

NACIONALIDAD Y DERECHO DE LA UNIÓN: EL CASO DE LOS «PASAPORTES DORADOS» MALTESES

NATIONALITY AND UNION LAW: THE CASE OF THE MALTESE «GOLDEN PASSPORTS»

Daniel Calleja Crespo
María del Pilar Salvador García*

RESUMEN: El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 29 de abril de 2025, se ha pronunciado sobre la controvertida concesión de la nacionalidad maltesa como contraprestación a determinadas inversiones en dicho Estado miembro, poniendo de relieve aspectos muy interesantes sobre el Derecho de la Unión, los límites a la soberanía nacional cuando hay implicaciones sobre los intereses de la Unión Europea y en especial, los límites al ejercicio de la soberanía de cada Estado miembro en materia de nacionalidad, cuando se ve afectada la ciudadanía europea.

PALABRAS CLAVE: cooperación leal; confianza mutua; vínculo efectivo; ciudadanía europea.

ABSTRACT: The Court of Justice of the European Union, in its judgment of 29 April 2025, ruled on the controversial granting of Maltese nationality as consideration for certain investments in that Member State, highlighting very interesting as-

* Daniel Calleja y Crespo es el actual director de la Representación de la Comisión Europea en España, y ha sido director general de los Servicios Jurídicos de la Comisión Europea hasta noviembre de 2025. María del Pilar Salvador García realizó prácticas en la oficina del director general de los Servicios Jurídicos.

pects of European law, the limits to national sovereignty when there are implications for the interests of the European Union and, in particular, the limits to the exercise of sovereignty by each Member State in matters of nationality, when European citizenship is affected.

KEYWORDS: sincere cooperation; mutual trust; qualitative relationship, European citizenship.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.— 1. RESUMEN DE LOS HECHOS.— 2. RAZONAMIENTO DE LA COMISIÓN.— 3. DEFENSA DE MALTA.— 4. OPINIÓN DEL ABOGADO GENERAL: 4.1. Admisibilidad; 4.2. Observaciones preliminares; 4.3. El vínculo efectivo.— 5. RAZONAMIENTO DE LA SENTENCIA: 5.1. Límites a la competencia nacional en materia de nacionalidad; 5.2. Examen de incumplimiento de Malta.— 6. IMPACTO Y EFECTOS DE LA SENTENCIA.— CONCLUSIONES.— FUENTES JURÍDICAS.— BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunció el 29 de abril de 2025 en el asunto C-181/23 Comisión c. Malta (la Sentencia), sobre la compatibilidad de los programas de *Golden visa* o pasaportes dorados con el derecho de la Unión. Estos programas consisten esencialmente en la concesión de permisos de residencia o incluso la nacionalidad de un Estado miembro, a cambio de importantes inversiones financieras en el territorio de dicho Estado con el objeto de atraer inversiones internacionales.

La Sentencia pone de relieve que, a pesar de que la concesión de la nacionalidad es competencia de cada Estado miembro, en la medida en que pueda incidir en la ciudadanía europea, existen límites al ejercicio de dicha prerrogativa nacional que se derivan del derecho de la Unión. El Tribunal declara que no es compatible con los principios del derecho europeo una legislación nacional en cuya virtud se establece un carácter puramente transaccional a la concesión de los denominados pasaportes dorados.

Lo cierto es que el recurso a la concesión de permisos de residencia o incluso otorgar la nacionalidad como medio para atraer inversores no es ninguna novedad. Algunos programas de residencia para inversores se pusieron en marcha a principios de la década de los años 2000 tras la crisis financiera que comenzó en 2007 y que indujo a muchos Estados miembros a adoptar estos programas, o a reactivar los ya existentes. Los procedimientos variaban considerablemente, al igual que las condiciones relacionadas con la presencia física en el Estado miembro que concede el derecho de residencia. La Comisión evaluó estos programas en un informe de 2019¹.

¹ Comisión Europea, «Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union», EUR-Lex COM (2019) 12 final (Bruselas, 23 de enero de 2019).

Dicho informe ya apuntaba a los riesgos inherentes a los regímenes de ciudadanía y residencia dorados, especialmente en cuanto a la seguridad, el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y la corrupción.

La Comisión subrayaba en dicho informe que la concesión de la ciudadanía de un Estado miembro a cambio de inversiones, en ausencia de un vínculo genuino con el Estado miembro de acogida, como la residencia efectiva o la integración social y cultural, se apartaba de las concepciones tradicionales de la nacionalidad y afectaba directamente al estatuto de la ciudadanía de la Unión Europea. Por otra parte, el informe alertaba también de la falta de transparencia y de las deficiencias en la gobernanza de estos regímenes, señalando también la escasez de datos fiables y la limitada cooperación entre los Estados miembros en materia de controles de seguridad. La Comisión advertía igualmente sobre los posibles conflictos de intereses derivados de la participación de intermediarios privados en el diseño y la gestión de estos regímenes.

Dicho informe expuso la posibilidad de que estos regímenes se utilizasen para eludir la aplicación del Derecho de la Unión, particularmente en cuanto a determinados requisitos de nacionalidad, como la residencia efectiva o incluso para eludir sanciones impuestas por la Unión. En su informe, la Comisión se hacía eco de la preocupación expresada por el Parlamento Europeo en su resolución de enero de 2014 en el sentido de que regímenes nacionales de esta naturaleza que implican «en definitiva la venta directa o indirecta» de la ciudadanía de la Unión socavan el concepto mismo de ciudadanía europea. Además, dichos regímenes tienen consecuencias en otros Estados miembros ya que un permiso de residencia válido otorga a nacionales de terceros países determinados derechos de libre circulación, especialmente en el espacio Schengen.

La Comisión reconocía en su informe que los Estados miembros también disponen de procedimientos de nacionalización discrecionales basados en la concesión de la nacionalidad en el «interés nacional» por ejemplo en el ámbito de la cultura, la ciencia o los deportes, y dejó claro que tales procedimientos son altamente personalizados y se usan de forma limitada, por lo que no eran objeto del informe.

Tras valorar desde una perspectiva jurídica la incidencia en el derecho de la Unión de los regímenes de nacionalidad y residencia para inversores, la Comisión Europea adoptó el 28 de marzo de 2022 la Recomendación sobre la adopción de medidas inmediatas tras la invasión rusa de Ucrania en relación con los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores², afirmando que la concesión de la naturalización a cambio de pagos o de inversiones era contraria al derecho de la Unión, e instando a cualquier Estado miembro que aplicara programas de esta naturaleza a derogarlos sin demora.

² Decisión de seguimiento sobre programas de ciudadanía e inversión de la Comisión Europea. [C (2022) 2028 final].

La respuesta en algunos Estados miembros fue inmediata, ya que varios países anunciaron modificaciones o sencillamente el fin de sus programas de pasaporte dorado. Un ejemplo de ello es Chipre en 2020³, le siguieron Bulgaria en 2022⁴, Portugal en 2023⁵ y Países Bajos en 2024⁶.

En España la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, preveía en su artículo 63 el visado de residencia para inversores y otorgaba permisos de residencia a extranjeros que invirtieran más de 500.000 euros en propiedades o que realizaran una inversión inicial de 2 millones de euros o más en títulos de deuda pública española. Dicha regulación fue derogada por la disposición final vigesimoprimeras de la Ley Orgánica 1/2025 de 2 de enero, con efectos de 3 de abril.

1. RESUMEN DE LOS HECHOS

Los hechos del caso, en síntesis, son los siguientes: la Ley de Ciudadanía Maltesa establece en su artículo 10 los requisitos para la naturalización ordinaria. Según esta, se puede conceder un certificado de naturalización como ciudadano maltés si el solicitante demuestra que ha residido en Malta durante los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud y que también durante los seis años inmediatamente anteriores a dicho período de doce meses, ha residido en Malta durante períodos que totalicen al menos cuatro años. Además, debe poder demostrar que tiene conocimiento de inglés o maltés y que tiene buena conducta, en cuyo caso será considerado un ciudadano digno de Malta.

Sin embargo, en 2013, la República de Malta modificó su Ley de Ciudadanía, estableciendo junto a la naturalización ordinaria, la posibilidad excepcional de naturalización mediante la participación en un programa para inversores, regulado con requisitos y procedimientos diferentes.

Ya en 2020, el artículo 10 de la Ley de Ciudadanía Maltesa se volvió a modificar, siendo esta la normativa objeto de la Sentencia: «sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la presente Ley o en cualquier otra, el Ministro podrá conceder un certificado de naturalización como ciudadano de Malta

³ BBC News, «Cyprus to suspend «EU Golden passports» scheme». October 23, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-europe-54522299>.

⁴ Reuters, «Bulgaria scraps «Golden passports» scheme to lure wealthy foreigners.» March 24, 2022. <https://www.reuters.com/world/europe/bulgaria-scraps-golden-passports-scheme-lure-wealthy-foreigners-2022-03-24/>.

⁵ Reuters, Patricia Vicente Rua, and Catarina Demony, «Portugal ends Golden Visas, curtails Airbnb rentals to address housing crisis.» February 16, 2023. <https://www.reuters.com/markets/europe/portugal-ends-golden-visas-curtails-airbnb-rentals-address-housing-crisis-2023-02-16/>.

⁶ Ministry of Asylum and Migration of the Netherlands, «Admission scheme for foreign investors abolished.» 2024. <https://ind.nl/nl/nieuws/toelatingsregeling-voor-buitenlandse-investeerders-afgeschaft>.

a un extranjero o apátrida que haya prestado servicios excepcionales a la República de Malta o a la humanidad, o cuya naturalización sea de interés excepcional para la República de Malta, y que cumpla los requisitos establecidos en la presente Ley. A efectos de este apartado, el término «excepcional» significa «manifiestamente superior» y se refiere principalmente a las contribuciones de científicos, investigadores, atletas, deportistas, artistas, intérpretes culturales, inversores y empresarios [...]».

Bajo el régimen establecido, se permitía la naturalización por servicios excepcionales de inversión en el desarrollo económico y social en la República de Malta, cuando los inversores cumplan o se comprometan a cumplir los siguientes requisitos: (1) pagar una contribución al Gobierno maltés de 600.000 euros (cuando se haya residido legalmente en Malta durante treinta y seis meses) o de 750.000 euros (en caso de que la residencia se reduzca a doce meses); (2) adquirir un bien inmueble de uso residencial de un valor mínimo de 700.000 euros o alquilar un bien de este tipo por al menos 16.000 euros y un período mínimo de cinco años; y (3) donar al menos 10.000 euros a una organización o a una sociedad no gubernamental.

A estos requisitos previos deben añadirse la validación de la admisibilidad del inversor y la autorización para la presentación de su solicitud de naturalización. Además, las solicitudes pueden referirse a miembros de la familia del solicitante, mediante pagos adicionales de 50.000 euros para el cónyuge y para cada hijo.

El número de certificados de ciudadanía bajo este procedimiento excepcional de naturalización por inversión directa no debía exceder de cuatrocientos al año; y, en cualquier caso, la cantidad total de solicitantes admitidos, sin tener en cuenta a las personas a su cargo, no podía exceder más de mil quinientos.

En 2020, la Comisión envió un escrito de requerimiento a la República de Malta, expresando su preocupación por su Programa para Inversores, tanto en su versión original de 2013 como en la versión modificada en 2020. La Comisión consideraba que el programa era incompatible con la ciudadanía prevista en el artículo 20 TFUE y con el principio de cooperación leal consagrada en el artículo 4 TUE, apartado 3.

Nuevamente en 2021, dirigió un nuevo requerimiento en el que se observaba que, al no alterar el carácter transaccional del marco legislativo de ciudadanía revisado, se infringían los artículos ya mencionados.

Tras considerar que ambos programas para inversores eran incompatibles con el derecho de la Unión, la Comisión inició un procedimiento de incumplimiento por infracción del artículo 20 TFUE y del artículo 4 apartado 3 TUE.

Las disposiciones aprobadas en 2013 fueron modificadas, con lo que, al hablar del régimen de naturalización para Inversores de Malta, nos estaremos refiriendo principalmente a la reforma de 2020.

2. RAZONAMIENTO DE LA COMISIÓN

La Comisión presentó su demanda basándose en tres puntos clave. En primer lugar, reconocía que los Estados miembros son competentes para regular condiciones previas para otorgar la nacionalidad, sin perjuicio de que el ejercicio de esta competencia se vea limitada por el derecho de la Unión Europea.

Naturalmente, la cuestión a dirimir era cómo justificar esta limitación, si la nacionalidad recae en el ámbito de soberanía de cada Estado miembro. El razonamiento de la Comisión se basaba en que, a pesar de recaer en un ámbito soberano, esta materia afecta de tal manera a la ciudadanía europea, que no puede quedar exenta de límites.

La ciudadanía europea se sustenta en el principio de confianza mutua, esto implica que los Estados miembros presumen que los demás cumplen el Derecho de la Unión y sus valores comunes, especialmente los derechos humanos y el espacio de libertad, seguridad y justicia. La confianza mutua es también clave para entender el papel de la cooperación leal (art. 4.3 TUE) en el argumentario.

Todo ciudadano en posesión de la nacionalidad de un Estado miembro es automáticamente ciudadano de la Unión Europea. La extensión es automática e incondicional, sin sustituir la ciudadanía nacional, se suma a ella y otorga derechos específicos que se recogen en los tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales.

La ciudadanía de la Unión es un derecho otorgado en virtud del artículo 20 TFUE que establece la ciudadanía de la Unión, a la que tienen derecho las personas que posean la nacionalidad de un Estado miembro; el mismo recoge los principales derechos y deberes de los ciudadanos de la Unión. Por otro lado, el artículo 9 TUE recuerda que todas las personas con la nacionalidad de un Estado miembro son ciudadanos de la Unión. Se exige que la Unión Europea respete el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de instituciones, órganos y organismos.

Con la ciudadanía se comparten aspiraciones y valores comunes, para reunir a los pueblos europeos de cada Estado miembro. Se trata de profundizar en los lazos de sus nacionales y en la solidaridad de los pueblos de Europa. Y es precisamente por la extensión automática de estos derechos a nacionales de otros Estados miembros que los Estados deben ser coherentes con el principio de confianza mutua, basándose en un entendimiento compartido del concepto de nacionalidad.

La nacionalidad se entiende como la expresión de un vínculo real entre el Estado y sus nacionales, por ello, se basa en una relación especial de solidaridad y lealtad entre ellos.

La confianza mutua sustenta la ciudadanía de la Unión e impide que se menoscabe su esencia, valor e integridad. La incidencia de la ciudadanía en

otros Estados miembros es tan grande que se ve transformada por el principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE).

Como se desprende de lo anterior, la concesión sistemática de la nacionalidad de un Estado miembro a través de su comercialización, sin ningún vínculo efectivo, compromete y socava la esencia e integridad de la ciudadanía de la Unión, así como la confianza mutua compartida. La puesta en riesgo de este principio fundamental lleva a concluir que aquellas actuaciones por parte de Estados miembros que desvirtúen el proceso de obtención de su nacionalidad son por ende perjudiciales al objetivo de integración de la Unión que, para el caso de la ciudadanía, descansa en la confianza mutua entre los Estados.

La Comisión sostenía así que el régimen de ciudadanía para inversores aprobado por la República de Malta en 2020 era ilegal, ya que permitía la concesión sistemática de la nacionalidad a cambio de un pago de importantes cantidades de dinero.

Bajo este régimen, bastaba con una residencia legal, sin presencia física; y que no quedaba del todo definida conceptualmente. Además, el pago adicional de otras cantidades adicionales a la inversión inicial permitía extender la solicitud para los familiares del solicitante.

La ausencia de las exigencias ordinarias para acreditar el vínculo de nacionalidad maltesa, es decir, de residencia efectiva y de vínculos personales e intereses ligados a ese territorio es lo que llevan a calificar el procedimiento de mercantilista. Cabe añadir que se preveía la discrecionalidad del ministro competente en el gobierno para denegar el certificado de naturalización; una prerrogativa que no alteraba tampoco el carácter transaccional de dicho régimen. Como se desprende de lo anterior, mercantilizar la ciudadanía de la Unión, socava la integridad de este concepto, y pone en peligro la confianza mutua de los Estados miembros y en última instancia los objetivos del proceso de integración europea.

3. DEFENSA DE MALTA

Malta sostenía que su régimen de concesión de la nacionalidad se enmarcaba plenamente dentro de sus competencias soberanas y no contravenía ni el derecho de la Unión ni el derecho internacional.

En primer lugar, el Estado miembro consideraba que la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia en el asunto *Nottebohm*⁷ no respaldaba la tesis según la cual el derecho internacional exigiera un «vínculo efectivo» entre el individuo y el Estado; a pesar de que está claro que, al ser de 1955, esta quedaba superada por el derecho europeo, en especial por el desarrollo posterior de la ciudadanía europea.

⁷ Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, *Nottebohm (Liechtenstein v Guatemala)* (CIJ, 6 de abril de 1955) CIJ Recueil 1955, 4.

A juicio de Malta, los Estados siempre habían recurrido históricamente a diferentes mecanismos para atraer riqueza y talento hacia sus economías, sin que ello pusiera en cuestión la validez de sus decisiones soberanas en materia de nacionalidad. En este sentido, Malta recordó que, conforme a la sentencia *Micheletti*, los Estados miembros no pueden negarse a reconocer la nacionalidad conferida por otro Estado miembro, dado el carácter automático del reconocimiento derivado del estatuto de ciudadanía de la Unión.

El Gobierno maltés subrayaba que la concesión de la nacionalidad pertenece al núcleo esencial de la soberanía nacional, estrechamente vinculada al desarrollo de la identidad nacional. Añadió que no existían precedentes que permitieran cuestionar la legitimidad de sus decisiones en esta materia, decisiones que, según afirmó, se encontraban amparadas por el artículo 9 TUE y el artículo 20.1 TFUE.

En segundo lugar, Malta advertía que la interpretación extensiva propuesta por la Comisión Europea tendría un impacto inmediato sobre los marcos legislativos nacionales, al obligar a los Estados miembros a revisar en profundidad sus políticas de nacionalidad. Argumentaba que tal intervención solo sería justificable si se demostrara que una normativa nacional representa un riesgo real para los valores y objetivos de la Unión, lo que debía ser probado de forma concreta. Según su posición, una interpretación amplia del control de la Comisión invitaría al Tribunal de Justicia a actuar como legislador indirecto, y cuanto más amplio fuera ese control, mayor sería el riesgo de que la Comisión excediera las competencias atribuidas a la Unión.

Por último, el gobierno maltés cuestionaba el enfoque adoptado por la Comisión al basar su recurso en un único motivo, lo que, en su opinión, simplificaba en exceso la jurisprudencia y pretendía equiparar la retirada de la nacionalidad con su adquisición. Ambos supuestos no podían tratarse del mismo modo: la retirada puede implicar la privación, *de iure* o *de facto*, de derechos y deberes, mientras que la adquisición implica la ampliación de esos derechos y deberes, por lo que debían analizarse conforme a criterios distintos.

Malta consideraba, además, que la Comisión había defendido una interpretación desproporcionada del control de la Unión sobre un ámbito de competencia nacional estrechamente vinculado a las prerrogativas soberanas de los Estados miembros. Destacaba que la concesión de nacionalidad en Malta no era consecuencia directa de una transacción financiera, ya que los solicitantes debían contraer compromisos a largo plazo y someterse a prolongados procedimientos de revisión incluso después de la naturalización.

Según se desprende de todo lo anterior, el Gobierno maltés describía su régimen como legítimo, sólido y eficaz, con un impacto directo y positivo sobre la sociedad maltesa. Malta concluyó recordando que la Unión Europea constituye una comunidad política, pero no una entidad política única, de modo que la competencia en materia de nacionalidad debía seguir perteneciendo a los Estados miembros.

4. OPINIÓN DEL ABOGADO GENERAL

En su opinión, el Abogado General Collins estructuró el análisis en torno a tres cuestiones principales: la admisibilidad del recurso, las observaciones preliminares relativas al alcance del procedimiento y, finalmente, el debate sustantivo sobre la existencia de un vínculo efectivo entre el solicitante y el Estado miembro que concede la nacionalidad.

4.1. Admisibilidad

El Abogado General consideró que no existían motivos para declarar la inadmisibilidad del recurso. Aunque Malta había cuestionado la coherencia entre el dictamen de la Comisión Europea y el contenido del recurso, el Abogado General entendía que ambos coincidían en los elementos esenciales y que no se había producido desviación alguna respecto al objeto inicial del procedimiento. Además, rechazó que los denominados *Passport Papers*⁸, la divulgación fruto de una investigación periodística internacional en Malta, pudieran tener valor probatorio, al referirse a un régimen de ciudadanía anterior (2014) y no al vigente en 2020, que era el objeto del litigio.

4.2. Observaciones preliminares

El Abogado General subrayaba que el procedimiento no se dirigía contra el conjunto del marco legislativo maltés en materia de naturalización ni pretendía cuestionar la competencia soberana de los Estados miembros para definir quién es nacional suyo. Recordó que corresponde exclusivamente a la Comisión Europea determinar el objeto de una infracción en el contexto del artículo 258 TFUE.

Malta había alegado que su régimen incluía medidas de control y verificación rigurosas —entre ellas procedimientos de *due diligence* y normas contra el blanqueo de capitales y la corrupción—, pero el Abogado General señaló que tales elementos no resultaban relevantes, puesto que no constituían el núcleo de la infracción planteada por la Comisión.

En cuanto a la carga de la prueba, el Abogado General reiteró que esta recae sobre la Comisión, que no puede presumir el incumplimiento del derecho de la Unión. A su juicio, la Comisión no había acreditado de manera suficiente la existencia de una infracción de las disposiciones sobre la ciudadanía de la Unión previstas en el artículo 20 TFUE. En consecuencia, no existía fundamento para sostener una violación autónoma del deber de cooperación

⁸ Daphne Caruana Galizia Foundation, Reporting from the Passport Papers. Investigación conjunta, Abril 27, 2021. <https://www.daphne.foundation/passport-papers/>.

leal establecido en el artículo 4, apartado 3 del TUE. Por ello, propuso que esta última alegación no se examinara separadamente, al derivarse directamente de la primera.

4.3. El vínculo efectivo

El núcleo del razonamiento del Abogado General se centró en la cuestión del vínculo efectivo. Señaló que no existía controversia sobre el funcionamiento del régimen maltés de 2020, mediante el cual se ofrecía la naturalización a cambio de una contribución económica y del cumplimiento de ciertos requisitos.

El Abogado General Collins recordó que la ciudadanía de la Unión se adquiere automáticamente con la nacionalidad de un Estado miembro y que ambas están inseparablemente vinculadas. Desde la sentencia *Grzelczyk*⁹, el Tribunal de Justicia había afirmado que la ciudadanía europea estaba destinada a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros. No obstante, la competencia para determinar quién es nacional sigue correspondiendo exclusivamente a los Estados miembros.

El Abogado General hizo referencia a la Declaración nº 2 sobre la nacionalidad anexa al Tratado de la Unión Europea, que establece que la nacionalidad de un Estado miembro implica automáticamente la ciudadanía de la Unión y obliga a los demás Estados a reconocerla. Esta declaración, según señaló, refleja que los Estados no pretendieron armonizar sus concepciones de la nacionalidad, ámbito que se mantiene bajo su control exclusivo.

En relación con la doctrina del «vínculo efectivo», el Abogado General consideró que no puede extraerse del derecho de la Unión ni del derecho internacional general una obligación en virtud de la cual la adquisición de la nacionalidad esté supeditada a la existencia de un vínculo sustancial entre el individuo y el Estado.

Del mismo modo, el Abogado General observó que el derecho de la Unión no define ni exige la existencia de una relación de solidaridad o lealtad como condición para la adquisición o conservación de la nacionalidad. Tales consideraciones solo se han planteado en los supuestos de pérdida o revocación, y siempre con respeto al principio de proporcionalidad.

El Abogado General concluyó que el derecho de la Unión no establece ningún criterio material que limite la potestad de los Estados miembros para decidir sobre la concesión de su nacionalidad. Por ello, en su opinión no existía fundamento jurídico suficiente para considerar que el régimen maltés de ciudadanía vulnerara el artículo 20 TFUE. En consecuencia, propuso al Tribunal de Justicia que desestimara el recurso interpuesto por la Comisión Europea.

⁹ STJUE C-184/99, *Rudy Grzelczyk contra el Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* (20 de septiembre de 2001).

5. RAZONAMIENTO DE LA SENTENCIA

5.1. Límites a la competencia nacional en materia de nacionalidad

La primera cuestión que suscita el caso es ¿puede el derecho de la Unión limitar una cuestión soberana de los Estados Miembros, como lo es la nacionalidad?

El asunto ya había sido dirimido por doctrina asentada del Tribunal en los casos *Micheletti* y *Rottman*, entre otros, quedando claro que la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el derecho internacional, competencia de cada Estado miembro y debe ejercerse respetando el derecho de la Unión.¹⁰ Esta doctrina nació especialmente para aquellos casos en los que un Estado miembro se negaba a reconocer a nacionales de otro, por considerarlos nacionales de un Estado tercero.

Según esta doctrina bien asentada del Tribunal, quedaba claro que, en el ejercicio de esta competencia, cada Estado miembro debe respetar el Derecho de la Unión. Sin embargo, Malta argumentaba respecto de la reiterada jurisprudencia del Tribunal, que ninguna de sus sentencias examinaba un procedimiento de concesión, como el que aquí nos ocupa. En realidad, se trataba más bien de situaciones de pérdida o retirada de la nacionalidad, es decir, de una privación de derechos, más que de una concesión.

Esta alegación fue descartada por el Tribunal, dejando claro que ni del texto de los Tratados ni de su sistema jurídico puede deducirse la voluntad de establecer, en lo que respecta a la concesión de la nacionalidad, una excepción a la obligación de respetar el derecho de la Unión, ya que eso equivaldría a una limitación al principio de primacía, siempre inherente al derecho de la Unión y su marco constitucional.

El Tribunal dejó claro que el derecho de la Unión opera como un límite tanto en lo que se refiere a la concesión como a la pérdida o retirada de la nacionalidad, aunque estemos ante una competencia soberana de los Estados miembros. Concretamente, el principio de confianza mutua y el principio de reconocimiento mutuo sustentan y mantienen ese espacio sin fronteras, en el que se reconocen derechos recíprocos entre los ciudadanos de la Unión. El

¹⁰ Sentencia del Tribunal, *Micheletti*, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti y Otros contra la Delegación del Gobierno en Cantabria* (Tribunal, 7 de julio de 1992); Sentencia del Tribunal, *Kaur*, C-192/99, *The Queen, Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur* (Tribunal, 20 de febrero de 2001); 7. Sentencia del Tribunal, *Zhu y Chen*, C-200/02, *Zhu y Chen contra el Secretary of State for the Home Department* (Tribunal, 19 de octubre de 2004); Sentencia del Tribunal, *Rottmann*, C-135/08, *Rottmann contra Freistaat Bayern* (Tribunal, 2 de marzo de 2010) y Sentencia del Tribunal, *Tjebbes*, C-221/17, *M. G. Tjebbes y Otros contra el Minister van Buitenlandse Zaken* (Tribunal, 12 de marzo de 2019).

derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros se inscribe dentro de este espacio sin fronteras interiores¹¹.

También debe tenerse en cuenta la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios¹². No sólo esto, la nacionalidad de un Estado miembro, que es sinónimo de la ciudadanía europea, confiere también derechos políticos que organizan la participación en la vida democrática de la Unión Europea¹³. En particular, el derecho a presentar una iniciativa ciudadana, hacer una petición al Parlamento, recurrir al Defensor del Pueblo, o dirigirse a las instituciones y órganos consultivos de la UE en cualquier lengua oficial, así como el sufragio activo y pasivo en las elecciones tanto del Parlamento Europeo como municipales del Estado miembro en las mismas condiciones que otros nacionales.

Además, la ciudadanía de la Unión ofrece a todo nacional de un Estado miembro que no esté representado en un tercer país, el acceso a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de los demás Estados miembros.

Naturalmente este conjunto de derechos influye y tienen un impacto real en el ejercicio por los Estados miembros de definir los requisitos para la concesión de la nacionalidad; y por ende, incide directamente en el funcionamiento del derecho de la Unión como ordenamiento jurídico común.

Para el Tribunal, la ciudadanía de la Unión y las disposiciones que la regulan, figuran entre las disposiciones fundamentales de los Tratados, ya que son parte integrante de su marco constitucional, y están estructuradas de forma que contribuyen al proceso de integración que constituye la razón de ser de la propia Unión (véase el apartado 91 de la Sentencia que se refiere expresamente al dictamen del Tribunal 2/13 sobre la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos).

El estatuto de derechos que consagra la ciudadanía de la UE tiene un carácter automático, ya que se adquiere con la nacionalidad de un Estado miembro. Por ello, la ciudadanía es una de las principales concreciones de la solidaridad que subyace al proceso de integración y es una pieza fundamental en la construcción de la identidad de la Unión Europea, como ordenamiento jurídico propio aceptado por todos los Estados sobre una base de reciprocidad (véase el apartado 93 de la Sentencia).

Por otra parte, en virtud del principio de cooperación leal, los Estados miembros deben abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión¹⁴.

¹¹ Art. 20(2)(a) TFUE y 21(1) TFUE, Directiva 2004/38/CE. En el Tratado de Maastricht de 1992 también lo dejó claro la Declaración relativa a la Nacionalidad de un Estado miembro (*Diario Oficial* n° C 191 de 29/07/1992 p. 0098).

¹² Consagrados en los artículos 45, 49 y 56 TFUE.

¹³ Vid. Artículos 10, 11 TUE y 20, 22 y 24 TFUE.

¹⁴ Artículo 4.3 TUE.

En consecuencia, según el Tribunal, el ejercicio de la competencia nacional a la hora definir los requisitos para conceder la nacionalidad no carece de límites, porque en última instancia la ciudadanía de la Unión se fundamenta en los valores comunes que se consagran en el artículo 2 del Tratado, así como en la confianza mutua entre todos los Estados miembros, sobre la base de que ninguno de ellos ejercerá su competencia nacional de manera manifiestamente incompatible con la propia naturaleza de la Unión (véase el apartado 95 de la Sentencia).

De todo lo anteriormente expuesto, debemos concluir que, en definitiva, el ejercicio de la competencia soberana para conceder la nacionalidad de un Estado miembro debe enmarcarse en el respeto escrupuloso del principio de la cooperación leal entre todos los Estados miembros que descansa sobre esa relación especial de solidaridad y de lealtad entre dicho Estado y sus nacionales, así como en la reciprocidad de derechos y deberes.

Esta relación es la que sostiene el vínculo de los nacionales con sus Estados, y es precisamente este pacto en el que cada Estado perfila el ejercicio de su soberanía, el que define los derechos y deberes de cada ciudadano de la Unión.

5.2. Examen de incumplimiento de Malta

El Tribunal examinó en detalle la legislación maltesa cuestionada por la Comisión.

Siguiendo el razonamiento de la Comisión, concluyó que el sistema de adquisición de la nacionalidad por medio del procedimiento extraordinario de naturalización, previsto en la legislación maltesa, se basaba en la falta de residencia efectiva y de vínculo previo en el territorio, a lo que había que añadir los importes mínimos predeterminados que resultaban decisivos para la obtención de la nacionalidad, convirtiéndola en una transacción comercial.

Al examinar la legislación maltesa, el Tribunal comenzó por los importes mínimos predeterminados para adquirir la nacionalidad, llegando a la conclusión que constituían un elemento decisivo del sistema lo que reforzaba su naturaleza transaccional, asimilándose a una comercialización de la nacionalidad. En este sentido para el Tribunal, si se tiene en cuenta el hecho de que el requisito de residencia legal exigía una presencia tan limitada que no requería trasladar la residencia a territorio maltés, entonces, no podía negarse el mercantilismo. Además, reforzaba esta idea, el que el solicitante de la naturalización podía reducir la exigencia de 3 años de residencia legal a tan sólo 12 meses, con el pago de 150.000 euros adicionales.

En último lugar, en comparación con la concesión ordinaria de la nacionalidad, resultaba evidente que, si la solicitud de concesión no se asociaba a pagos, entonces la residencia debía ser efectiva y significativamente más larga.

A pesar de las alegaciones de que en realidad las inversiones establecían una vinculación con la economía local y su tejido social, abriendo camino a vínculos futuros; lo cierto es que en el momento de otorgar la concesión no se constataron vínculos reales ni concretos con el Estado maltés.

A todo ello cabe añadir que no se exigía ningún seguimiento tras la concesión de la nacionalidad; tan sólo los motivos de expulsión ya establecidos; incumplir una obligación material, ser una amenaza para la seguridad nacional o tener un comportamiento gravemente perjudicial a los intereses de la República.

Más allá de los requisitos establecidos en la norma; en la práctica, la República de Malta publicitó el pasaporte para inversores como un pasaporte europeo, listando los derechos adjuntos al mismo, entre ellos, la libre circulación en la Unión Europea, haciéndolo más atractivo para los inversores.

Al asemejarse a una comercialización, no podía considerarse que hubiera un vínculo especial, con derechos y deberes recíprocos, y en consecuencia la normativa maltesa resultaba manifiestamente incompatible con el estatuto fundamental de la ciudadanía de la Unión. Al quebrar el principio de cooperación leal, se fracturaba también esa confianza mutua entre Estados miembros, para garantizar derechos y deberes recíprocos con sus ciudadanos sobre la base de la vinculación entre ambos. Por ello, la República de Malta había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE y del artículo 4(3) TUE.

6. IMPACTO Y EFECTOS DE LA SENTENCIA

Conviene destacar que el Tribunal de Justicia resolvió el asunto atendiendo a la incidencia que la legislación nacional podía tener sobre los principios fundamentales del derecho de la Unión Europea. Se trata de un ejemplo particularmente interesante de ponderación entre el ejercicio soberano de un Estado en materia de nacionalidad y las exigencias derivadas del derecho de la Unión, que acabó conduciendo a la constatación de una infracción.

Malta sostenía que debía valorarse el grado de vulneración para determinar si la Comisión podía iniciar un procedimiento de infracción. Sin embargo, el Tribunal consideró tal planteamiento incompatible con el principio de primacía. También el Abogado General sostenía que la declaración de una infracción supondría una injerencia en el derecho nacional maltés. No obstante, el Tribunal precisó que los Tratados no establecen una graduación según la gravedad de la infracción, y que introducirla implicaría restringir los efectos inherentes al principio de primacía del Derecho de la Unión.

En este contexto, ha habido alguna crítica doctrinal que, sin cuestionar la inmoralidad de la venta de ciudadanía, ha cuestionado el modo en que la Co-

misión Europea actuó¹⁵. Bajo esta tesis, la Comisión habría intentado «eludir los procedimientos constitucionales y decisionales previstos en los Tratados» para «redefinir la ciudadanía europea y su relación con la ciudadanía nacional», confiando en que el Tribunal de Justicia se hiciera cómplice.

También se ha criticado que la ciudadanía nacional forma parte esencial de la identidad de los Estados miembros y que cualquier alteración de ese equilibrio entre unidad y diversidad debe abordarse mediante los cauces adecuados: bien por reforma de los Tratados, bien a través de procedimientos legislativos y administrativos de la propia Unión, o mediante acuerdos adoptados entre los Estados conforme al principio de cooperación leal del artículo 4.3 TUE.

Aunque no se cuestiona que en este caso se comercializase la ciudadanía, hay quién sostiene que el caso contra Malta constituye «un ejercicio flagrante de expansión jurisdiccional y de elusión de los procedimientos constitucionales correctos». Desde esta perspectiva, el verdadero problema radicaría en la tendencia a una «invención judicial ex nihilo» del concepto de ciudadanía de la Unión, fenómeno iniciado con la sentencia *Grzelczyk* y perpetuado en la jurisprudencia posterior¹⁶.

Sin embargo, tal interpretación no se sustenta ya que desconoce manifiestamente que la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia actúan como garantes del orden jurídico de la Unión, defendiendo que la concesión de nacionalidad por un Estado miembro no puede erosionar los derechos de la ciudadanía europea ni socavar la coherencia de los principios de la Unión.

La Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados¹⁷, y en el ejercicio de sus funciones, defiende los principios exigibles para garantizar el pleno respeto de la ciudadanía europea. El Tribunal, por su parte, en su papel de intérprete supremo del Derecho de la Unión¹⁸, delimita los márgenes de actuación que permiten dichos principios para asegurar que no se comprometa la confianza mutua entre Estados miembros, ni el contenido sustantivo de la ciudadanía europea.

La Sentencia plantea con nitidez la tensión entre la soberanía estatal en materia de nacionalidad y la exigencia de coherencia sistémica dentro del orden jurídico de la Unión. Este fallo reafirma el principio de primacía y delimita los márgenes de actuación de los Estados miembros, al tiempo que reabre el debate doctrinal sobre el alcance constitucional de la ciudadanía europea.

Otros críticos han observado que el Tribunal de Justicia, al recurrir a la idea de un vínculo de «lealtad y solidaridad» entre un individuo y su Esta-

¹⁵ Weiler, Joseph HH., «Citizenship for Sale (Commission v Malta)» (Católica Global School of Law, 23 April 2024) <https://catholicallaw.fd.lisboa.ucp.pt/node/3736>.

¹⁶ *vid. Supra*.

¹⁷ Artículo 17 TUE.

¹⁸ Artículos 17 y 19 TUE, 267 TFUE.

do, ha acabado «haciendo un *Nottebohm*»¹⁹. Refiriéndose al célebre caso de 1955, en el que Frederich Nottebohm, originario de Alemania pero emigrado a Guatemala, fue arrestado y deportado por ser alemán, viendo sus bienes confiscados durante la Segunda Guerra Mundial, a pesar de haber adquirido la nacionalidad de Liechtenstein y aún sin haber tenido nunca un domicilio habitual en dicho Estado. En el mismo, el Tribunal Internacional de Justicia negó la eficacia de una nacionalidad adquirida sin conexión real con el país, siendo entonces una cuestión entre una visión formal y una visión sustantiva de la nacionalidad; o lo que es lo mismo, una legalidad estricta y una realidad efectiva de los lazos sobre los que descansa la ciudadanía.

Si bien es cierto que este es el contraste que a simple vista se da de fondo; también es cierto que el nacimiento de la ciudadanía europea con el tratado de Maastricht, décadas más tarde, lo cambia todo. No puede darse una discusión como la del caso *Nottebohm*, porque el caso de los pasaportes malteses examina a fondo como la ciudadanía europea moldea e impone límites al estatuto nacional de cada Estado. No puede sacarse de contexto: la ciudadanía europea amplía el abanico de derechos de cada Estado miembro, y lo extiende a los demás. Deben existir límites frente a prácticas cuestionables que pueda distorsionar esto, especialmente para velar por la cooperación leal y la confianza mutua; evitando tensiones internas o posibles conflictos.

Es interesante mencionar que en 2020 se llevó a cabo una evaluación comparativa cuantitativa sobre los orígenes económicos y los resultados de los programas llamados «visas o pasaportes dorados» de los Estados miembros de la Unión Europea. Los resultados de este sugieren que los Estados recurrieron a estos programas para cubrir déficits económicos a corto plazo, si bien su impacto a nivel nacional fue prácticamente insignificante²⁰. También se apunta que ha habido un giro radical en cuanto a los criterios para seleccionar inmigrantes bajo este tipo de permisos o visas que reflejan una lógica transaccional, sin esperar que los nuevos residentes contribuyan activamente al crecimiento económico más allá de su inversión inicial. A pesar de todo, la magnitud del impacto en la economía nacional ha sido muy limitado.

En cuanto a sus efectos, esta Sentencia marca un importante precedente porque desarrolla el concepto de ciudadanía europea, el principio de cooperación leal y el de confianza mutua. En un sentido más práctico, la Sentencia reconoce los riesgos que conllevan los visados o pasaportes dorados para los intereses de la Unión, que, se manifiestan exponiendo a otros Estados miem-

¹⁹ Lepoutre, J., «Golden Passports : La Cour de justice ferme Le Marché de la citoyenneté». JP blog, 2025. Disponible en: <https://blog.juspoliticum.com/2025/05/23/golden-passports-la-cour-de-justice-ferme-le-marche-de-la-citoyennete-par-jules-lepoutre/>.

²⁰ Surak, Kristin and Tsuzuki, Yusuke, «Are golden visas a golden opportunity? Assessing the economic origins and outcomes of residence by investment programmes in the EU». *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2021), DOI: 10.1080/1369183X.2021.1915755.

bro; particularmente en una era de amenazas a la seguridad procedentes de Rusia, y por otros riesgos potenciales como el blanqueo de capitales, la corrupción, la evasión fiscal o la lucha contra el crimen organizado.

CONCLUSIONES

En su Sentencia, el Tribunal de Justicia dejó claro que no se puede entender la soberanía de los Estados miembros para conceder la nacionalidad de forma estanca. El reconocimiento de la ciudadanía de la Unión descansa sobre la idea compartida del vínculo efectivo y de la confianza mutua. La confianza mutua está estrechamente ligada a la cooperación leal, es esta última la que obliga a los Estados a abstenerse de acciones que atenten contra el Derecho de la Unión.

Si un Estado miembro incumple manifiestamente la exigencia del vínculo efectivo, es decir, de esa relación especial de reciprocidad de derechos y deberes entre un Estado miembro y sus nacionales, rompe, por ende, esa confianza mutua sobre la que descansa la ciudadanía de la Unión e infringe así el artículo 20 TFUE y el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4.3 TUE.

Al asemejar el programa de naturalización para inversores maltés a una comercialización de la nacionalidad maltesa, y por extensión, de la ciudadanía de la Unión, el Tribunal declara que estos sistemas transaccionales de comercialización de la concesión de nacionalidad son incompatibles con el estatuto fundamental de ciudadano europeo que se deriva de los Tratados.

Esta Sentencia, en última instancia, pone en valor dos elementos fundamentales: por una parte, la importancia de la noción de ciudadanía europea, y por otra, el principio de confianza mutua que deben preservar los Estados miembros en el marco de los tratados.

Nacionalidad, prerrogativa de los Estados miembros, sí, pero en el ejercicio de dicha competencia, los Estados están obligados a asegurar el respeto del derecho de la Unión, la noción de ciudadanía europea, y preservar la confianza mutua. Tales principios deben prevalecer frente a otras consideraciones puramente nacionales que en ningún caso pueden negar el efecto útil del Derecho de la Unión. El fin de los pasaportes dorados supone un avance significativo en la concepción del estatuto de ciudadano de la Unión como estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, dentro del marco constitucional de la Unión.

FUENTES JURÍDICAS

Opinión del Abogado General Collins (AG Collins), *Comisión contra Malta*, AG-op C-181/23, *Comisión contra la República de Malta* (4 de octubre de 2024).
STJUE (Gran Sala) C-181/23, *Comisión contra la República de Malta* (29 de abril de 2025).

- STJUE C-369/90, *Mario Vicente Micheletti y Otros contra la Delegación del Gobierno en Cantabria* (7 de julio de 1992).
- STJUE C-184/99, *Rudy Grzelczyk contra el Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* (20 de septiembre de 2001).
- STJUE C-192/99, *The Queen, Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur* (20 de febrero de 2001).
- STJUE C-413/99, *Baumbast y R contra el Secretary of State for the Home Department* (17 de septiembre de 2002).
- STJUE, Zhu y Chen, C-200/02, *Zhu y Chen contra el Secretary of State for the Home Department* (19 de octubre de 2004).
- STJUE C-135/08, *Rottmann contra Freistaat Bayern* (2 de marzo de 2010).
- STJUE C-221/17, *M. G. Tjebbes y Otros contra el Minister van Buitenlandse Zaken* (12 de marzo de 2019).
- STJUE (Sala Primera) C-433/13, *Comisión Europea contra la República Eslovaca* (Tribunal, Sala Primera, 16 de septiembre de 2015) EU:C:2015:574.
- Dictamen del Tribunal 2/13, *Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos* (Tribunal, 18 de diciembre de 2014) ECLI:EU:C:2014:2454.
- Decisión de seguimiento sobre programas de ciudadanía e inversión de la Comisión Europea. [C (2022) 2028 final].
- Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, Nottebohm, (*Liechtenstein v Guatemala*) (CIJ, 6 de abril de 1955) CIJ Recueil 1955, 4.
- Maltese Citizenship Act, Chapter 188 of the Laws of Malta (31 de julio de 2020) <https://legislation.mt/eli/cap/188/20200731/eng>.

BIBLIOGRAFÍA

- BBC News, «Cyprus to suspend «EU Golden passports» scheme». October 23, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-europe-54522299>.
- Chamon, Merijn, «Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship.» *European Law Review* 50 (2025): 475 y ss.
- Comisión Europea, «Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union», EUR-Lex COM (2019) 12 final (Bruselas, 23 de enero de 2019)
- Comisión Europea, «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Esquemas de ciudadanía e inversión en residencia en la Unión Europea» COM (2019) 12 final (Bruselas, 23 enero 2019).
- Daphne Caruana Galizia Foundation, Reporting from the Passport Papers. Investigación conjunta, Abril 27, 2021. <https://www.daphne.foundation/passport-papers/>.
- Islam, R., «Commodifying citizenship: The ECJ rules against Malta's «Golden passport» program.» *ASIL*, 2025.
- Lepoutre, J., «Golden Passports : La Cour de justice ferme Le Marché de la citoyenneté». *JP blog*, 2025.
- Martinez Serrats, J., «Obtaining citizenship in European Union member states through «Golden visas»: A comparative analysis of the Maltese and Austrian systems», *Revista Paradigma*, 34 No. 1, (2025): pp. 24–40. DOI: 10.55839/2318-8650revparrpv34n1pa.
- Ministry of Asylum and Migration of the Netherlands, «Admission scheme for foreign investors abolished.» 2024 <https://ind.nl/nl/nieuws/toelatingsregeling-voor-buitenlandse-investeerdere-abgeschaft>.
- Moreno Fernández-Santa Cruz, M., «El Fin de la nacionalidad dorada.» *Revista de las Cortes Generales* (2025): 365–380. DOI:10.33426/rcg/2025/119/1870.

- Pegg, David, «Cyprus Scraps «Golden Passport» Scheme after Politicians Caught in Undercover Sting.» *The Guardian*, October 13, 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/13/cyprus-scraps-golden-passport-scheme-after-politicians-caught-in-undercover-sting> accessed 5 November 2025.
- Pitrová, M. and Bidančova, C., «The Golden visa: how can one Access the EU and for what price», *Journal of Comparative Politics*, vol. 17, no. 2. (2024): 66-87.
- Reuters, «Bulgaria scraps «Golden passports» scheme to lure wealthy foreigners.» March 24, 2022. <https://www.reuters.com/world/europe/bulgaria-scraps-golden-passports-scheme-lure-wealthy-foreigners-2022-03-24/>.
- Reuters, Patricia Vicente Rua, and Catarina Demony, «Portugal ends Golden Visas, curtails Airbnb rentals to address housing crisis.» February 16, 2023. <https://www.reuters.com/markets/europe/portugal-ends-golden-visas-curtails-airbnb-rentals-address-housing-crisis-2023-02-16/>.
- Scherrer, A., and Thirion, E., *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) Schemes in the EU: State of Play, Issues and Impacts*. (European Parliamentary Research Service, Study PE 627.128, October 2018).
- Simancas Sánchez, D., «La ciudadanía europea no está en venta (STJUE, 29 de abril de 2025, C-181/23, Comisión Europea contra Malta).» *Revista Española de Derecho Europeo*, 95 (Julio-septiembre 2025): 131-156. DOI:10.37417/REDE/num95_2025_3169.
- Surak, Kristin and Tsuzuki, Yusuke, «Are golden visas a golden opportunity? Assessing the economic origins and outcomes of residence by investment programmes in the EU». *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2021), DOI: 10.1080/1369183X.2021.1915755.
- Surak, Kristin, «There's no golden lining for Trump's Gold Card.» *LSE USAPP Blog*, 11 March 2025. <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2025/03/11/theres-no-golden-lining-for-trumps-gold-card/>.
- Weiler, Joseph HH., «Citizenship for Sale (Commission v Malta)» (Católica Global School of Law, 23 April 2024) <https://catolicalaw.fd.lisboa.ucp.pt/node/3736>.
- Zagaris, Bruce, «Money Laundering, Bank Secrecy, and International Human Rights.» *IELR* 41(2025): 186.

