREZ PÉREZ, P., «Dieciocho años de ciudadanía de la Unión: ¿Hacia una figura emancipada?», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 261.

³ CARMONA LUQUE, M.R., «El disfrute efectivo de la esencia de los derechos de Ciudadanía de la Unión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 38, 2011, pp. 185-202, especialmente p. 199.

⁴ Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas el 30 de septiembre de 2009, *Janko Rottmann*, C-135-08, *Rec.* p. I-01449.

dar respuesta a las cuestiones aquí planteadas. Los debates y discusiones en torno al IIP adquirieron una dimensión europea casi de forma inmediata, mostrándose especialmente críticos con esta iniciativa la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Desde la Dirección General de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Comisión (Dirección General de Justicia) se hizo público que se estaba estudiando la viabilidad de iniciar un expediente de infracción contra Malta; anuncio éste que siguió a la adopción de una Resolución del Parlamento Europeo el 16 de enero de 2014. El hecho de que no se estableciera requisito alguno de residencia en Malta a efectos de obtener la nacionalidad de dicho país fue uno de los elementos que suscitó mayor número de críticas. Rompiendo toda expectativa, la Comisión Europea logró persuadir a las autoridades maltesas para aprobar una serie de enmiendas al IIP con el fin de incluir un requisito de residencia como uno de los criterios en el proceso de naturalización para la adquisición, por la vía rápida, de la nacionalidad dicho Estado miembro.

Este estudio examina el programa de venta de la nacionalidad maltesa y su relevancia en la configuración actual y futura de la institución de la ciudadanía de la Unión. Asimismo, tiene por objetivo entender mejor los fundamentos jurídicos que sustentaron la intervención de la UE en el caso maltés y sus implicaciones para la determinación de las causas de adquisición y pérdida de la nacionalidad a nivel europeo. En el epígrafe II se exponen los antecedentes del IIP y los orígenes de la controversia que suscitó. La reacción de las instituciones europeas y las modificaciones legislativas más relevantes introducidos en el IIP como consecuencia de las mismas se analizan en el epígrafe III. Estos dos primeros epígrafes de carácter más empírico resultan necesarios para comprender los antecedentes de hecho y sus implicaciones desde el punto de vista del Derecho Comunitario Europeo. Como se muestra en el epígrafe IV, Malta no es una excepción en los programas de venta de la nacionalidad y de la residencia a los nacionales extracomunitarios más adinerados. Otros países de la UE cuentan con programas similares al de Malta a través de los cuales inversores y/o donantes pueden adquirir la nacionalidad o la residencia de dichos Estados miembros. Sin embargo, estos programas presenta un elemento completamente novedoso y que se vienen a apartar de los criterios que tradicionalmente se vienen aplicando en el resto de la Unión (anexo I): la donación (entrega por parte del solicitante de una cantidad sustancial y no reembolsable al Estado), sin requisito de residencia semejante al aplicable a los procedimien-

tos ordinarios de adquisición de nacionalidad por carta de naturaleza o residencia legal.

En el epígrafe V se explican los argumentos jurídicos que llevaron a la modificación del IIP como consecuencia de la intervención de las instituciones de la UE. Se presta especial atención al papel que desempeñan las normas emanadas de tribunales internacionales y europeos, así como a los principios generales del Derecho de la UE, en particular al principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE). En el presente estudio se argumenta que la manera en la que el caso de Malta se ha desarrollado puede ser visto como un avance del papel de la UE en el diseño de la relación entre la ciudadanía de la Unión y las leyes reguladoras de la nacionalidad de los Estados miembros. En el marco del citado IIP se ha evidenciado una primera incursión de las instituciones de la UE en un ámbito competencial en teoría exclusivo de los Estados miembros, como es la concesión de la nacionalidad, confirmándose así la importancia de determinadas normas europeas e internacionales que proporcionan un conjunto de principios y obligaciones legales que trascienden los ámbitos nacionales de competencia y que afectan a los poderes discrecionales de los Estados en el ámbito de la nacionalidad.

II. ANTECEDENTES DE LA POLÉMICA: PASAPORTES COMUNITARIOS EN VENTA

El Gobierno de Malta anunció a principios de octubre de 2013 una nueva iniciativa legislativa que tenía por fin vender la nacionalidad maltesa a donantes extranjeros en el marco del denominado Programa para Inversores Individuales (*Individual Investor Programme* o IIP) y que modificaba la ley reguladora de la nacionalidad maltesa.⁵ Así, la nacionalidad de este país se concedería a aquellos solicitantes que donaran al Estado 650.000 euros,

⁵ Oficialmente, el IIP se presentó como una medida que facilitaría la concesión de la nacionalidad maltesa por carta de naturaleza a aquellos extranjeros y sus familias que contribuyeran al desarrollo económico de Malta. Véase BUTTIGIEG, E. «Country Report: Malta», Observatorio de la Ciudadanía EUDO, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Florencia, 2013; y DE BONO, D., «Naturalization Procedures for Immigrants Malta», Observatorio de la Ciudadanía EUDO, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Florencia, 2013.

además de 25.000 euros por los cónyuges e hijos menores de 18 años y 50.000 euros por los padres dependientes de 55 o más años de edad y los hijos solteros de entre 18 y 25 años. El programa adolecía de la falta de transparencia necesaria en la medida que la lista de nombres de aquellas personas que hubieran adquirido la nacionalidad por esta vía no se publicaría en el boletín oficial.⁶ Asimismo, en su versión original, no se aplicaba un límite anual en el número de personas que podrían comprar la ciudadanía en Malta.

Las primeras voces críticas no tardaron en alzarse.⁷ Cuando el proyecto de reforma de la ley reguladora de la nacionalidad maltesa llegó al Parlamento de Malta el 9 de noviembre de 2013, el debate en torno al IIP alcanzó nuevas cotas. El partido en la oposición, encabezado por el ex diputado del Parlamento Europeo y líder del *Nationalist Party* (PN) Simon Busuttil, propuso una serie de enmiendas al proyecto, incluyendo la introducción del requisito de residencia durante cinco años (durante los cuales se debía permanecer en Malta al menos 30 días al año), la publicación de los nombres de las personas que adquirieran la nacionalidad en el boletín oficial y la exigencia de una inversión de, al menos, 5 millones de euros en la economía maltesa.

El primer ministro siguió defendiendo el IIP, pero tras las manifestaciones de inquietud y preocupación realizadas por el PN y también las llegadas desde fuera de Malta, el gobierno presentó una versión modificada.⁸ Esta modificación implicaba un aumento de la aportación económica total, que se situaba en al menos 1.150.000 euros. Esta cantidad comprendía la donación inicial de 650.000 euros, así como un nuevo esquema de inversión.⁹

⁶ En su diseño original, el IIP fue presentado por los medios de comunicación como un programa que otorgaba una gran discrecionalidad al Ministro del Interior en la concesión de la nacionalidad maltesa.

⁷ Véase «PM defends Citizenship-on-sale scheme», *Times of Malta*, 9 de octubre de 2013.

⁸ Reglamento regulador del Programa para Inversores Individuales de la República de Malta, 2013, *L.N.* 450, B 5308, Ley de Nacionalidad Maltesa (CAP. 188); véase también el comunicado de prensa emitido por el gobierno de Malta el 23 de diciembre de 2013 (www.gov.mt/en/Government/Press%20Releases/Pages/2013/December/23/pr2881.aspx).

⁹ El nuevo esquema se estructuraba de la siguiente forma: una inversión de 150.000 euros en bonos, acciones, obligaciones, activos especiales u otros productos de inversión que debían conservarse durante al menos un período de cinco años; y una inversión inmobiliaria en Malta por un valor mínimo de 350.000 euros o la formalización de un contrato de arrendamiento de propiedad residencial por un alquiler anual mínimo de 16.000 euros. Véase el Reglamento regulador del Programa para Inversores Individuales de la República de Malta, 2013, *L.N.* 450, párrafos 6.6 y 6.5.

El gobierno incluyó también otros cambios, como el establecimiento de un límite anual al número de solicitudes de naturalización (1.800) y la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo Social a través del cual se canalizaría el 70% del capital recaudado para su inversión «en asuntos de interés público, *inter alia*, el fomento de la educación, la investigación, la innovación, fines sociales, justicia, empleo, medio ambiente y salud pública».¹⁰

Un elemento a destacar de la nueva versión del IIP es que la implementación del mismo se deja en manos de una empresa privada o «concesionaria»¹¹ (*Henley & Partners*),¹² bajo la supervisión de la agencia gubernamental *Identity Malta*.¹³ Por otra parte, los nombres de las personas que adquieran la nacionalidad a través del IIP se publicarán, respondiendo así a las reivindicaciones de quienes temían que el programa fuera usado por determinadas personas con el fin de escapar de procedimientos judiciales en sus países de origen o blanquear capitales. El Primer Ministro maltés manifestó en una rueda de prensa en la que presentó estas modificaciones que «la cantidad de 1.150.000 euros creará un vínculo tangible con el país».¹⁴

La fundamentación esencialmente económica del IIP constituyó la principal razón de las críticas y ataques por parte de la doctrina. Así, desde el Observatorio de la Ciudadanía *EUDO* del Instituto Universitario Europeo de Florencia, Shachar advirtió de la «injerencia de la lógica del capital y de los mercados en la expresión clásica de la soberanía estatal», que en su opinión implicaba no solo la venta de la pertenencia formal a un Estado sino también de su contenido material.¹⁵ Bauböck señaló que este tipo de iniciativas vie-

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 13.

¹¹ *Ibid.*, párrafo 3.

¹² Al analizar la promoción del IIP realizada por la citada empresa, se puede observar que *Henley & Partners* se anuncia como un grupo que asesora a clientes privados, incluyendo a sus abogados y entidades bancarias privadas, así como a gobiernos, en materias relacionadas con la legislación reguladora de la nacionalidad, legislación sobre inmigración y visados. Para más información sobre *Henley & Partners* consulte www.henleyglobal.com/the-practice-group.

¹³ Agencia *Identity Malta* (Creación), Orden de 2013, *L.N.* 269, Ley de la Administración Pública (CAP 497). De acuerdo con esta ley, *Malta Identity* tiene por objeto ayudar al Ministro del Interior en sus funciones y obligaciones relacionadas con los asuntos relativos a la nacionalidad, pasaporte y registro de propiedad.

¹⁴ «New citizenship programme creates bond with Malta – Muscat», *Times of Malta*, 23 de diciembre de 2013.

¹⁵ SHACHAR, A., «Dangerous Liaisons: Money and Citizenship», SHACHAR, A. y BAÜBOCK, R., *Should Citizenship be for Sale?*, EUI Working Papers, RSCAS 2014/01, Observatorio de la Ciudadanía *EUDO*, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Florencia, 2014, p. 5.

nen a establecer una estrecha relación entre nacionalidad y clase social de manera que, mediante la selección de los futuros nacionales basada en criterios económicos, se produce un desvío de «los principios igualitarios inherentes a las normas de adquisición de la nacionalidad por nacimiento, así como de las normas de adquisición de la nacionalidad por naturalización basada en la residencia».¹⁶

III. LA REACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

El Parlamento Europeo, en una sesión plenaria celebrada el 15 de enero de 2014, dedicó un debate en torno a la «venta de la nacionalidad». Viviane Reding, entonces Vicepresidenta de la Comisión Europea, intervino con un discurso titulado «La ciudadanía no debe venderse»¹⁷ en el que indicó que las decisiones adoptadas por un Estado miembro relativas a la naturalización o concesión de su nacionalidad «no son neutrales» con respecto a los demás Estados miembros y a la UE en su conjunto, afirmando que en ningún caso debe ponerse un precio a la ciudadanía de la Unión.

El 16 de enero de 2014, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre la Ciudadanía de la UE en venta en la que se condenaban los programas de venta de la nacionalidad de los Estados miembros, realizando un mención específica al IIP maltés.¹⁸ Alrededor del 89% de los diputados del Parlamento Europeo votó en contra de la venta de la nacionalidad maltesa y de la ciudadanía de la Unión.¹⁹ El Parlamento Europeo no mostró duda alguna en afirmar que el programa de venta directa de la ciudadanía maltesa venía a

¹⁶ BAUBÖCK, R., «What is wrong with selling citizenship? It corrupts democracy!», SHACHAR, A. y BAÜBOCK, R., *Should Citizenship be for Sale?*, EUI Working Papers, RSCAS 2014/01, Observatorio de la Ciudadanía EUDO, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Florencia, 2014, p. 5 y pp. 20-21.

¹⁷ REDING, V., «Citizenship must not be up for sale», Comisión Europea, Discurso/14/18, 15 de enero de 2014.

¹⁸ Resolución del Parlamento Europeo sobre la ciudadanía de la UE en venta, 2013/2995(RSP), 16 de enero 2014.

¹⁹ De hecho, según informó el *EUobserver*, «en una muestra del aislamiento del gobierno de Malta en el escenario europeo, su propio grupo político, el centro-izquierda S&D, apoyó dicha resolución, junto con el PPE de centro-derecha y los grupos liberales y verdes». Véase «EU institutions attach Malta passport scheme», *EUobserver*, 16 de enero de 2014.

menoscabar la institución de la ciudadanía de la Unión.²⁰ La resolución concluye que «esta forma de obtención de la nacionalidad en Malta, así como cualquier otro régimen nacional que pueda implicar en definitiva la venta directa o indirecta de la ciudadanía de la UE, socavan el concepto mismo de ciudadanía europea».²¹ Asimismo, se instó a la Comisión Europea a estudiar la legalidad de este tipo de programas y a formular recomendaciones para impedir que estos planes socaven los valores en que se basa la UE, así como directrices para el acceso a la ciudadanía de la UE a través de los regímenes nacionales.²²

El gobierno de Muscat no mostró signo alguno de ceder ante las presiones de la UE,²³ realizando declaraciones que apuntaban a la existencia de programas similares en Austria y Chipre, y señalando al partido de la oposición como responsable «de manchar el nombre del país al elevar a nivel europeo meras luchas políticas internas».²⁴

²⁰ Según la citada Declaración del Parlamento, en primer lugar, la ciudadanía de la UE no debe convertirse nunca en una mercancía y no pueden llevar pegada una etiqueta con el precio; en segundo lugar, la ciudadanía de la UE debe depender de los vínculos que las personas tienen con Europa y sus Estados miembros, o de los vínculos personales con ciudadanos de la UE; y en tercer lugar, este tipo de programas conducen a situaciones de discriminación en la medida en que solo permiten obtener la ciudadanía de la UE a los nacionales más ricos de terceros países, sin que se tome en consideración ningún otro criterio.

²¹ Resolución del Parlamento Europeo sobre la ciudadanía de la UE en venta, 2013/2995(RSP), 16 de enero 2014, punto 1.

²² El Parlamento Europeo se mostró muy crítico con el IIP. La citada Resolución puso especial énfasis en la necesidad de que los Estados miembros actúen con prudencia en el ejercicio de sus competencias en materia de residencia y nacionalidad y tengan en cuenta «los posibles efectos secundarios», al tiempo que indicaba que algunos Estados miembros «han aprobado regímenes nacionales que permiten la venta directa o indirecta de la ciudadanía de la UE a nacionales de terceros países», si bien el texto de la resolución omite cualquier referencia específica a estos Estados miembros. Véase los puntos 6, 12 y 13 de la citada Resolución.

²³ Las autoridades maltesas, que repetían cual mantra que las cuestiones sobre nacionalidad se encuentran entre las competencias exclusivas de los Estados miembros de la UE, encontraron un importante apoyo en las manifestaciones realizadas por la presidencia griega de la UE durante el ya mencionado debate en Estrasburgo y que apuntaban a que el Consejo no tenía ninguna posición sobre esta cuestión, que el Consejo no tenía conocimiento del inicio de expediente de infracción alguno y que este asunto ni siquiera se había discutido.

²⁴ «Can European Commission take Malta to court over citizenship scheme?», *Malta Today*, 19 de enero de 2014.

A pesar de ello, el 17 de enero se informó de los primeros pasos que la Comisión Europea estaba dando para iniciar los procedimientos legales oportunos, incluyendo el expediente de infracción, contra Malta.²⁵ El 29 de enero se celebró una reunión en Bruselas entre las autoridades maltesas y representantes de la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea. En dicha reunión se discutió en profundidad el IIP y su compatibilidad con el Derecho de la UE. De acuerdo con un comunicado de prensa emitido de forma conjunta entre la Comisión Europea y las autoridades maltesas,²⁶ ambas partes habían llegado a un entendimiento común.

Los representantes malteses expusieron su intención de realizar nuevas modificaciones al IIP «con el fin de aclarar que este programa conferirá todos los derechos, todas las responsabilidades y un estatus de nacionalidad plena».²⁷ Estos nuevos cambios se centraban en el establecimiento de un «vínculo efectivo» con Malta a través de la introducción de un período de «residencia efectiva en el país» anterior a la adquisición de la nacionalidad maltesa. En el comunicado de prensa se indicó que no se expediría certificado de naturalización alguno a menos que el solicitante pudiera acreditar haber residido en Malta durante al menos 12 meses en el período inmediatamente anterior a la fecha de emisión de dicho certificado. Uno de los puntos específicos de discusión en torno a estos nuevos cambios del IIP fue la configuración y aplicación práctica del requisito de residencia, mostrándose la Comisión especialmente insistente en que debería ser un concepto de residencia similar al que ya se venía aplicando en los procedimientos de naturalización en la ley reguladora de la nacionalidad maltesa.

Muscata anunció en una conferencia de prensa celebrada el 29 de enero en Malta que la Comisión Europea había apoyado el IIP después de que el gobierno maltés aceptara la introducción del requisito de residencia, lo cual fue calificado por el propio Muscata como un cambio «menor».²⁸ Asimismo, declaró que ese requisito de residencia no implicaría la obligación para el soli-

²⁵ Parece que el discurso de Reding del 15 de enero y la posición favorable del Servicio Jurídico de la Comisión al respecto, alentaron a los servicios de la Dirección General de Justicia de la Comisión para proceder contra Malta.

²⁶ Comisión Europea, Comunicado de Prensa, Declaración conjunta de la Comisión Europea y las autoridades maltesas sobre el Programa para Inversores Individuales de Malta (IIP), MEMO/14/70, 29 de enero de 2014.

²⁷ *Ibid.*, párrafo segundo.

²⁸ «Malta, EC reach agreement on citizenship, Reding welcomes breakthrough», *Malta Today*, 29 de enero de 2014.

citante de permanecer en Malta 365 días antes de la concesión de la nacionalidad maltesa. A pesar de que con estas declaraciones y anuncios de alto nivel político pareciera que el asunto quedaba zanjado, lo cierto es que la Comisión informó de que sus servicios seguirían de cerca la ejecución por parte de Malta del IIP en su versión modificada, con especial interés en la aplicación del requisito de la residencia.

El 4 de febrero de 2014, el gobierno maltés publicó la versión modificada del IIP²⁹ en la que se incluía un nuevo párrafo, bajo el numeral 7.12, y según la cual «No se expedirá certificado de naturalización alguno de conformidad con la presente ley a menos que el solicitante principal acredite haber residido en Malta durante al menos los doce meses anteriores al día de la expedición del certificado de naturalización». Diez días después era publicada otra nueva versión del IIP en la que se especificaban algunas cuestiones relativas al requisito de la residencia. En concreto se vino a regular el denominado «Formulario N», que debía acompañarse a las solicitudes de naturalización y que en su versión final incluía dos nuevos elementos en la sección «Declaro»: en primer lugar, el solicitante se compromete a proporcionar una prueba de la residencia en Malta con anterioridad a la expedición del certificado de naturalización como ciudadano de Malta; y, en segundo lugar, el solicitante debe jurar lealtad a Malta y hacer todo lo necesario para evidenciar su nueva alianza.

Si bien estas nuevas reformas posicionaban el IIP en la línea de las exigencias de la Comisión Europea, aún existían dudas sobre la implementación y la monitorización del requisito de la residencia efectiva.³⁰ Durante las negociaciones entre la Comisión y las autoridades maltesas que precedieron al cambio en el IIP, la posición de la Comisión en relación con el significado de la «residencia efectiva» era la de aplicar un requisito de residencia similar al de los procedimientos de naturalización ordinarios. Sin embargo, el Gobierno de Malta había manifestado en varias ocasiones que ese período de 12 meses no implicaba que los solicitantes tuvieran necesariamente que vivir en el país para iniciar el proceso de naturalización, ni siquiera que tuvieran que pisar el territorio maltés.³¹

²⁹ Reglamento regulador del Programa para Inversores Individuales de la República de Malta, 2014, *L.N.* 47 de 2014, Ley de Nacionalidad Maltesa (CAP. 188), B 341. Véase también el Reglamento (Modificado) sobre Nacionalidad, 2014, *L.N.* 17 de 2014, Ley de Nacionalidad Maltesa (CAP. 188).

³⁰ «Government amends Citizenship Act again, but residency still remains undefined», *Malta Independent*, 16 de febrero de 2014.

³¹ De hecho, en una entrevista mantenida el 21 de febrero de 2014 con las autoridades maltesas para los propósitos del presente artículo, éstas señalaron que el cálculo del

IV. PROGRAMAS DE NATURALIZACIÓN PARA INVERSORES EN LA UE: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

El programa de venta de la nacionalidad maltesa no es una excepción en la UE. Programas similares se han introducido en la legislación de algunos otros Estados miembros durante 2013, a través de los cuales se configura una vía rápida para la naturalización de inversores y donantes extranjeros.

Chipre, por ejemplo, introdujo a mediados de 2013 un nuevo programa de naturalización para inversores muy similar al IIP de Malta. El Programa Chipriota para la Naturalización de Inversores (*Cypriot Scheme for Naturalisation of Investors*), adoptado por el Consejo de Ministros el 24 de mayo de 2013,³² ofrece una vía rápida para la adquisición de su nacionalidad³³ y presenta características similares al IIP maltés, tales como la combinación de una inversión y una donación al Estado como requisitos para la naturalización, pero no prevé requisito de residencia efectiva alguno.³⁴

Bulgaria cuenta también con un programa de naturalización para inversores aunque con algunas diferencias significativas. Al igual que en los casos de Malta y Chipre, el programa de Bulgaria se aprobó en el año 2013 y, de conformidad al mismo, aquellos nacionales de terceros países que hubie-

período de tiempo sería diferente al aplicable a otros procedimientos de naturalización. Aparentemente, si el solicitante ha residido en Malta durante los últimos seis meses anteriores a la presentación de la solicitud de naturalización, este período de residencia se contará en el período de 12 meses. Aunque un número de potenciales candidatos ya han expresado su interés en el IIP, las dudas acerca de si el concepto de residencia que se aplicará finalmente por las autoridades maltesas cumplirá las expectativas de la Comisión aún persisten.

³² Programa para la Naturalización de Inversores en Chipre por excepción con fundamento en la subsección (2) de la sección 111A de la Ley del Registro Civil de 2002-2013, Decisión del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2013 (www.moi.gov.cy).

³³ De acuerdo con la Sección A6 de la ley, «el solicitante debe tener una residencia privada permanente en la República de Chipre, cuyo valor de mercado debe ser de al menos 500.000 euros, más IVA».

³⁴ Los precios de esta naturalización acelerada son los siguientes: compra de acciones o bonos del Tesoro Nacional por valor de 2 millones de euros y donación de medio millón de euros al Fondo de Investigación y Tecnología; o inversiones directas en Chipre por valor de 5 millones de euros; o depósitos personales a plazo fijo durante tres años en los bancos chipriotas o en empresas privadas o fideicomisos por el valor de 5 millones de euros; o una combinación de inversión mixta y donación a un Fondo Estatal de 5 millones de euros; o garantizar depósitos en bancos nacionales chipriotas que asciendan a un total de, al menos, 3 millones de euros.

sen obtenido el permiso de residencia permanente para inversores,³⁵ pueden adquirir la nacionalidad búlgara sin demostrar dominio alguno del idioma o renunciar a cualquier otra nacionalidad.³⁶ Los solicitantes podrán optar a la naturalización sin necesidad de cumplir el plazo de 5 años de residencia aplicable en los procedimientos ordinarios de naturalización y concesión de residencia de larga duración.³⁷ De esta forma, quienes ostenten un permiso de residencia permanente para inversores se benefician de un acceso rápido a la nacionalidad búlgara, sin la necesidad de residir continuamente en el país durante los cinco años anteriores a la presentación de la solicitud de naturalización.³⁸ Dicha residencia permanente es otorgada a los no nacionales búlgaros que hayan realizado determinada inversión en el país.³⁹

Austria posee un programa no oficial de naturalización para inversores que se negocia con los candidatos caso por caso; Dzankic, autora de un estudio comparativo de los países de la UE que cuentan con programas de naturalización para inversores y programas de pasaporte de oro,⁴⁰ subrayó que, en efecto, el artículo 10.6 de la ley reguladora de la nacionalidad austriaca recoge un programa de naturalización para inversores no reconocido oficialmente⁴¹ y en el que ningún requisito de residencia parece aplicarse como cri-

³⁵ Ley de Extranjeros en la República de Bulgaria (FRBA) modificada en febrero de 2013.

³⁶ Ley de Nacionalidad Búlgara (BCA), SG, 136, 18 de noviembre de 1998, modificada por SG 41, 26 de abril de 2001, modificada por SG 54, 31 de mayo de 2002, modificada en febrero de 2013, Sección III, La adquisición de la nacionalidad búlgara por naturalización. Véase SMILOV, D. y JILEVA, E., «Country Report: Bulgaria», Observatorio de la Ciudadanía *EUDO*, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Florencia, 2013, p.12.

³⁷ Artículo 12.2 de la Ley de Nacionalidad Búlgara.

³⁸ Artículo 25.5 de la Ley de Extranjeros en la República de Bulgaria (modificado por SG 29/07; revocado por SG 9/11; nueva redacción por SG 23/13; modificado por SG 70/13).

³⁹ Se exige una inversión en el país más de 1 millón de leva (alrededor de 500.000 euros) junto a otras condiciones financieras, una inversión de 6 millones de leva (alrededor de 3 millones de euros) en una empresa búlgara. Véase el Artículo 25 de la Ley de Extranjeros en la República de Bulgaria (modificado por SG 11/05; modificado por SG 36/09).

⁴⁰ DZANKIC, J., «The Pros and Cons of Ius Pecuniae: Investor citizenship in comparative perspective», EUI RSCAS, 2012/14, Observatorio de la Ciudadanía *EUDO*, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Florencia, 2012.

⁴¹ Artículo 10.6 de la Ley Federal reguladora de la Nacionalidad Austriaca (Ley de Nacionalidad, 30 de julio de 1985, *Federal Law Gazette de la República de Austria*, FLG No. 311/1985).

terio para la concesión de la nacionalidad. En su análisis, Dzankic señala que el programa está vagamente regulado y que, en gran medida, depende de un alto grado de discrecionalidad del gobierno y del ministerio correspondiente.⁴²

No obstante lo anterior, es importante destacar que existen claras diferencias al comparar el caso de Austria con los programas de Malta, Chipre e incluso Bulgaria. Las disposiciones de la ley austriaca no constituyen, al menos formalmente, la base de un programa de naturalización para inversores o donantes. Elementos determinantes en estos programas como la donación y/o la inversión están ausentes y tampoco se ha presentado públicamente ni se ha anunciado como tal por parte del gobierno austriaco. Por otra parte, una diferencia fundamental entre estos programas es la introducción de un nuevo elemento, esto es, el concepto de «donación» que viene a caracterizar a sistemas tales como el maltés o el chipriota⁴³ y a través del cual el Estado que concede su nacionalidad requiere a los solicitantes la entrega de una cantidad sustancial y no reembolsable por este concepto.

Irlanda constituye un ejemplo único de un Estado miembro de la UE que contaba con un plan de naturalización igualmente vinculado a la realización de una determinada inversión, que comenzó en 1989, y que fue abolido el 20 de abril de 1998. Los requisitos del programa se describían en una Declaración de Intenciones,⁴⁴ que no era pública y que simplemente se refería a la necesidad por parte de los solicitantes de la nacionalidad de garantizar una «inversión sustancial» sin mencionar ninguna cifra mínima. No obstante, las inversiones del orden de 500.000 libras parecen haber sido la norma durante la vigencia del programa. Asimismo, el solicitante estaba obligado a cumplir con el requisito de tener la intención, de buena fe, de residir en Estado des-

⁴² Para más información sobre el programa austriaco véase www.henleyglobal.com/citizenship-by-investment y <https://www.henleyglobal.com/citizenship-austria-citizenship>.

⁴³ En Malta, el IIP exige a los solicitantes el pago de 650.000 euros (y 25.000 euros adicionales por cónyuge y por cada hijo), de los cuales el 70% se destinará a un Fondo Nacional de Desarrollo Social para su uso «en asuntos de interés público, *inter alia* el fomento de la educación, la investigación, la innovación, fines sociales, justicia, empleo, medio ambiente y salud pública». Del mismo modo, en Chipre los solicitantes pueden acogerse al programa de naturalización para inversores mediante una combinación de inversión mixta y donación a un fondo estatal de 5 millones de euros.

⁴⁴ Declaración de Intenciones, en relación con el ejercicio por el Ministro de Justicia de su facultad discrecional bajo la sección 16 de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de Irlanda de 1956, modificada por la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de Irlanda 1986, para eximir la aplicación de las disposiciones de la sección 15 (c) de la Ley en el caso de las personas que se establezcan determinadas empresas en el Estado.

pués de la naturalización. A partir de 1994, el programa irlandés fue modificado: además de incrementarse el criterio de asegurar la inversión y los beneficios económicos para Irlanda, se suavizó notablemente el requisito de la residencia, exigiéndose únicamente a los solicitantes la adquisición de la residencia en Irlanda y pasar un «tiempo razonable» en el país, esto es, un mínimo de 60 días durante los últimos dos años desde la concesión de la nacionalidad.

Quizá uno de los obstáculos más importantes para el programa de naturalización irlandés fue la falta de transparencia en la evaluación del cumplimiento de los criterios para la concesión de la nacionalidad por parte de los solicitantes, lo que dio lugar a acusaciones de corrupción, favoritismo y aceptación de sobornos por parte del gobierno.⁴⁵ Handoll destacó el alto grado de discrecionalidad en manos del Ministro para determinar el requisito de los dos años de residencia y la naturaleza de la «inversión sustancial».⁴⁶ Asimismo, según las conclusiones de un Grupo de Investigación creado por el propio Gobierno para evaluar el programa de naturalización,⁴⁷ existía «un número significativo de casos en que los requisitos de la Declaración de Intenciones, o bien no se respetaron o cuando se exijan pruebas de que se cumplimiento éstas no constaban en los archivos del Departamento».⁴⁸

El de Irlanda constituye un caso paradigmático que debe ser considerado por aquellos países de la UE que en la actualidad tienen o están consideran-

⁴⁵ Un caso que resultó especialmente controvertido fue el de la familia Masri de origen palestino, que fue incluso objeto de una investigación interna del gobierno en 1994, durante el período en que Albert Reynolds era *Taoiseach* de Irlanda. Una de las empresas de Reynolds, dedicada a la alimentación de mascotas, recibió alrededor de un millón de libras como contraprestación a la concesión de la nacionalidad irlandesa. Véase COLLINS, N. y O'SHEA, M., *Understanding Corruption in Irish Politics*, Cork University Press, Irlanda, 2000.

⁴⁶ HANDOLL, J., «Country Report: Ireland», EUI Working Papers, RSCAS 2014/01, Observatorio de la Ciudadanía *EUDO*, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Florencia, p. 5.

⁴⁷ Junto a la decisión de suprimir el programa, el Gobierno impulsó la revisión de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de Irlanda con el fin de evaluar posibles vías para fomentar la inversión en el país. Un Grupo de Investigación fue integrado por representantes de diferentes ministerios y expertos externos. El Informe fue publicado en abril del año 2000 y en él se llegó a la conclusión de que no era necesario introducir un nuevo programa dadas las circunstancias económicas que caracterizaron al país en los primeros años de la década de 2000 (www.inis.gov.ie/en/INIS/invbankrev.pdf/Files/invbankrev.pdf).

⁴⁸ HANDOLL, J., «Country Report: Ireland», EUI Working Papers, RSCAS 2014/01, Observatorio de la Ciudadanía *EUDO*, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Florencia, párrafo 2.5.

do la introducción de programas de naturalización para inversores/donantes. Como Bauböck acertadamente ha expresado, al crear un vínculo entre nacionalidad e inversión y convertir la nacionalidad en un «producto comercializable», existe el peligro real de corromper la democracia.⁴⁹

La respuesta a la pregunta de «cuánto cuesta la nacionalidad» en la UE, por lo tanto, no es unívoca: depende de las políticas y la legislación reguladora de la nacionalidad y de la inmigración adoptada en cada Estado miembro de la Unión. Existen al menos tres Estados miembros de la UE en los que su nacionalidad y, consecuentemente, la ciudadanía de la UE tiene ahora una etiqueta con un precio: Malta (1.15 millones de euros), Chipre (entre 2 y 5 millones de euros) y Bulgaria (500.000 euros). Una de las características clave de estos sistemas es el requisito de donación, que va más allá de una inversión real en el país, lo que crea un grado aún mayor de la disonancia y hace inevitable la comparación de precios. Algunos Estados miembros están aprovechando el margen de maniobra del que disponen en cuestiones relativas a la adquisición y pérdida de la nacionalidad para diseñar una suerte de nacionalidad estratégica con el fin de obtener determinadas ventajas económicas y servir a sus propios intereses. En una perspectiva comparada, al analizar las causas de adquisición de la nacionalidad por carta de naturaleza en los Estados miembros,⁵⁰ se puede observar como en ninguno de los países que regula este poder discrecional se contempla donación alguna, siendo las únicas excepciones Malta, Chipre y Bulgaria.⁵¹

La pregunta, llegados a este punto, es si estos programas también responden a los intereses de la UE cuando la intención real de los solicitantes de la nacionalidad es vivir en otro Estado miembro distinto de aquel en el que se ha producido el desembolso de dinero. Si este es el caso, entonces los Estados miembros que ofrecen estos programas se aprovechan injustamente de los atractivos de la vida en otros Estados miembros, atractivos en cuya creación no han participado. Al instrumentalizar la concesión de su nacionalidad, estos países están vendiendo algo que no les pertenecen: circular y residir libremente en otros Estados miembros.

⁴⁹ BAUBÖCK, R., «What is wrong with selling citizenship? It corrupts democracy!», SHACHAR, A. y BAUBÖCK, R., *Should Citizenship be for Sale?*, EUI Working Papers, RSCAS 2014/01, Observatorio de la Ciudadanía EUDO, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Florencia, 2014, p. 5.

⁵⁰ Véase Anexo 1.

⁵¹ BAUBÖCK, R., ERSBOLL, E., GROENENDIJK, K. y WALDRAUCH, H. (eds), *Acquisition and Loss of Nationality*, Volume I: Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.

V. BASES LEGALES DE LA INTERVENCIÓN DE LA UE: PRINCIPIOS POSNACIONALES EN EL ÁMBITO DE LA NACIONALIDAD

La reacción de la Comisión y el Parlamento Europeo no tiene precedentes en el ámbito de la regulación de la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión. Por primera vez, las presiones informales y la amenaza de un expediente de infracción por parte de la Comisión dieron lugar a modificaciones de fondo de una ley de un Estado miembro que regula la adquisición de su nacionalidad. De hecho, pocos académicos habían anticipado las formas en que el caso maltés finalmente se desarrolló y concluyó. Shaw llegó a afirmar que: «La existencia de una obligación jurídica en los Tratados con el fin de contener este tipo de políticas nacionales parece más bien débil. Puede ser una práctica mercantilista, pero no es arbitraria de acuerdo con las normas del Derecho de la UE».⁵² En relación con las conclusiones presentadas por el Abogado General Poiares Maduro en el asunto Rottmann,⁵³ Shaw señaló que la sugerencia de Maduro de considerar contrarias al principio de cooperación leal, recogido en el artículo 4.3 del TUE, las naturalizaciones masivas de nacionales de terceros países por parte de un Estado miembro no sería aplicable en el caso del IIP maltés porque «los efectos de la ley de Malta son marginales en términos cuantitativos y por lo tanto no tienen un gran impacto en otros Estados miembros».⁵⁴ Aún así, la Comisión logró con éxito intervenir en el asunto y persuadir a las autoridades maltesas para que modificaran el IIP. Dos motivos principales jugaron un papel muy relevante durante las negociaciones entre la Dirección General de Justicia y las autoridades maltesas para la revisión y posterior modificación de la Ley de Nacionalidad de Malta y el IIP: primero, la normativa legal supranacional y los principios generales del Derecho emanados de los tribunales internacionales (epígrafe V, apartado 1) ; y en segundo lugar, el principio de cooperación leal consagrado en el ordenamiento de la UE (epígrafe V, apartado 2).

⁵² SHAW, J., «Citizenship for sale: Could and Should the EU Intervene?», SHACHAR, A. y BAÜBOCK, R., *Should Citizenship be for Sale?*, EUI Working Papers, RSCAS 2014/01, Observatorio de la Ciudadanía EUDO, Instituto Universitario Europeo de Florencia, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Florencia, 2014, p. 33.

⁵³ Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas el 30 de septiembre de 2009, Asunto C-135-08, *Janko Rottmann/Freistaat Bayern*, Rec. p. I-01449.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 33.

1. NORMATIVA LEGAL SUPRANACIONAL Y PRINCIPIOS EMANADOS DE LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES

Uno de los elementos más controvertidos del IIP era la venta directa de la nacionalidad maltesa y, consecuentemente, de la ciudadanía de la Unión sin la necesidad de que los solicitantes evidenciara vínculo alguno con Malta. Como la Vicepresidenta de la Comisión expresó en su discurso ante el Pleno del Parlamento Europeo el 15 de enero 2014, «En cumplimiento con el criterio utilizado en el derecho internacional público, los Estados miembros sólo deben conceder la ciudadanía a aquellas personas que tengan un «vínculo efectivo» o una «conexión genuina» con el país de que se trate».⁵⁵ Como se señaló en el epígrafe III, la intervención de la Comisión se tradujo en una serie de modificaciones del IIP orientadas a garantizar el cumplimiento del principio del «vínculo efectivo» mediante la introducción del criterio de la «residencia efectiva».⁵⁶

El argumento del vínculo efectivo o conexión genuina utilizado por las instituciones europeas es un principio del Derecho Internacional Público, según el cual debe existir una conexión efectiva o algún tipo de vínculo entre el individuo y el Estado cuya nacionalidad se adquiere o se posee. En la doctrina española se acoge también la idea del vínculo a la hora de definir la nacionalidad. Álvarez Rodríguez señala que «la nacionalidad se puede definir, desde la perspectiva legal, como el vínculo jurídico que une a la persona con el Estado»⁵⁷. Como indica igualmente Álvarez Rodríguez, este concepto es igualmente compartido por el Tribunal Supremo que define la nacionalidad como «el vínculo jurídico entre una persona y un Estado».⁵⁸

Pero la inclusión de la nacionalidad, como se ha indicado, en el *domaine réservé* de los Estados no supone la inexistencia de normas y principios supranacionales que limitan las competencias de los Estados en la materia.⁵⁹ Si bien los Estados mantienen su monopolio para determinar quién ostenta su

⁵⁵ REDING, V., «Citizenship must not be up for sale», Comisión Europea, Discurso/14/18, 15 de enero de 2014.

⁵⁶ Comisión Europea, Comunicado de Prensa, Declaración conjunta de la Comisión Europea y las autoridades maltesas sobre el Programa para Inversores Individuales de Malta (IIP), MEMO/14/70, 29 de enero de 2014.

⁵⁷ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A., *Nociones básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en material de nacionalidad*, Ediciones GPS, Madrid, 2014, p. 55.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 30 de octubre de 2009.

⁵⁹ MIAJA DE LA MUELA, A., *Derecho Internacional Privado*, Tomo II, Ed. Atlas, Madrid, 1977, p.16.

nacionalidad, el Derecho Internacional ha venido a otorgar protección ante naturalizaciones y decisiones relacionadas con la nacionalidad que sean arbitrarias o artificiales cuando éstas afecten a las relaciones entre Estados.⁶⁰ La Corte Internacional de Justicia (CIJ) instauró esta teoría en su histórico fallo en el asunto *Liechtenstein v Guatemala* («*Re Nottebohm*») de 1955,⁶¹ en el que sostuvo que la nacionalidad constituye: «(...) un *vínculo jurídico* que tiene como base un *hecho social de vinculación*, una *conexión genuina* de existencia, intereses y sentimientos, junto a la presencia de determinados derechos y deberes recíprocos. Se puede decir que constituye la expresión jurídica del hecho de que a la persona a quien se le otorga la nacionalidad, ya sea directamente por la ley o como resultado de un acto de las autoridades, está *de hecho más vinculado* con la población del Estado que la confiere que con la de cualquier otro Estado» (énfasis añadido por los autores).⁶²

La CIJ dio especial relevancia a la existencia de un «vínculo real» entre la persona y el Estado para determinar la existencia de una conexión efectiva, fallando a favor de Guatemala y no reconociendo la nacionalidad del Sr. *Nottebohm* (a los efectos de garantizar protección diplomática) al considerar que éste carecía de cualquier vínculo previo con Liechtenstein y solo contaba con una conexión meramente circunstancial. Entre los factores analizados para concluir la existencia de ese vínculo de hecho, la CIJ recalcó la necesidad de tomar en consideración, entre otros, la residencia habitual de la persona en cuestión.⁶³ Las interpretaciones actuales de la decisión en el caso *Nottebohm* consideran que la atribución de la nacionalidad liechtensteiniana no otorgaba el derecho a Liechtenstein para dar protección diplomática; sin embargo, la concesión de la nacionalidad se consideró válida a pesar de la ausencia de un vínculo efectivo.

En el contexto de la Unión Europea, el TJUE ha venido evitando pronunciarse sobre cuestiones relativas a los criterios seguidos por los Estados miembros a la hora de decidir quién tiene esa «conexión más estrecha» o vínculo con su país y, por lo tanto, quién tiene derecho a residir en ese Estado

⁶⁰ HALL, S., *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995.

⁶¹ Asunto *Nottebohm* (Liechtenstein v. Guatemala); Corte Internacional de Justicia, 6 de abril de 1955, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b7248.html>.

⁶² Asunto *Nottebohm* (Liechtenstein v. Guatemala); Corte Internacional de Justicia, 6 de abril de 1955, p. 23.

⁶³ En el caso del Sr. *Nottebohm* este factor no concurría en la medida que no había residido de forma prolongada en el país en el momento de su solicitud de naturalización y no tenía intención de permanecer en Liechtenstein.

miembro y puede ser considerado un ciudadano europeo a los efectos del Derecho de la Unión.⁶⁴ No obstante, el TJUE ha reiterado en varias sentencias que la competencia de los Estados miembros para establecer los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad debe ejercerse «respetando el Derecho comunitario».⁶⁵ Como se evidenció en el asunto *Rottmann*,⁶⁶ a pesar de que la adquisición y la pérdida de la nacionalidad se mantiene en el ámbito de las competencias exclusivas de los Estados miembros, el hecho de que ese caso presentara un elemento extranjero o una «dimensión transfronteriza» fue suficiente para que se considerara dentro del ámbito de aplicación de la legislación europea y, por lo tanto, no fuera calificado como una situación puramente interna.⁶⁷ Esta decisión del TJUE constituyó uno de los fundamentos de naturaleza legal utilizados por la Dirección General de Justicia en sus negociaciones con Malta sobre el IIP. El Tribunal de Luxemburgo también reiteró la obligación de los Estados miembros de respetar la legislación de la Unión en el ejercicio de sus competencias,⁶⁸ lo cual implica que la regulación

⁶⁴ Sentencia de 20 de febrero de 2001, *The Queen*, C-192/99, *Rec.* p. I-01237. Véase SHAH, P., «Case note on Kaur», *European Journal of Migration and Law*, Vol. 3, No. 2, 2001, pp. 271-278. Para una postura crítica, véase GUILD, E., *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, The Hague: Kluwer Law International, Chapter 4 (The Residence/Citizenship Nexus), 2004, p. 76.

⁶⁵ Véase la Sentencia de 7 de julio de 1992, *Micheletti* y otros, C-369/90, *Rec.* p. I-4239, apartado 10. Véase también las sentencias de 20 de febrero de 2001, *The Queen*, C-192/99, *Rec.* p. I-01237; de 19 de octubre de 2004, *Zhu y Chen*, C-200/02, *Rec.* p. I-9925 y de 2 de octubre de 2003, García Avello, C-148/02, *Rec.* p. I-1163. Asimismo, véase CARRERA, S. y MERLINO, M., «State of the Art on the European Court of Justice and Enacting Citizenship», CEPS Special Report, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2009.

⁶⁶ Sentencia de 2 de marzo de 2010, *Janko Rottmann*, C-135/08, *Rec.* p. I-01449. Véase IGLESIAS SÁNCHEZ, S., «¿Hacia una nueva relación entre la nacionalidad estatal y la ciudadanía de la unión?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 37, 2010, pp. 933-950.

⁶⁷ Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro, *cit. supra.*, punto 10. Véase KOEN, L. y GUTIÉRREZ-FONS, J.A., «Ruiz-Zambrano (C-34/09) o de la emancipación de la Ciudadanía de la Unión de los límites inherentes a la libre circulación», *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 40, 2011, pp. 492-521 y MARÍN CONSARNAU, D., «TJUE - Sentencia de 05.05.2001, *S. McCarthy/Secretary of State for the Home Department*, C-434/09 – Artículo 21 TFEU – Libre circulación de personas – Nacional que siempre ha residido en el Estado miembro de su nacionalidad – Nuevos matices a la protección que ofrece el estatuto de ciudadano de la Unión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, 2012, pp. 221-236.

⁶⁸ MAGALLÓN ELÓSEGUI, N., «La ciudadanía europea y la competencia de los estados miembros en materia de nacionalidad (Comentario a la STJUE de 2 de marzo de 2010)», *Diario La Ley*, núm. 7520, 2010, p. 1713.

de las causas de adquisición y pérdida de la nacionalidad deba ser compatible con el Derecho de la Unión⁶⁹ y respetar los derechos del ciudadano europeo.⁷⁰ Como ya se ha mencionado, uno de los aspectos centrales de las conclusiones del Abogado General en el asunto *Rottmann* fue la importancia de los principios generales del Derecho de la UE en la restricción de la facultad legislativa de los Estados miembros en materia de nacionalidad, en particular el principio de cooperación leal de la UE que, en su opinión, «podría resultar afectado en el supuesto de que un Estado miembro procediera, sin consulta a la Comisión y a sus socios, a una naturalización masiva injustificada de nacionales de Estados terceros».⁷¹

2. LA REAFIRMACIÓN DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN LEAL

El principio de cooperación leal desempeñó un papel esencial en el asunto de la venta de la nacionalidad maltesa. Este principio implica que la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Asimismo, requiere que los Estados miembros favorezcan a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión. Como Lang indica, el artículo 4 del TUE obliga a los Estados miembros a abstenerse de introducir medidas que ponen en peligro los objetivos de los Tratados y el respeto de los principios generales del Derecho de la UE constituye «una condición necesaria para el funcionamiento de la normativa comunitaria».⁷² Este principio está consagrado formalmente en el artículo 4.3 del TUE.⁷³

⁶⁹ JUÁREZ PÉREZ, P., «Dieciocho años de ciudadanía de la Unión: ¿Hacia una figura emancipada?», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 289.

⁷⁰ Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro, *cit. supra.*, punto 23. Para un estudio más profundo, véase SHAW, J., *Has the European Court of Justice Challenged Member State sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Papers, RSCAS 2014/01, Observatorio de la Ciudadanía EUDO, Florencia, 2011.

⁷¹ Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro, *cit. supra.*, punto 30.

⁷² LANG, T., «Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty», *Common Market Law Review*, Vol. 27, 1990, p. 654.

⁷³ Este precepto comprende dos deberes generales u obligaciones positivas para los Estados Miembros tanto en sus relaciones mutuas, como con la UE: en primer lugar, una obligación recíproca de prestarse asistencia mutua y en segundo lugar, el deber de adoptar cualquier medida que facilite el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el

El principio de lealtad se ha configurado como una de las disposiciones más dinámicas de los Tratados, destacando su papel central en la regulación de la cooperación y las relaciones entre los Estados miembros en el ámbito del funcionamiento de la legislación europea.⁷⁴ La labor del TJUE ha sido fundamental para entender este principio como una auténtica obligación legal para los Estados miembros (incluidas las autoridades judiciales y no judiciales) que conlleva la observancia de los deberes y obligaciones recogidos en el artículo 4.3 del TUE en defensa de los intereses generales de la Unión.⁷⁵ El TJUE ha considerado este principio como un componente clave del sistema jurídico de la UE, pilar básico,⁷⁶ y como un deber de aplicación general en las diversas áreas del derecho europeo.

Como indican Craig y De Burca, el TJUE ha insistido con frecuencia en que el «...el deber de cooperación leal es de aplicación general y no depende ni de la naturaleza exclusiva de la competencia comunitaria, ni de cualquier derecho del Estado miembro para contraer obligaciones frente a terceros países». ⁷⁷ El mismo razonamiento ha sido mantenido en el análisis del principio de cooperación leal realizado por la literatura académica en relación con áreas donde la competencia de la Unión ha sido más débil o áreas de compe-

derecho primario o secundario de la UE. También contiene una prohibición específica u obligación negativa, que consiste en abstenerse de adoptar medidas que pongan en peligro los objetivos de la Unión. Véase MORTELMANS, K., «The Principle of Loyalty to the Community», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 5, 1998, p. 86.

⁷⁴ KLAMERT, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, Oxford, 2014.

⁷⁵ Sentencia de 31 de marzo de 1970, Comisión de las Comunidades Europeas, C-22/70, *Rec.* p. 00263; Sentencia de 14 de julio de 1976, *Cornelis Kramer y otros*, C-3,4,6/76, *Rec.* p. 01279; Dictamen de 19 de marzo de 1993, 2/91, *Rec.* p. I-01061; Dictamen de 15 de noviembre de 1994, 1/94, *Rec.* p. I-05267; Sentencia de 13 de octubre de 1993, Comisión, C-378/92, *Rec.* p. I-5095; Sentencia de 18 de mayo de 1994, Comisión, C-303/93, *Rec.* p. I-1901. Para un análisis de más de cuarenta casos del TJUE sobre la materia, véase LANG, J.T., «Development s, Issues and New Remedies – The Duties of National Authorities and Courts under Article 10 EC Treaty», *Fordham International Law Journal*, 27, N. 6, 2003, pp. 1904-1939.

⁷⁶ Sentencia de 10 de diciembre de 1969, Comisión, C-6,11/69, *Rec.* p. 523, apartado 16; véase también la sentencia de 8 de abril de 1976, *Defrenne*, C-43/75, *Rec.* p. 455, apartado 28. Véase igualmente LANG, T., «Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty», *Common Market Law Review*, Vol. 27, 1990, p. 645.

⁷⁷ Sentencia de 14 de julio de 2005, Comisión, C-433/03, *Rec.* p. I06985 y Sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión, C-266/03, *Rec.* p. I-04805. CRAIG, P. and DE BÚRCA, G., *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

tencia exclusiva de los Estados miembros, a saber: las relaciones internacionales de la UE; en el contexto de la aplicación del Derecho de la UE por las autoridades judiciales y no judiciales; y la cooperación judicial en materia penal. Esto indica que la aplicación material del principio de cooperación leal se extiende también a ámbitos de «solapamiento» de competencias entre la Unión y los Estados miembros e incluso a ámbitos donde los Estados miembros mantienen el monopolio competencial. Por analogía, ¿podría aplicarse también el mismo razonamiento a cuestiones relativas a la nacionalidad y la ciudadanía? Y si fuese así, ¿cómo?

3. COOPERACIÓN LEAL, NACIONALIDAD Y VÍNCULO EFECTIVO

La medida en que los principios generales del Derecho de la UE han remodelado la autonomía de los Estados miembros en la regulación de cuestiones de nacionalidad ha sido objeto de un debate enriquecedor en la literatura.⁷⁸ De Groot ha argumentado que determinadas acciones u omisiones de los Estados miembros de la UE en la regulación de las causas de adquisición y pérdida de la nacionalidad podrían ser contrarias a principios generales de la UE, tales como el principio de cooperación leal. En su opinión, una naturalización masiva de nacionales de terceros países por parte de un Estado miembro sin previa consulta a los demás Estados miembros y a Bruselas constituye una violación de tal principio.⁷⁹ Esta posición fue posteriormente acogida por el Abogado General Poiares Maduro en sus conclusiones en el asunto *Rottmann*.⁸⁰ Jessurun D'Oliveira se expresa en términos diferentes. En su opinión, la falta de consulta no implicaría una violación del principio de solidaridad entre los Estados miembros en estos casos «dado que ni los Estados miembros, ni la Comisión, ni el Consejo, ni cualquier otra institución

⁷⁸ GORTÁZAR ROTAECHE, C., «Identity, Member States Nationality and EU Citizenship: Restitution of Former European Nationals v. Naturalisation of New European Residents?», GUILD, E., GORTÁZAR ROTAECHE, C., y KOSTAKOPOULOU, D., *The Reconceptualisation of European Union Citizenship*, Leiden, Brill Nijhoff, 2013, pp. 15-32.

⁷⁹ DE GROOT, R.-G., «The Relationship between the Nationality Legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship», *European Citizenship: An Institutional Challenge*, *Kluwer Law International*, 1998, pp. 115-147. Véase también DE GROOT, R.-G., «Towards a European Nationality Law», *Inaugural Lecture*, University of Maastricht, 2003, pp. 20-21.

⁸⁰ Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro, *cit. supra*.

européa ha solicitado, desde 1957, revisión alguna (...) por lo que parece que la falta de solidaridad con la UE en este ámbito no es un problema».⁸¹

No obstante, el programa de venta de la nacionalidad maltesa ofrece un ejemplo claro y tangible, en el que las instituciones europeas, en particular la Comisión y el Parlamento Europeo, han reaccionado con fuerza contra una medida nacional basada en la adquisición de la nacionalidad, solicitando su modificación, y en el que el principio de cooperación leal se ha convertido en uno de los principales argumentos jurídicos en los debates surgidos a raíz de la controversia. La aplicación de dicho principio en el asunto maltés no está exento, sin embargo, de interrogantes cuya resolución requiere una reflexión más profunda. Neframi ha señalado, con razón, que el «deber de lealtad» varía en función de los intereses de la Unión.⁸² ¿Cómo se vieron afectados los intereses de la Unión con la venta de la nacionalidad de Malta? El primer paso para determinar la aplicabilidad del principio de cooperación leal al caso maltés es la identificación del objetivo comunitario en riesgo.

Uno de los ataques más evidentes contra el IIP bien podría articularse a través de la coherencia del mercado interior. La venta de pasaportes a personas que quieren disfrutar de la libre circulación en la UE podría considerarse incompatible con el espíritu del mercado interior.⁸³ Malta fue tachada de oportunista al aprovechar el margen de maniobra del que disponen los Estados miembros en el ámbito de la nacionalidad para diseñar un plan de naturalización para inversores que servía a sus propios intereses económicos y entre cuyos principales atractivos se incluye la posibilidad de circular y residir en cualquier parte del territorio de la UE. No obstante, sería difícil argumentar que el mercado interior se vea alterado de forma desproporcionada por la llegada o la movilidad/residencia intracomunitaria de unos pocos miles de personas (alrededor de 1.800) con sus recién comprados pasaportes malteses. Sin embargo, y tal vez por una vez, los números no son lo más relevante. Si alguna conclusión puede extraerse del asunto maltés es que al determinar la compatibilidad de las acciones u omisiones de los Estados

⁸¹ JESSURUN D'OLIVEIRA, H.U., «Nationality and the European Union after Amsterdam», *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford, 1999, pp. 395-412. Esto también fue reconocido por De Groot, quien afirmó que, evidentemente, mucho depende de la reacción o no reacción de los demás Estados miembros y la propia Comisión.

⁸² NEFRAMI, E., «The Duty of Loyalty: Rethinking Its Scope through its Application in the Field of EU External Relations», *Common Market Law Review*, Vol. 47, 2010, pp. 323-359.

⁸³ Artículo 3.3 del TUE.

miembros relacionadas con las causas de adquisición de la nacionalidad, sus efectos cualitativos pueden ser más importantes que los cuantitativos. Si bien las consecuencias del IIP son de hecho marginales en términos puramente numéricos, sus efectos cualitativos o sustantivos parecen tener mucha más categoría. Poner un precio a la nacionalidad maltesa, citando a la anterior Vicepresidenta Reding, condujo a las instituciones europeas a enfrentarse a un problema mayor: ¿Cuánto cuesta la ciudadanía de la UE?

La comercialización de la ciudadanía de la Unión fue incluso un paso más allá en el caso de Malta por la introducción de una empresa privada como intermediaria entre el Estado y los extranjeros que desean adquirir la nacionalidad. A pesar de que este punto no fue especialmente destacado por la Comisión, fue uno de los aspectos más criticables de la venta de la nacionalidad maltesa desde la perspectiva de la UE. La implementación del IIP fue puesta en manos de un concesionario. Por la forma en la que dicho concesionario anuncia el programa maltés,⁸⁴ se podría concluir que las personas a las que la empresa considera como posibles compradores no están particularmente interesados en vivir o residir en Malta. La compañía ha anticipado que lo que va a atraer a los clientes es la posibilidad de moverse y vivir en algún otro Estado miembro de la UE o incluso en los Estados Unidos.⁸⁵ Así, el precio de la nacionalidad maltesa se basa realmente en la adquisición de la ciudadanía de la UE, así como en los derechos y las libertades vinculadas a tal estatus. Las personas que compran la nacionalidad maltesa evidentemente quieren vivir en otro lugar de la UE y están dispuestos a pagar ese precio a Malta. Desde esta perspectiva, el Estado maltés puede ser visto como un oportunista que cobra un alto precio por la compra de algo que otros Estados de la UE proporcionan y pagan: residencia en su país y la ciudadanía de la Unión.

Por tanto, el principal objetivo comunitario que se ponen en situación de riesgo a raíz del IIP maltés es el estatus de la ciudadanía de la Unión. En el Preámbulo del TUE se establece el compromiso de los Estados miembros de «crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países». Esta frase debe

⁸⁴ Entre las ventajas que la empresa *Henley & Partners* resaltó del IIP se incluían el de hecho de que «la ciudadanía de la Unión confiere el derecho de establecimiento en todos los 28 Estados miembros de la UE y Suiza» y «la exención de visado para viajar a más de 160 países en el mundo, incluyendo los Estados Unidos». Véase www.henleyglobal.com/citizenship-malta-citizenship y <http://daphnecaruanagalizia.com/wp-content/uploads/2013/11/Malta-Individual-Investor-Program-1310-copy.pdf>.

⁸⁵ Véase «Malta's VWP impact on US immigration to be reviewed in 2014», *Malta Independent*, 24 de noviembre de 2013.

lense en el contexto de los objetivos de la Unión descritos en el artículo 3 del TUE,⁸⁶ la segunda parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el título V de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE (Ciudadanía). Poner un precio a la ciudadanía de la Unión a través del IIP maltés fue considerado por las instituciones europeas un riesgo para la esencia de tal institución y para su naturaleza común a los nacionales de los países de la UE. Permitir a los nacionales más ricos de terceros países obtener por la vía rápida la ciudadanía de la UE (sin considerar criterio alguno más allá del meramente económico) se consideró, además, discriminatorio.⁸⁷

Con el fin de abordar estas cuestiones, una de las principales demandas de la Comisión Europea para Malta a la luz del deber de cooperación leal fue la introducción de una «conexión real» o «vínculo efectivo» (en la línea del asunto *Nottebohm*) para la concesión de la nacionalidad maltesa en el marco del IIP. La Comisión entendía que ese vínculo efectivo debía articularse mediante el establecimiento de un periodo de residencia efectiva en el país previo a la adquisición de la nacionalidad maltesa. No obstante, este factor de vinculación o conexión en el campo de la nacionalidad merece cierta reflexión. ¿Qué es realmente el vínculo efectivo? ¿Cuáles son los criterios exactos para concluir que ese vínculo es de hecho «efectivo»? ¿Cómo se puede verificar de forma objetiva la existencia de ese vínculo o conexión? En este sentido, la línea de argumentación de la CIJ en el caso *Nottebohm* ha sido objeto de un rico, a la par que crítico, debate académico.

Estudiosos como Hall se han posicionado a favor de la doctrina de la CIJ, subrayando la idea de que el deber de cooperación leal se quebrantaría si un Estado miembro concede su nacionalidad a una persona que no posea un vínculo efectivo con ese Estado; su apariencia como un nacional de ese Estado miembro es efímera, abusiva y simulada, y por lo tanto contraviene la norma consagrada en *Nottebohm*.⁸⁸ Otros han sido más críticos con el carácter limi-

⁸⁶ El artículo 3.2 del TUE establece que la Unión «ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores»

⁸⁷ Véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre la ciudadanía de la UE en venta, 2013/2995(RSP), 16 de enero 2014, punto K: «la preocupación existente por la discriminación que estas prácticas de los Estados miembros puedan suponer, en la medida en que solo permiten obtener la ciudadanía de la UE a los nacionales más ricos de terceros países, sin que se tome en consideración ningún otro criterio».

⁸⁸ HALL, S., *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995. Véase también O'LEARY, S., *Nationality Law and Community Citizenship: A Tale of Two Uneasy Bedfellows*, 12 Yearbook of European Law, 1992, p. 353.

tado que presenta el concepto de vínculo efectivo y el alto nivel de subjetividad que queda en manos de los Estados para tratar de determinar la existencia de conexiones como «apego» o «lazos sociales», que en el pasado ha planteado desafíos desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Guild, por ejemplo, se ha referido al uso desacertado del requisito del vínculo efectivo por parte de los Estados para excluir a ciertos grupos de personas, siendo ello contrario a los principios de no discriminación por motivos de raza y origen étnico.⁸⁹ El caso de los nacionales británicos del este de África que fueron excluidos de la residencia en el Reino Unido en virtud de la Ley de Inmigración de la Commonwealth de 1968 constituye un ejemplo de ello.⁹⁰ Como Kruma ha destacado, existe una falta de acuerdo y de entendimiento común en la determinación del alcance exacto y la definición del concepto de «vínculo efectivo» en la literatura académica y en los instrumentos jurídicos internacionales y europeos relevantes.⁹¹

La insistencia del Parlamento y la Comisión Europea en el vínculo efectivo como el factor más importante dentro del contexto más amplio del principio de cooperación leal puede considerarse como un argumento de doble filo. Los criterios de residencia podrían constituir sin duda uno de los factores más objetivamente verificables de la conexión entre una persona y el país que concede la naturalización. Pero, ¿qué significa exactamente residencia «habitual», «efectiva» o «funcional» a los efectos de la legislación reguladora de la nacionalidad? El de la residencia es un criterio generalizado entre las normas de adquisición de la nacionalidad de los Estados miembros. Sin embargo, desde una perspectiva comparada, no existe un criterio común o unívoco relativo al ámbito material del concepto de residencia, requiriéndose no

⁸⁹ GUILD, E., *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, The Hague: Kluwer Law International, Chapter 4 (The Residence/Citizenship Nexus), 2004, pp. 68-81.

⁹⁰ La Comisión Europea de Derechos Humanos del Consejo de Europa declaró que dicha ley es contraria al artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Véase *East African Asians* [1973] 3 EHRR 76). Sin embargo, esto no impidió que el Reino Unido promulgase la Ley de Nacionalidad Británica en 1981, en la que se re-assignó la nacionalidad a aquellas personas que presentaran «un vínculo» con el Reino Unido que dependía de si uno de sus padres había nacido en su territorio, por lo que los asiáticos del este de África fueron categorizados como «Ciudadanos Británicos de Ultramar» sin derecho de residencia y sin ser considerados nacionales británicos a los efectos de la ciudadanía de la Unión.

⁹¹ KRUMA, K., *An Ongoing Challenge: EU Citizenship, Migrant Status and Nationality (Focus on Latvia)*, Lund University, Faculty of Law, 2012, pp. 58-63.

solo distintos períodos de tiempo sino también distintas tipologías de residencia, como residencia permanente, residencia legal o residencia continuada.⁹² Como el asunto maltés bien ilustra, el significado y el alcance exactos del concepto de residencia sigue siendo un área gris, sujeta a un cierto grado de arbitrariedad y aplicación flexible con respecto a los nacionales más adinerados de terceros países. Por otro lado, las instituciones europeas, al cimentar su posición en la doctrina emanada del caso *Nottebohm*, pueden incurrir en el error de promover usos nacionalistas del «vínculo efectivo» por parte de los Estados miembros y que servirían a éstos para justificar políticas nacionales restrictivas en materia de adquisición de la nacionalidad⁹³ cuya compatibilidad con otros principios generales de la UE (como el de no discriminación, diversidad y derechos fundamentales) es discutible.⁹⁴

En consecuencia, la insistencia del Parlamento Europeo y la Comisión sobre la necesidad de que los Estados miembros garanticen y fortalezcan ese vínculo efectivo, paradójicamente podría conducir a un endurecimiento de las prácticas nacionalistas en la determinación de quién es o no es ciudadano de la UE y a la posible privación a determinados grupos de personas de ese estatus, situación esta difícilmente reconciliable con el principio de no discriminación. Un dilema similar se puede encontrar en el análisis crítico realizado por Shachar y Hirschl sobre los programas de «dinero a cambio de pasaportes comunitarios», a través de los cuales se vende a las élites más adinerada del mundo lo que éstos denominan la «nacionalidad olímpica».⁹⁵ Al abogar por la prohibición de estos programas, otorgar especial valor al acto público de la naturalización y subrayar la necesidad de la existencia de un «nexo justo» o «conexión real» entre la nacionalidad del Estado concedente y el individuo, estos autores pueden indirectamente alentar la aplicación de prácticas de exclusión y nacionalistas de los Estados, tendentes a la comprobación del vínculo o la integración del solicitante en un conjunto construido de valores democráticos liberales nacionales adscritos artificialmente a la fibra cívica de «la sociedad de acogida».

⁹² Véase Anexo 2.

⁹³ Especialmente en el caso de conceptos como «lazos sociales», «apego» con un fuerte componente cultural o la verificación de los mismos a través de las pruebas de integración.

⁹⁴ CARRERA, S., *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 383-387. Véase también CARRERA, S. y GUILD, E., «Are Integration Tests Liberal? The 'Universalistic Liberal Democratic Principles as Illiberal Exceptionalism'», 2010.

⁹⁵ SHACHAR, A. y HIRSCHL, R., «On Citizenship, States and Markets», *Journal of Political Philosophy*, Vol. 22, No. 2, 2014, pp. 231-257.

Después de todo, los Estados miembros de la UE no pueden cuestionar las decisiones relativas a la nacionalidad de otros Estados miembros y han de seguir de forma estricta la línea de razonamiento recogida en el caso *Nottebohm* sobre el vínculo efectivo, tal y como ha especificado el TJUE. En el asunto *Micheletti*, el TJUE consideró que una vez que un Estado miembro ha reconocido a una persona como nacional,⁹⁶ el resto Estados miembros no están autorizados a ir más allá de dicha decisión e indagar si existe un nexo entre ese individuo y el Estado miembro cuya nacionalidad ostenta con el fin de justificar las restricciones a los derechos y libertades de la ciudadanía de la Unión.⁹⁷ Además, la Comisión podría no haber tenido debidamente en cuenta que, si bien la CIJ no consideró que el Sr. *Nottebohm* tenía derecho a la protección diplomática por parte de Liechtenstein, la concesión de la nacionalidad sí se consideró válida a pesar de la ausencia del «vínculo efectivo». Y al poner sobre la mesa una determinada lectura de la argumentación dada por la CIJ sobre el vínculo efectivo en el ámbito de nacionalidad para los propósitos de ciudadanía de la Unión, la Comisión puede proporcionar a los Estados miembros la posibilidad de hacer un uso inadecuado del argumento de la falta de vínculos reales para limitar y/o restringir las libertades otorgadas por el estatus de ciudadano europeo.

Una manera distinta de afrontar este dilema podría haber sido enfocar la violación del principio de cooperación leal teniendo en cuenta la lógica oportunista de programas como el IIP maltés. Malta y otros Estados miembros de la UE con programas similares están cobrando un precio por la compra de algo que otros Estados miembros de la UE proporcionan y costean: la residencia en otros Estados miembros y/o las libertades vinculadas a la ciudadanía de la Unión. Además, la venta directa y la comercialización de la nacionalidad a través de un agente del sector privado como intermediario afecta el concepto y la esencia misma de la ciudadanía europea. Por otra parte, en la interpretación de la teoría del vínculo efectivo, la Comisión podría haber considerado la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los derechos relacionados con la nacionalidad, que ha venido revelando la incompatibilidad entre los usos dados por algunos de los Estados miembros de la UE del criterio del vínculo real o conexión efectiva con los principios de no discriminación y de igualdad de trato en el ámbito de la nacionali-

⁹⁶ JESSURUN D'OLIVEIRA, H.U., «Note of the Case C-390/90 Micheletti v Delegación del Gobierno de Cantabria», *Common Market Law Review*, Vol. 30, 1993, p. 623.

⁹⁷ Véase también la sentencia de 19 de octubre de 2004, *Zhu y Chen*, C-200/02, Rec. p. I-9925.

dad.⁹⁸ Es cierto que el requisito de residencia bien puede constituir una de las pocas formas disponibles para reducir la arbitrariedad de la que gozan los Estados que venden la ciudadanía de la Unión. Sin embargo, el riesgo de que el argumento del vínculo efectivo sirva para dar cobijo a propuestas nacionalistas y restrictivas en el ámbito de la nacionalidad, constituye un auténtico desafío para los propósitos de la institución de la ciudadanía de la Unión como el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros de la UE,⁹⁹ que tiene en su base (según el Tratados de la UE) en la lucha contra la discriminación y la promoción de la justicia social y los derechos fundamentales.

En cuanto a los componentes procedimentales del principio de cooperación leal, la cuestión que podría plantearse es si Malta debería haber consultado a los demás Estados miembros de la UE y las instituciones europeas antes de la adopción del IIP. En esta línea se expresó un representante de la Comisión Europea en la prensa maltesa al señalar que «Malta podría haber tenido que consultar a otros Estados miembros antes de aprobar el IIP».¹⁰⁰ Mientras que el mero acto de informar o consultar a las contrapartes y a las instituciones europeas no habría justificado el incumplimiento por parte de Malta de los principios generales de la UE, la Comisión Europea podría haber puesto más énfasis en la necesidad de que cualquier acción u omisión de un Estado miembro, ya sea actual o futura, que afecte directa o indirectamente a los derechos y libertades derivados de la ciudadanía de la UE y, consecuentemente, a la esencia misma de esta institución, deba ser objeto de un intercambio de información y/o una consulta previa al resto de Estados y a los servicios de la Comisión. Asimismo, la Comisión debería proporcionar unas directrices claras sobre los tipos de restricciones que han de observar los Estados miembros en la concesión de su nacionalidad y que se derivan del principio de cooperación leal en el Derecho de la UE.¹⁰¹

⁹⁸ Véase DE GROOT, R.-G. y VONK, O., «Nationality, statelessness and ECHR's Article 8: Comments on *Genovese v Malta*», *European Journal for Migration Law*, Vol. 4, No. 3, 2012, pp. 317-325.

⁹⁹ Sentencia de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, *Rec.* p. I-6193. Véase también MARÍN CONSARNAU, D., «TJUE - Sentencia de 05.05.2001, *S. McCarthy/Secretary of State for the Home Department*, C-434/09 – Artículo 21 TFEU – Libre circulación de personas – Nacional que siempre ha residido en el Estado miembro de su nacionalidad – Nuevos matices a la protección que ofrece el estatuto de ciudadano de la Unión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, 2012, pp. 221-236.

¹⁰⁰ «IIP / Brussels contemplating infringement proceedings against Malta», *Malta Today*, 18 de enero de 2014.

¹⁰¹ Véase LANG, J.T., «Developments, Issues and New Remedies – The Duties of National Authorities and Courts under Article 10 EC Treaty», *Fordham International Law Journal*, 27, N. 6, 2003, pp. 1904-1939.

Aparte de las consideraciones relativas a la articulación del principio de cooperación leal en el sistema jurídico de la UE y de su aplicación a las cuestiones de nacionalidad, el programa de venta de la nacionalidad maltesa ha puesto de manifiesto la relevancia de un conjunto de principios legales, tanto europeos como internacionales, que ofrecen una «constelación posnacional» de normas y obligaciones que afectan a la discrecionalidad de los Estados en la atribución, restricción y revocación de los derechos derivados de la nacionalidad.¹⁰² El epíteto «posnacional» es usado aquí en la línea del creciente proceso de privación al Estado-nación de sus poderes clásicos y competencias autónomas formalmente consagradas. Esta constelación de principios posnacionales está extendiendo progresivamente su influencia sobre las fronteras del «quién» es extranjero y «quién» es ciudadano de la Unión, así como sobre la clásica articulación del poder soberano de los Estados para determinar quiénes son sus nacionales y, consecuentemente, quiénes disfrutan de los derechos y libertades derivados de una ciudadanía supranacional. Es en este sentido, el caso de la venta de la nacionalidad de Malta puede haber constituido un importante avance para las cambiantes características de la institución de la ciudadanía de la Unión.

VI. CONCLUSIONES

El caso maltés ha reavivado un debate que ha acompañado a la institución de la ciudadanía de la Unión desde sus orígenes: ¿pueden los Estados miembros de la UE tomar decisiones libremente en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad sin ningún tipo de supervisión o rendición de cuentas a la UE? El IIP provocó numerosas críticas tanto a nivel nacional como por parte de las instituciones europeas. El precio de venta de la nacionalidad maltesa se basó en buena medida en la adquisición de la ciudadanía de la Unión y los derechos de libre circulación y residencia que ésta confiere. En una acción sin precedentes en el ámbito de la nacionalidad a nivel de europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea expresaron su oposición a la adopción del programa maltés, exigiendo a Malta la modificación del IIP. La principal petición de la Comisión fue la introducción del criterio del vínculo efectivo en el proceso de concesión de la nacionalidad maltesa en

¹⁰² HABERMAS, J., *The Postnational Constellation: Political Essays*, Cambridge, MA: MIT Press, Chapter 4, 2001, pp. 58-112.

el marco del IIP, que finalmente se articuló a través del establecimiento del requisito de residencia efectiva.

Pocos pudieron anticipar este asunto y la manera en que se desarrolló. La incidencia del IIP desde el punto de vista cuantitativo para el resto de Estados miembros se esperaba que fuese limitada. A pesar de ello y de las dificultades para justificar la intervención de la UE, la Comisión Europea anunció que estaba estudiando iniciar los procedimientos pertinentes (expediente de infracción) contra Malta y posteriormente logró convencer a las autoridades maltesas para que reformaran el IIP, adaptándolo a los requerimientos de las instituciones comunitarias.

Si bien Malta ha sido hasta el momento el único país de la UE expresamente requerido por las instituciones europeas para ajustar su programa de naturalización a los «valores de la UE», no es precisamente el único Estado miembro que cuenta con planes de naturalización dirigidos a inversores o donantes. Al realizar un análisis comparativo se puede observar que existen al menos otros dos países que han puesto precio a la ciudadanía de la UE, a saber, Chipre y Bulgaria. Una característica común de algunos de estos programas es la exigencia de garantizar una donación financiera para el Estado, más allá de la mera inversión en el país, siendo este un elemento novedoso en relación con los criterios que tradicionalmente se vienen aplicando para la concesión de la nacionalidad por carta de naturaleza en los Estados miembros. Estos Estados miembros pueden estar aprovechando el carácter exclusivo de la competencia en cuestiones relativas a la adquisición y pérdida de la nacionalidad para implementar planes de naturalización para los extranjeros más adinerados y que se diseñan para responder a los intereses económicos nacionales, en detrimento de los de la Unión en su conjunto. Uno de los componentes clave y que hacen especialmente atractivos estos programas para nacionales de terceros países es la posibilidad de circular y residir libremente en la UE, en cualquier otro Estado distinto a aquel en el que se realizó la inversión o donación. Siendo así, estos Estados miembros se convierten en oportunistas que se benefician injustamente de los atractivos de la vida en otros países de la UE en detrimento de la sustancia misma de la ciudadanía de la Unión.

Por lo tanto, es sorprendente que ningún otro estado miembro de la UE de los que aplica planes similares al de Malta haya sido requerido por las instituciones europeas. Sin embargo, el caso de Malta no puede ser entendido correctamente sin prestar la debida atención a las luchas políticas internas entre el Gobierno de Malta y el actual partido de la oposición, y a los víncu-

los de éste con agentes de determinadas instituciones europeas. Más allá de las disputas políticas específicas, con el presente estudio se ha evidenciado que la reacción de la UE puede ser vista como un precedente legal en la determinación de la legalidad de los programas de naturalización para inversores en toda la Unión, así como de las futuras disputas en el campo de la nacionalidad-ciudadanía vinculadas a las acciones u omisiones de los Estados miembros relacionadas con la adquisición de la nacionalidad.

Contrariamente a las hipótesis preliminares, la Comisión y el Parlamento Europeo han reclamado con éxito la copropiedad sobre los asuntos relativos a la nacionalidad, especialmente cuando la legislación de los Estados miembros afecte a las libertades individuales derivadas de la ciudadanía supranacional y al principio general de la UE de cooperación leal. A pesar de la escasa repercusión cuantitativa del IIP en relación con el número de solicitantes que se beneficiarían del programa y que potencialmente ejercerían las libertades de movimiento y residencia en otros Estados miembros, las instituciones europeas dieron preferencia a las repercusiones cualitativas de la venta de la nacionalidad para el concepto mismo de la ciudadanía de la Unión. El programa de venta de la nacionalidad de Malta constituye un ataque al deber de cooperación leal, poniendo en riesgo la sustancia de la ciudadanía europea; las libertades derivadas de la ciudadanía de la UE no deben ser vendidas como un simple producto comercializable. En relación con los argumentos legales que sirvieron de apoyo a la Comisión, la normativa legal supranacional y los principios generales del Derecho emanados de los tribunales internacionales jugaron un papel central. En particular la necesidad de que la legislación maltesa asegurara un «vínculo efectivo» entre el solicitante de la naturalización y este país, vínculo que se articuló a través de un periodo de residencia efectiva. La falta de este «vínculo» fue visto por las instituciones europeas como una violación del principio de cooperación leal de la UE.

La insistencia de las instituciones europeas en el vínculo efectivo como el factor más importante dentro del contexto más amplio del principio de cooperación leal plantea un dilema fundamental desde la perspectiva de la ciudadanía europea: ¿qué es el vínculo efectivo? Mientras que la «residencia efectiva» podría constituir una de las formas más objetivas para garantizar la seguridad jurídica en los procesos de naturalización en el marco del IIP, los propios conceptos de vínculo efectivo y residencia efectiva siguen sujetos a un cierto grado de arbitrariedad. A pesar de ser un elemento que se aplica en la legislación de todos los Estados miembros, no existe un concepto común

de residencia. Además, el argumento del vínculo efectivo ha servido a los Estados miembros para justificar prácticas discriminatorias y la introducción de determinadas condiciones para la naturalización (pruebas de integración) para evidenciar la existencia de lazos sociales o apego cultural con el país.¹⁰³ La compatibilidad entre estas prácticas y otros principios generales de la UE, como el principio de no discriminación, es cuanto menos dudosa. Igualmente, esa insistencia en el vínculo efectivo por parte de las instituciones europeas puede, paradójicamente, alimentar la aplicación de prácticas nacionalistas en la determinación de quién es o no es un ciudadano de la UE por parte de los Estados miembros.

¿Supone el caso de Malta un gran avance para el papel de la UE en materia de nacionalidad? El asunto de la venta de la nacionalidad maltesa representa una primera incursión directa de las instituciones europeas en un ámbito competencial hasta ahora exclusivo de los Estados miembros de la UE, esto es, las causas de adquisición de la nacionalidad. Se ha evidenciado la relevancia y la importancia cada vez mayor de una serie de principios generales internacionales y europeos que limitan la discrecionalidad de los Estados miembros en materia de nacionalidad y que proporcionan un diseño institucional para evaluar sus acciones a la luz de sus implicaciones para las libertades de la ciudadanía supranacional. No obstante, es necesario que la UE aporte directrices claras de los límites que los Estados miembros deben respetar en la concesión de su nacionalidad de conformidad con el deber de cooperación leal recogido en la legislación de la UE. Probablemente no exista necesidad de que la UE se involucre en el diseño de la legislación reguladora de la nacionalidad de los Estados miembros, pero cuando las normas de los Estados miembros relativas a la concesión de su ciudadanía se diseñan para aprovechar el deseo de gente con alto poder adquisitivo de obtener la ciudadanía de la UE que les permite vivir y circular libremente en todos los demás Estados miembros, entonces es en el interés del conjunto de la UE garantizar que se cumplen las reglas del juego.

¹⁰³ CARRERA, S, «Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea», *Revista Migraciones*, N. 20, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, pp. 37-73.

VII. ANEXOS

ANEXO 1

País	Requisitos para la adquisición de la nacionalidad por carta de naturaleza (potestad discrecional)
Austria	Contar con logros pasados o futuros que resulten de especial interés para Austria.
Bélgica	Residencia legal en Bélgica y haber alcanzado logros excepcionales (científicos, deportivos, culturales) de especial interés para el país.
Bulgaria	Contar con logros especiales en los ámbitos social y económico, la ciencia, la tecnología, la cultura o el deporte
Chipre	Haber prestado servicios especiales a Chipre por razones de interés público.
Croacia	Cuando la adquisición de la nacionalidad croata por el solicitante sea de especial interés para Croacia. Respetar el ordenamiento jurídico, las costumbres y la cultura del país.
Eslovaquia	Haber alcanzado logros especiales y beneficiosos para Eslovaquia en economía, ciencia, tecnología, cultura, deporte o sociedad, o cuando la adquisición de la nacionalidad por el solicitante sea de interés para el país.
Eslovenia	Cuando la adquisición de la nacionalidad eslovena por el solicitante adulto resulte beneficiosa para el país debido a razones científicas, económicas, culturales, nacionales u otras similares.
España	Concurrencia de circunstancias excepcionales
Estonia	Tener méritos especiales en el ámbito de la ciencia, la cultura, los deportes o en otras áreas. Se establece un límite máximo de concesiones de nacionalidad por esta vía de 10 personas por año.
Francia	Prestar o haber prestado servicios excepcionales para Francia o en caso de especial interés público, desempeñar o haber desempeñado servicios de importancia para Francia debido a sus capacidades y aptitudes, o ser de origen francés y contribuir a la reputación de Francia y a sus relaciones económicas internacionales.
Grecia	Haber prestado servicios extraordinarios a Grecia; cuando la naturalización sirva a los intereses extraordinarios del país; o ser atleta olímpico, residente en Grecia durante 5 años en los últimos 12 años y tener derecho a participar en el equipo nacional griego.
Hungría	Servir a un interés importante de Hungría y ser residente en el país.
Irlanda	Ser honorable o haber prestado servicios excepcionales para Irlanda, o ser hijo o nieto de tal persona.
Italia	Haber prestado servicios especiales para Italia o cuando la adquisición de la nacionalidad por el solicitante sirva a los intereses públicos.
Letonia	Haber prestado servicios especialmente meritorios en beneficio de Letonia.

Lituania	Realizar una significativa contribución al fortalecimiento de Lituania como Estado, a su peso y fuerza en la comunidad internacional.
Luxemburgo	Haber prestado servicios excepcionales a Luxemburgo.
Malta	Haber prestado servicios excepcionales a Malta o a la humanidad.
Países Bajos	Supuestos excepciones como ser la esposa de un diplomático, un deportista o una persona que merece un tratamiento especial por razones humanitarias.
Portugal	Haber prestado o estar llamado a prestar servicios relevantes para Portugal o para la comunidad portuguesa. No contar con antecedentes penales
Rumanía	Ser una personalidad de fama internacional nacido y residente en Rumanía, o que haya sido residente en el país durante 4 años. En el caso de haber realizado contribuciones especiales para Rumanía se concede la «ciudadanía honoraria» por el Parlamento.
Suecia	Concurrencia de razones especiales.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio de la ciudadanía *EUDO*, Instituto Universitario Europeo de Florencia, disponible en <http://eudo-citizenship.eu/databases/modes-of-acquisition>.

ANEXO 2

País	Requisitos para la adquisición de la nacionalidad por residencia
Alemania	Residencia en Alemania durante 8 años y tener derecho a la residencia permanente.
Austria	Residencia en el país durante 10 años, de los cuales 5 años con permiso de residencia permanente.
Bélgica	Residencia legal en Bélgica de entre 5 y 10 años.
Bulgaria	Residencia permanente en los 5 años anteriores a la presentación de la solicitud.
Chipre	Residencia en Chipre durante 5 años dentro de un período de 7 años, de los cuales el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud debe haberse residido de forma continua.
Croacia	Residencia de 5 años inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud.
Dinamarca	Residencia en Dinamarca durante 9 años con un permiso de residencia permanente en el momento de la solicitud.
Eslovaquia	Residencia continuada en Eslovaquia durante los 8 años inmediatamente anteriores a la solicitud o 10 años con un permiso de residencia permanente.
Eslovenia	Residencia en Eslovenia por 10 años, de los cuales 5 deben ser continuos, y con «status de establecido».
España	Residencia durante 10 años.

Estonia	Residencia en Estonia durante 8 años, de los cuales los últimos 5 años han de ser de forma permanente.
Finlandia	Residencia durante 5 años ininterrumpidos o 7 años desde la edad de 15, residiendo los últimos 2 años de forma ininterrumpida.
Francia	Residencia en el país durante 5 años.
Grecia	Residencia permanente en Grecia durante 7 años.
Hungría	Residencia en el país durante 8 años con un permiso de establecimiento.
Irlanda	Adulto o menor de edad nacido en Irlanda y 5 años de residencia en el país durante los últimos 9 años, incluido el año anterior a la presentación de la solicitud.
Italia	Residencia durante 10 años.
Letonia	Residencia permanente en Letonia durante 5 años.
Lituania	Residencia legal en Lituania durante los últimos 10 años previos a la presentación de la solicitud y permiso de residencia permanente.
Luxemburgo	Residencia en el país durante los 7 años anteriores a la presentación de la solicitud.
Malta	Residencia en Malta durante al menos 5 de los últimos 7 años anteriores a la presentación de la solicitud.
Países Bajos	Residencia en los Países Bajos durante los 5 años inmediatamente anteriores a la solicitud.
Polonia	Residencia en Polonia durante 3 años con un permiso de residencia permanente.
Portugal	Residencia en el país durante 6 años.
Reino Unido	Residencia en el Reino Unido durante 5 años.
República Checa	Residencia en el país durante 5 años y con permiso de residencia permanente.
Rumanía	Residencia en el país durante 8 años.
Suecia	Residencia en Suecia durante 5 años con un permiso de residencia permanente.

Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio de la ciudadanía *EUDO*, Instituto Universitario Europeo de Florencia, disponible en <http://eudo-citizenship.eu/databases/modes-of-acquisition>

LA CIUDADANÍA EUROPEA EN VENTA. EL PROGRAMA DE VENTA DE LA NACIONALIDAD MALTESA: ¿UNA BRECHA EN EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN LEAL EN EL ÁMBITO DE CIUDADANÍA DE LA UNIÓN?

RESUMEN: ¿Cuánto cuesta la ciudadanía de la Unión? Esta pregunta suscitó no poca polémica en el marco del programa de venta de la nacionalidad aprobado por Malta a finales del 2013. La venta directa de la nacionalidad maltesa a nacionales extracomunitarios con un alto nivel de recursos económicos dio lugar a una respuesta sin precedentes por parte de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. El presente estudio examina dicho pro-

grama y su relevancia en el diseño actual y futuro de la ciudadanía de la Unión. Igualmente se analiza el nivel de autonomía de los Estados Miembros en la regulación de las causas de adquisición y pérdida de la nacionalidad en el contexto de la Unión Europea. Se realiza también un breve estudio comparativo de los programas de venta de nacionalidad en distintos Estados miembros. La naturaleza de la intervención de la Unión Europea en el programa maltés como precedente legal para evaluar la legalidad de los programas de venta de pasaporte o venta de residencia en otros Estados de la Unión es asimismo objeto de discusión en el estudio. El caso maltés ha puesto de manifiesto la creciente importancia de una serie de principios jurídicos, Europeos e Internacionales, que limitan la discrecionalidad de los Estados miembros en materia de nacionalidad, proporcionando un *tertium comparationis* con el que evaluar el impacto de sus decisiones sobre la ciudadanía de la Unión. El programa maltés ha venido a subrayar la relevancia del principio general de la Unión Europea de cooperación leal en materia de nacionalidad. Las acciones de los Estados Miembros en este ámbito no pueden afectar negativamente a la esencia del concepto ni a las libertades vinculadas a la ciudadanía europea.

PALABRAS CLAVE: Ciudadanía de la Unión; Nacionalidad; Programa de naturalización para inversores; Vínculo efectivo; Cooperación leal.

THE PRICE OF EU CITIZENSHIP.
THE MALTESE CITIZENSHIP-FOR-SALE AFFAIR: A BREACH
FOR SINCERE COOPERATION IN CITIZENSHIP OF THE UNION?

ABSTRACT: How much does European citizenship cost in the EU? This was the question that has raised so much controversy over the 2013 Maltese citizenship-for-sale programme. The outright selling of Maltese nationality to rich foreigners led to unprecedented responses by the European Parliament and European Commission. This paper examines the affair and its relevance for current and future configurations of citizenship of the EU. It studies the extent to which member states are still free to lay down the grounds for the acquisition and loss of nationality without any EU supervision and accountability. It provides a comparative overview of member state schemes. It is argued that the EU's intervention on the Maltese citizenship-for-sale affair constitutes a legal precedent for assessing the lawfulness of passport-for-sale or golden migration programmes in other EU member states. The affair has also revealed the increasing relevance of a set of European and international legal principles limiting member states' discretion over citizenship matters and providing a supranational constellation of accountability venues scrutinising the impact of their decisions over citizenship of the Union. The Maltese citizenship-for-sale affair has placed at the forefront the EU general principle of sincere cooperation in nationality matters. Member states' actions in the citizenship domain cannot negatively affect in substance the concept and freedoms of European citizenship.

KEY WORDS: European citizenship; Citizenship; Investor citizenship programme; Genuine link; Sincere cooperation.

LA CITOYENNETE EN VENTE. LE PROGRAMME DE VENTE DE NATIONALITE MALTAISE: UN ÉCART DU PRINCIPE DE COOPERATION LOYALE DANS LE DOMAINE DE LA CITOYENNETE DE L'UNION?

RÉSUMÉ: Combien coûte la citoyenneté de l'Union Européenne? Cette question a suscité beaucoup de controverses dans le cas du programme de vente de nationalité adopté par Malte en 2013. La vente directe de la nationalité maltaise aux étrangers extra-communautaires riches a conduit à des réponses sans précédent par le Parlement Européen et la Commission Européenne. Cet article étudie l'affaire et son importance pour la conception actuelle et future de la citoyenneté de l'Union. L'article analyse dans quelle mesure les Etats membres demeurent responsables de décider librement des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité sans intervention de l'Union Européenne. En outre, l'article présente un aperçu comparatif des régimes de vente de citoyenneté de l'Union qui existent dans les Etats membres avec leurs prix correspondants. On fait valoir que l'intervention de l'Union Européenne dans le programme maltais constitue un précédent légal pour apprécier la légalité des programmes de vente de passeport ou de résidence dans les autres Etats membres de l'Union. Le cas maltais a révélé l'importance croissante d'une série de principes légaux européens et internationaux limitant le pouvoir discrétionnaire des Etats membres en matière de citoyenneté et définissant une constellation supranationale de responsabilité pour examiner l'influence de leurs décisions en matière de citoyenneté de l'Union. L'affaire maltaise du programme de vente de nationalité a placé au premier rang le principe général de l'Union Européenne de coopération loyale en matière de nationalité. Essentiellement, les mesures des Etats membres dans le domaine de citoyenneté ne peuvent porter atteinte ni à la notion ni aux libertés de la citoyenneté européenne.

MOTS CLÉS: Citoyenneté de l'Union; Nationalité; Programme de citoyenneté pour investisseurs; Attachement réel/rattachement effectif; Lien réel; Coopération loyale.

ISSN 1138-4026
9 771138 402608



00049

18,00 €