

LA CIUDADANÍA EUROPEA NO ESTÁ EN VENTA (STJUE, 29 DE ABRIL DE 2025, C-181/23, COMISIÓN EUROPEA CONTRA MALTA)

EU CITIZENSHIP IS NOT FOR SALE (CJEU, 29 APRIL 2025, C-181/23, EUROPEAN COMMISSION V. MALTA)

Daniel Simancas Sánchez*

RESUMEN: En este trabajo se analiza el asunto *Comisión Europea contra Malta*, resuelto en la sentencia de 29 de abril de 2025 (C-181/23). En ella el Tribunal de Justicia estima el recurso por incumplimiento de la Comisión al considerar que el programa del Estado maltés por el que concede la ciudadanía a cambio de pagos e inversiones predeterminados incumple las obligaciones impuestas por el artículo 20 TFUE y quiebra los principios de cooperación leal y confianza mutua entre los Estados miembros.

PALABRAS CLAVE: Ciudadanía europea; nacionalidad; cooperación leal; programa de naturalización para inversores; vínculo efectivo, solidaridad.

ABSTRACT: This paper analyzes the case of *European Commission v. Malta*, decided in the judgment of 29 April 2025 (C-181/23), in which the Court of Justice upheld the Commission's infringement action, finding that Malta's program granting citizenship in exchange for predetermined payments and investments breaches the obligations laid down in Article 20 TFEU and undermines the principles of sincere cooperation and mutual trust among Member States.

* Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (dsimancas@ucm.es).

KEYWORDS: EU citizenship, nationality, sincere cooperation, investor citizenship programme, genuine link, solidarity.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA CIUDADANÍA EUROPEA Y LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD POR CARTA DE NATURALEZA DE INVERSORES EXTRANJEROS.— 2. ANTECEDENTES DEL CASO: EL PROGRAMA MALTÉS DE CIUDADANÍA PARA INVERSORES DE 2020 Y LOS *TIRA Y AFLOJA* PREVIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA CON LA REPÚBLICA DE MALTA.— 3. LOS PROGRAMAS DE CIUDADANÍA PARA INVERSORES A OJOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN.— 4. CINCO COMENTARIOS A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA.— 5. CONCLUSIÓN.— 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN: LA CIUDADANÍA EUROPEA Y LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD POR CARTA DE NATURALEZA DE INVERSORES EXTRANJEROS

Es sabido que el origen de la ciudadanía de la Unión se remonta a la reforma del Tratado de Maastricht de 1992. Hasta entonces, el término «ciudadano» no formaba parte del vocabulario del Derecho de la Unión¹. Los nacionales de los Estados miembros eran definidos según la actividad económica o posición que desempeñaran en el mercado. Eran, en suma, meros «operadores económicos»². Con la conclusión del Tratado que toma su nombre de una de las ciudades más antiguas de Países Bajos —y del río que pasa por ella, el Mosa—, los nacionales de los Estados miembros de la Unión fueron investidos ciudadanos.

Huelga decir que el propósito de la reforma de los Tratados no pasaba por realizar un mero cambio nominal, sino por reforzar el proyecto de integración europea mediante la creación del concepto de ciudadanía, que hiciera que los nacionales europeos dejaran de

ser considerados meros operadores económicos y fueran concebidos como ciudadanos. Para ello se antojaba indispensable incorporar dicho concepto a los Tratados. Esta estrategia, con impronta española³, apuntaló la existencia de un vínculo jurídico-político, asentado sobre un sentimiento de pertenencia, pero también de lealtad y responsabilidad, entre la Unión y los nacionales de los Estados, dotándoles de un estatuto conformado por una extensa relación de derechos y deberes cuyo reconocimiento y ejercicio no se circunscribe al territorio del que son nacionales, sino que se extiende al con-

¹ Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 8ª ed., 2014, p. 143.

² *Ibidem*.

³ Fue a petición del Gobierno de España que el concepto de ciudadanía se introdujo en los Tratados constitutivos, tal como recuerda Sarmiento, D. *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, 3ª ed., 2020, p. 173.

junto de países de la Unión⁴. La ciudadanía europea confiere a sus titulares un avanzado y completo estatuto jurídico, con independencia del lugar de residencia y de la actividad ejercida⁵.

El vínculo jurídico-político sobre el que se articula el reconocimiento de los citados derechos se materializó principalmente mediante la introducción de dos disposiciones clave: por un lado, el artículo 9 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y, por otro, el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Estas disposiciones, a las que nos volveremos a referir en el desarrollo del presente trabajo, organizan y definen la ciudadanía europea a partir de tres reglas fundamentales. Primera, la ciudadanía europea no suprime ni sustituye a la ciudadanía nacional, sino que se añade a la misma. Segunda, la ciudadanía europea está vinculada a la nacionalidad de un Estado miembro, por lo que el disfrute de las prerrogativas del estatuto de ciudadano europeo es inescindible de la condición de nacional de un Estado miembro de la Unión. Tercera y última, los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad, de la que depende la ciudadanía de la Unión, son competencia exclusiva de los Estados miembros, de forma que son estos los que soberanamente establecen las condiciones por las que una persona adquiere o pierde la condición de nacional de ese Estado —y, con ella, la de ciudadano europeo—.

Así pues, si bien las dos primeras reglas subrayan el carácter complementario e indisoluble de la ciudadanía europea con respecto a la ciudadanía nacional de un Estado miembro, la tercera se centra en aclarar que la competencia para regular el acceso y mantenimiento del estatuto de ciudadano nacional y europeo es de las autoridades nacionales. El celo de los Estados con respecto a su soberanía hizo que, a diferencia de lo que ocurre en otras organizaciones federales, se descartara que la Unión, a través de sus instituciones, asumiera la competencia de conceder y/o retirar la ciudadanía europea⁶. La adquisición del estatuto de ciudadano europeo se hace así depender de la decisión de los Estados. Sin embargo, debe advertirse que el ejercicio de esta competencia es exclusiva mas no absoluta, lo que significa que se habrá de ejercer sin contravenir el Derecho de la Unión.

En este punto se sitúa el *quid* de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en la que resuelve si el programa de ciudadanía para inversores de 2020 de la República de Malta es compatible con el Derecho de la Unión, o si, por el contrario, trasgrede las obligaciones derivadas del artículo 20.1 TFUE, violando al mismo tiempo el principio de cooperación leal de los Estados miembros con el proyecto europeo (art. 4.3 TUE). Dado que luego expondremos pormenorizadamente el contenido de

⁴ Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J. *Instituciones y Derecho...* op. cit. pp. 144-145.

⁵ *Idem*, p. 145.

⁶ Conclusiones del Abogado General, 4 de octubre de 2024, *Comisión Europea c. Malta*, C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, Para. 44.

este programa, ahora solo mencionaremos que diseña un procedimiento para conceder la nacionalidad maltesa (y, por ende, la ciudadanía europea) a extranjeros —y familiares— con alto poder adquisitivo que, previa evaluación por las autoridades maltesas de posibles riesgos para la seguridad del país, se comprometen a realizar ciertos pagos e inversiones.

Ahora bien, Malta no es el único país de la Unión con un programa de ciudadanía o residencia para inversores⁷. Han sido varios los Estados con legislaciones similares que han ofrecido el acceso a la ciudadanía o residencia a inversores extracomunitarios a cambio de una serie de exigencias en las que predomina la realización de inversiones específicas. En esta lista de países destacan Bulgaria, Chipre y Malta, que, a diferencia de otros como Estonia, Irlanda, Italia, Letonia o Portugal, contienen programas de ciudadanía —y no solamente de residencia— para inversores extracomunitarios con altos niveles de renta, sin someter su concesión a la acreditación de un vínculo efectivo con el Estado en cuestión o de un periodo de residencia equivalente al de la naturalización ordinaria⁸.

Centrándonos en el grupo de países con programas de ciudadanía para inversores, conviene recordar que estos programas son contemporáneos. Fueron aprobados después de haber evitado el colapso bancario, cumplir con los rescates internacionales y aplicar políticas de austeridad con reformas laborales y fiscales. Capeada la primera fase de la crisis, situada entre los años 2008 y 2012, estos países se lanzaron a conseguir nuevas vías de financiación atrayendo capital extranjero para estimular sus economías, en concreto reactivando el mercado de la vivienda (de lujo). Esta misma estrategia fue adoptada para afrontar los efectos de la crisis de la pandemia, que, aunque transitoriamente y de manera menos intensa, lastró la economía de los Estados miembros. En este sentido, el Estado búlgaro, que había contado previamente con una legislación de concesión de permisos de residencia a cambio de inversiones, implementó un programa que condicionaba el acceso a la ciudadanía europea por extracomunitarios a la realización de una inversión millonaria, requiriendo adicionalmente un mínimo de residencia al solicitante-inversor en el país⁹. Por su parte, el programa chipriota exigía el cumplimiento de requisitos similares, sin exigir a los interesados conexión previa alguna¹⁰.

⁷ Carrera Núñez, S. y Marrero González, G. «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?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º 49, septiembre/diciembre de 2014, pp. 850 y 858-862.

⁸ Scherrer, A. y 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, 2018, p. 5, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/155728/EPRS_STUD_627128_Citizenship%20by%20Investment%20_FINAL.pdf.

⁹ Scherrer, A. y Thirion, E. *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI)*... *op. cit.*, p. 17.

¹⁰ *Ibidem*.

Con todo, los programas de Bulgaria y Chipre tienen algo en común que los diferencia del maltés: las presiones de las instituciones europeas provocaron su cierre en 2022 y 2020, respectivamente. No hizo lo mismo Malta, que, ignorando las presiones de la Unión, impulsó un nuevo programa de ciudadanía para inversores en el año 2020. Dicho programa se apoya en el lanzado en 2014 y soslaya las advertencias europeas sobre una política de comercialización del estatuto de ciudadano europeo¹¹. Así, la problemática está servida y exige responder al interrogante de si los Estados miembros, en ejercicio de su competencia exclusiva de definir los modos de adquirir la nacionalidad y, con ella, la ciudadanía de la Unión, pueden diseñar programas con que atraer a inversores extranjeros sin ninguna relación especial con el Estado, aprovechando el atractivo de la ciudadanía europea.

Este trabajo tratará de responder a dicho interrogante analizando la sentencia del Tribunal de Justicia referenciada en el título. Para ello se comenzará exponiendo, de manera pormenorizada, el programa de ciudadanía para inversores de 2020 (no así el de 2014, toda vez que no ha sido objeto de análisis en el recurso por incumplimiento presentado por la Comisión). A continuación, se dará cuenta de las conclusiones del Abogado General y de las alegaciones de la Comisión Europea y, posteriormente, de las autoridades maltesas. Conocida la posición del Abogado General y las alegaciones de las partes, se procederá a desentrañar los razonamientos clave en los que el Tribunal de Justicia de la Unión apoya su decisión sobre el citado recurso de incumplimiento. Por último, se compartirán algunas consideraciones críticas a propósito de la postura del Tribunal de Justicia.

2. ANTECEDENTES DEL CASO: EL PROGRAMA MALTÉS DE CIUDADANÍA PARA INVERSORES DE 2020 Y LOS TIRA Y AFLOJA PREVIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA CON LA REPÚBLICA DE MALTA

En su sentencia de 29 de abril de 2025, el Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, resolvió el recurso por incumplimiento presentado por la Comisión contra Malta¹². El litigio pasaba por determinar si el programa maltés de ciudadanía para inversores de 2020 suponía un incumplimiento de las obligaciones que incumben al Estado maltés en virtud del artículo 20 TFUE, relativo a la ciudadanía de la Unión y a los derechos y deberes anudados a la misma, y del artículo 4.3 TUE, que proclama el principio de cooperación leal.

¹¹ Carrera Núñez, S. y Marrero González, G. «La ciudadanía europea en venta... *op. cit.*», p. 854 y ss.

¹² Un comentario a la sentencia aquí analizada puede asimismo encontrarse en: Moreno Fernández-Santa Cruz, M. «El fin de la nacionalidad dorada. Análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre el programa de ciudadanía para inversores de Malta. Asunto C-181/23 de 29 de abril», *Revista de las Cortes Generales*, N.º 119, 2025, pp. 365-380.

El programa en liza está regulado en el Reglamento de 2020, enmarcado a su vez en la Ley de Ciudadanía Maltesa, concretamente en su artículo 10.9. Tras la reforma introducida por la Ley de 28 de julio de 2020, esta disposición señala que, «sin perjuicio de las disposiciones contenidas en [dicha] Ley o en cualquier otra», el Ministro podrá otorgar un certificado de naturalización como ciudadano de Malta a un extranjero o apátrida que haya prestado servicios excepcionales a la República de Malta o a la humanidad, o cuya naturalización sea «de interés excepcional para la República de Malta», siempre que se cumplan ciertos requisitos. Asimismo, aclara que el adjetivo «excepcional», término jurídico indeterminado, debe entenderse como «manifiestamente superior», haciendo referencia, en particular, a las contribuciones de científicos, investigadores, deportistas, artistas, intérpretes culturales.... e inversores y empresarios.

Los requisitos para la naturalización por servicios excepcionales para inversores son los siguientes: primero, pagar una determinada contribución al Gobierno maltés; segundo, comprar un bien inmueble con un valor determinado, o alquilarlo, siempre que la renta anual sea superior a una cierta cifra, durante al menos cinco años; tercero, realizar una donación de un determinado importe a una organización o sociedad no gubernamental registrada o reconocida de algún modo por parte de las autoridades maltesas; cuarto, acreditar una residencia de treinta y seis meses (o, en su caso, de doce, siempre que la inversión directa excepcional ascienda a una determinada cantidad); y, por último, haber superado una evaluación de admisibilidad por las autoridades para ser autorizado a presentar una solicitud de naturalización¹³. El interesado podrá empero ampliar su solicitud para incluir a familiares (cónyuge e hijos) a cambio de aportaciones adicionales¹⁴. Por último, el Reglamento de 2020 establece que el número de certificados concedidos

¹³ El Reglamento de 2020, en sus artículos 15, apartado 3, y 16, apartados 1 7, detalla los referidos requisitos: primero, «pagar al Gobierno maltés una contribución de 600 000 euros o de 750 000 euros, de los cuales 10 000 euros deberán abonarse, en concepto de depósito no reembolsable, con la presentación de las solicitudes de residencia o del formulario de admisibilidad; el resto se devengará tras la aprobación en principio de la solicitud de naturalización»; segundo, «adquirir y ser titular de un bien inmueble residencial en Malta de un valor mínimo de 700 000 euros o alquilar un bien inmueble residencial en Malta por una renta anual mínima de 16 000 euros (por un período mínimo de cinco años)»; tercero, «realizar una donación como mínimo de 10 000 euros a favor de una organización o sociedad no gubernamental filantrópica, cultural, deportiva, científica, artística o de protección del bienestar animal registrada o reconocida de otro modo por las autoridades»; cuarto, «haber residido en Malta durante un período de treinta y seis meses (en cuyo caso el pago ascenderá a 600 000 euros), que podrá reducirse a un mínimo de doce meses, siempre que se realice una inversión directa excepcional (en cuyo caso el pago ascenderá a 750 000 euros)»; quinto, «haber superado una evaluación de admisibilidad por parte de las autoridades y haber sido autorizado a presentar una solicitud de naturalización de conformidad con lo previsto en el artículo 10 del referido Reglamento».

¹⁴ Así pues, dicha aportación adicional en 50.000 euros para el cónyuge y para cada uno de los hijos (art. 16.3).

mediante este programa, con exclusión de las personas a cargo, no podrá superar los 400 y que la cantidad total de solicitantes admitidos, excluyendo de nuevo a las personas a cargo, no excederá de 1.500. Estas cifras son más estrictas que las del Reglamento de 2014, el cual, aun derogado por el de 2020, estuvo vigente hasta que se alcanzó el número máximo de solicitudes —1.800—, sin contar tampoco las personas a cargo.

Pues bien, en línea con los artículos 258 y 259 TFUE, disposiciones que regulan la fase pre-contenciosa del recurso por incumplimiento, la presentación de esta acción directa estuvo precedida de un intercambio de escritos entre la Comisión y la República de Malta: si la guardiana de los tratados expuso que el citado programa mercantilizaba la ciudadanía de la Unión Europea, así como que constituía una explotación del logro común que suponía la ciudadanía europea y que vulneraba el principio de cooperación leal entre la Unión y los Estados, las autoridades maltesas defendieron que la posición de la Comisión sobre su programa de ciudadanía para inversores de 2020 violaba el principio de atribución de competencias, ya que invadía un ámbito reservado a la soberanía de los Estados, cual es el de definir los requisitos de concesión de la nacionalidad por carta de naturaleza¹⁵. Agotada sin éxito esta fase pre-contenciosa, la Comisión procedió a interponer el recurso por incumplimiento contra Malta al considerar que, a tenor de los razones expuestas en los escritos remitidos al Estado maltés, el programa infringía las obligaciones impuestas a los Estados miembros en virtud de los artículos 20 TFUE y 4.3 TUE.

3. LOS PROGRAMAS DE CIUDADANÍA PARA INVERSORES A OJOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN

En línea con lo señalado en la introducción, este epígrafe comenzará exponiendo las conclusiones del Abogado General, proseguirá con las alegaciones de las partes —la Comisión Europea y la República de Malta— recogidas en la sentencia del TJUE y, por último, finalizará con el análisis de la posición del TJUE sobre el citado programa de ciudadanía.

3.1. Conclusiones del Abogado General

El Abogado General Collins, en sus conclusiones de 4 de octubre de 2024, interesó la desestimación del recurso de incumplimiento interpuesto por la Comisión. Su posición puede resumirse en tres razonamientos principales.

El primero de ellos atañe a la delimitación del objeto del recurso. Según el Abogado General, el análisis del incumplimiento del Derecho de la Unión

¹⁵ STJUE, 29 de abril de 2025, *Comisión Europea c. Malta*, C-181/23, ECLI:EU:C:2025:283, Para. 35.

imputado por la Comisión a la República de Malta por la implementación del programa de ciudadanía para inversores de 2020 ha de centrarse exclusivamente en las obligaciones del artículo 20 TFUE, quedando así fuera el artículo 4.3 TUE. A su juicio, los motivos en que la Comisión apoya la infracción del principio de cooperación leal no difieren de los invocados para justificar la violación del artículo 20 TFUE. Por ello, teniendo en cuenta que la presunta infracción del artículo 4.3 TUE es inescindible de la del artículo 20 TFUE y que no se presentan pruebas ni existe razón alguna para sostener una violación autónoma de tal precepto, apuesta por centrar el objeto del posible incumplimiento en el artículo 20 TFUE¹⁶.

El segundo radica en la competencia para definir los modos de adquirir y perder la nacionalidad de los Estados miembros. Admitiendo que la ciudadanía de la Unión depende de la nacionalidad de los Estados, cuya concesión y retirada es competencia exclusiva de estos, recuerda que «los Estados miembros podrían haber decidido poner en común sus competencias y ceder a la Unión Europea la facultad de determinar quién puede convertirse en ciudadano de la Unión». Empero —añade— no lo hicieron. Esta opción tiene consecuencias, toda vez que —asegura— «la entidad política única que resulta de la creación de la ciudadanía de la Unión no impone obligaciones a los Estados miembros en cuanto a las condiciones para conceder la nacionalidad»¹⁷. El Abogado General rechaza así que las instituciones de la Unión Europea o los Estados miembros puedan cuestionar la concesión de la nacionalidad a una persona por un Estado miembro para impedir que dicha persona disfrute automáticamente del estatuto de ciudadano europeo.

El tercer razonamiento en que el Abogado General apoya su decisión es corolario del anterior y responde al interrogante de si el vínculo efectivo o la relación especial entre el solicitante de la nacionalidad y el Estado miembro puede actuar como requisito o condición para el reconocimiento de la nacionalidad de ese Estado y la ciudadanía europea. Sobre este particular, comienza repasando la jurisprudencia del TJUE para terminar subrayando que es la primera vez que el TJUE enjuicia la legislación de un Estado miembro en materia de adquisición de la nacionalidad a la luz del Derecho de la Unión¹⁸. Descartando así que los asuntos *Micheletti* o *Zhu y Chen* constituyan precedentes sobre los que el TJUE pueda apoyarse para pronunciarse acerca del presente caso, prosigue señalando, con cierta sorna, que el carácter inédito de este enjuiciamiento solo encuentra explicación en «el hecho de que el Derecho de la Unión Europea no puede conferir a una persona el derecho a convertirse en nacional de un Estado miembro»¹⁹.

¹⁶ Conclusiones del Abogado General, 4 de octubre de 2024, *Comisión Europea c. Malta*, C-181/23, Para. 40

¹⁷ *Idem*, Para. 44.

¹⁸ *Idem*, Para. 50.

¹⁹ *Ibidem*.

Dicho esto, el Abogado General reconoce que el requisito del vínculo efectivo está presente en el Derecho Internacional, concretamente a partir de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el asunto *Nottebohm*. Entonces, se admitió que los Estados pueden negarse a reconocer la nacionalidad concedida por otro Estado cuando comprueben que no concurre tal vínculo o conexión entre el individuo y la nacionalidad del Estado alegada. Con todo, precisa que ni la CIJ ha definido dicho requisito ni, menos aún, el Derecho Internacional obliga a su transposición a los ordenamientos nacionales, pues tal exigencia quebraría la competencia exclusiva de los Estados en esta materia²⁰.

Centrándose en el recorrido de tal requisito en el Derecho de la Unión, sostiene que, si bien es cierto que algunos Estados miembros exigen un vínculo efectivo o relación especial de sus nacionales con ese Estado, el Derecho de la Unión no define ni exige que exista tal conexión para adquirir o conservar la nacionalidad²¹. Con todo, confiesa que, si la legislación condiciona la conservación de la nacionalidad a la existencia de dicha conexión, el Derecho de la Unión obliga a que las autoridades nacionales realicen la oportuna evaluación respetando el principio de proporcionalidad y las garantías procesales²².

No obstante, con independencia de si el Estado miembro incluye, o no, tal requisito en su legislación para conceder la nacionalidad por carta de naturaleza, los Estados miembros están obligados a reconocer la nacionalidad otorgada por otro Estado, sin que puedan oponerse a dicho reconocimiento basándose en la falta de conexión entre la persona en cuestión y el Estado que le ha concedido la nacionalidad²³. En caso contrario, se estaría quebrando el reconocimiento mutuo y el respeto a la soberanía nacional, al tiempo que se estaría alterando el equilibrio de los tratados entre la ciudadanía nacional y la de la Unión, generando «una erosión totalmente ilegal de la competencia de los Estados en un ámbito altamente sensible, que, de forma incuestionable, decidieron mantener bajo su control exclusivo»²⁴.

En suma, aunque el Abogado General no termina de decirlo expresamente, sus Conclusiones están atravesadas por una idea capital: no se puede intentar corregir ni matizar la decisión de los Estados miembros de no ceder a la Unión Europea la competencia de regular la adquisición del estatuto de ciudadano europeo requiriendo ahora que la concesión de la nacionalidad por carta de naturaleza esté condicionada por la satisfacción de una condición previa, a saber: el vínculo efectivo o relación especial de la persona que obtiene la nacionalidad y su Estado. El Abogado General parece retrotraerse en tal decisión para terminar rechazando que Malta haya incumplido las obligaciones impuestas por el artículo 20 TFUE con el citado programa de ciudadanía.

²⁰ *Idem*, Para. 56.

²¹ *Idem*, Para. 55.

²² *Ibidem*.

²³ *Idem*, Para. 57.

²⁴ *Ibidem*.

3.2. Alegaciones de la Comisión

Por su parte, las alegaciones de la Comisión pueden organizarse en tres puntos. El primero de ellos se centra en que, si bien es cierto que los Estados miembros tienen la competencia para definir los requisitos para la concesión y la pérdida de nacionalidad, no lo es menos que esta competencia, aun siendo exclusiva de los Estados, debe ejercerse en todo caso con pleno respeto al Derecho de la Unión. Es decir, los Estados están obligados a que el ejercicio de tal competencia no jibarice «la esencia, el valor y la integridad de la ciudadanía de la Unión»²⁵. En caso contrario, no solo se estaría comprometiendo la confianza mutua que inspira el diseño del estatuto de ciudadano comunitario, sino que también se estaría destruyendo uno de los principios clave del Derecho de la Unión, a saber: el principio cooperación leal entre la Unión y los Estados. Así pues, teniendo en cuenta que la nacionalidad es el único requisito para ser ciudadano de la Unión, que el estatuto de ciudadanía europea está dotado del reconocimiento y disfrute de una serie de derechos y obligaciones y que, según la jurisprudencia del TJUE, dicho estatuto está llamado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados, parece razonable que, cuando una legislación estatal mercantilice la concesión de la nacionalidad —y, por ende, la ciudadanía europea—, violando gravemente los valores, principios y objetivos del Derecho de la Unión, el TJUE pueda intervenir para reconducir el ejercicio de una competencia estatal²⁶.

El segundo punto en que la Comisión apoya su oposición al programa de ciudadanía del Estado maltés radica en la concesión sistemática de la nacionalidad de un Estado miembro a cambio de pagos e inversiones predeterminados sin que se acredite un vínculo efectivo entre el Estado y los solicitantes²⁷. Partiendo de que la ciudadanía de la Unión y los derechos que lleva aparejados son tributarios de la solidaridad y confianza mutua entre los Estados, la Comisión arguye que la concesión de la nacionalidad mediante un programa de ciudadanía para inversores de naturaleza transaccional en el que no se vela por la existencia de un vínculo efectivo entre el Estado y el solicitante quiebra, por un lado, la relación de solidaridad y lealtad entre el Estado y sus nacionales, y, por otro, traiciona la confianza mutua entre los Estados en que se apoya el consentimiento incondicional y automático por el que las autoridades nacionales se comprometen a atribuir el estatuto de ciudadanía europea a todos los nacionales de los demás Estados²⁸. En suma, la Comisión culmina este punto señalando que, aunque no corresponde a esta institución definir qué determina la existencia de un «vínculo efectivo» como

²⁵ STJUE, 29 de abril de 2025, *Comisión Europea c. Malta*, C-181/23, Para. 42.

²⁶ *Idem*, Para. 43.

²⁷ *Idem*, Para. 46.

²⁸ *Idem*, Paras. 49-51.

requisito para la concesión de la nacionalidad de un Estado, parece que la residencia efectiva podría servir como criterio para apreciar la existencia de tal vínculo²⁹. En otras palabras, la concesión de la ciudadanía europea a una categoría de personas que carecen de un vínculo efectivo con el Estado del que son nacionales desvirtúa la esencia del estatuto de ciudadano de la Unión, al tiempo que pervierte la confianza interestatal en que aquel se funda.

El tercer punto se ocupa de exponer los motivos por los que se considera que el programa de ciudadanía para inversores de 2020 tiene un carácter transaccional y, por ende, resulta contrario al Derecho de la Unión. Estos motivos son esencialmente cuatro. Primero, la inexistencia de un requisito de residencia efectiva, cuya artificiosidad se pone de manifiesto con la previsión de que el solicitante pueda reducir el periodo de residencia requerido de tres años a doce meses abonando una cantidad adicional de 150.000 euros³⁰. Segundo, la ausencia de garantías de que el vínculo efectivo entre el solicitante y el Estado maltés vaya a forjarse con posterioridad a la obtención de la nacionalidad, ya que, en tanto nacional maltés y ciudadano europeo a todos los efectos, podrá desplazarse a otro Estado miembro o, incluso, radicar su residencia en un país tercero ejerciendo al tiempo su estatuto como ciudadano de la Unión (véase, por ejemplo, el derecho a la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones de sus nacionales)³¹. Tercero, el hecho de que el periodo de residencia garantiza la presencia física real del solicitante en tan solo dos ocasiones, a saber: por un lado, al momento de proporcionar los datos biométricos y, por otro, cuando se presta juramento de fidelidad al Estado maltés;³² cuarto, la evidente falta de preocupación de las autoridades maltesas, a la luz de estas dos únicas ocasiones de residencia física real, en garantizar el vínculo efectivo, siquiera mínimo o potencial, entre el solicitante y el Estado, cuanto en conjurar el riesgo para su seguridad, evaluar su reputación y, por último, estimar la magnitud de su riqueza³³.

3.3. Alegaciones de la República de Malta

La República de Malta comienza rechazando tales alegaciones con una consideración previa. Según el Estado maltés, la Comisión pretende controlar las normativas nacionales en materia de concesión de la nacionalidad por naturalización: desde los requisitos hasta los efectos, pasando por el procedimiento³⁴. En este sentido, se razona que la Comisión fuerza una interpretación sobre el grave riesgo que el programa maltés comporta para los valores,

²⁹ *Idem*, Para. 54.

³⁰ *Idem*, Paras. 56-58.

³¹ *Idem*, Para. 60.

³² *Idem*, Para. 62.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Idem*, Para. 64.

principios y objetivos de la Unión, con el propósito de inmiscuirse e impugnar la legislación y la práctica de los Estados miembros sobre los modos de adquirir la nacionalidad.

Hecha esta consideración, Malta apoya su postura en tres razonamientos. En primer lugar, considera que la injerencia de la Comisión en la política de naturalización de los Estados, materia que —subrayan— se sitúa en el núcleo de la soberanía nacional, contradice la obligación que la Unión, en general, y la Comisión, en particular, tienen de respetar la identidad nacional de los Estados³⁵. Este primer razonamiento se completa aduciéndose que la Comisión pretende que el Tribunal pervierta su naturaleza para actuar como «legislador indirecto» y ejercer un «poder de veto» en una materia competencia de los Estados³⁶.

De la misma importancia que el primero, el siguiente razonamiento se centra en uno de los puntos débiles de la argumentación de la Comisión: por un lado, la inexistencia de una obligación jurídica impuesta por el Derecho de la Unión que condicione la concesión de la nacionalidad por naturalización (en este caso, mediante la realización de inversiones) a un vínculo efectivo previo entre el Estado y el solicitante, y, por otro, la indefinición de los parámetros o criterios con que medir la concurrencia de tal vínculo (que, es cierto, no deja de ser un concepto jurídico indeterminado que restringe el ejercicio de una competencia exclusiva de los Estados miembros)³⁷.

El último razonamiento pretende acreditar que el programa de naturalización para inversores es legítimo, está gestionado profesionalmente y no viola el Derecho de la Unión³⁸. Con el objetivo de acreditar el respeto al principio de cooperación leal, se hace referencia a las modificaciones que las autoridades maltesas han realizado en su legislación nacional tras el diálogo con la Comisión. Seguidamente, se destaca que el procedimiento de naturalización cuenta con varios estadios en que participan diversas autoridades, lo cual demostraría que ni el programa tiene una naturaleza meramente transaccional, ni hay un derecho automático de los solicitantes a ser naturalizados. Por último, se defiende que el programa se inspira en los vínculos «retrospectivos, presentes y prospectivos», pues exige un periodo de residencia previo (tres años o, excepcionalmente, uno), la presencia física en ciertas fases del procedimiento y, por último, con base en el Derecho de inmigración, no excluye la posible adopción de medidas con que asegurar la integración del solicitante una vez adquirida la nacionalidad (si bien dichas medidas no se recogen en la normativa vigente ni se precisa en qué consistirían)³⁹.

³⁵ *Idem*, Para. 65.

³⁶ *Idem*, Para. 68.

³⁷ *Idem*, Paras. 71-72.

³⁸ *Idem*, Para. 73.

³⁹ *Idem*, Paras. 74-77.

3.4. La decisión del Tribunal de Justicia de la Unión

A la vista de las conclusiones del Abogado General y de las alegaciones de las partes, el TJUE, en Gran Sala, determinó que el programa maltés de ciudadanía para inversores es contrario al artículo 20.1 TFUE, así como al artículo 4.3 TUE. Antes de pronunciarse sobre el citado programa y exponer las razones por las que considera que la legislación maltesa es contraria al Derecho de la Unión, realizó tres consideraciones previas insoslayables.

Así pues, el TJUE estrena su razonamiento reconociendo, en línea con el Derecho Internacional, que la competencia para determinar la adquisición y pérdida de la nacionalidad corresponde exclusivamente a los Estados⁴⁰. Cuestión distinta —advierte— es que el ejercicio de esta competencia pueda ejercerse transgrediendo el Derecho de la Unión⁴¹. Esta limitación —aclara— no implica únicamente impedir, como defiende la República de Malta, que el programa contenga vulneraciones significativas y sistemáticas de los valores o de los objetivos de la Unión, toda vez que esta interpretación —culmina— constituiría una limitación de los efectos inherentes de la primacía del Derecho de la Unión⁴².

La segunda consideración en la que el TJUE fundamenta su decisión sobre el programa maltés radica en la necesaria protección del principio de confianza mutua en tanto pilar de la creación y mantenimiento de un espacio sin fronteras interiores, y del reconocimiento de una serie de derechos que integran la ciudadanía europea, tales como el de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros o el de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales o al Parlamento Europeo⁴³. El éxito del estatuto de ciudadano europeo, innegable en cuanto constituye hoy el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros⁴⁴, parte de «una de las principales concreciones de la solidaridad que subyace al proceso de integración»⁴⁵. Por eso, cuando una política nacional quiebra el principio de confianza inspirador del reconocimiento de estos derechos, se defrauda el esfuerzo de solidaridad en que se cimienta la ciudadanía europea y se perjudica la consecución de los objetivos de la Unión⁴⁶.

La tercera —y última— consideración previa, tributaria de las dos anteriores, es que la competencia de los Estados para la concesión de la nacionalidad —y, por tanto, el estatuto de ciudadano de la Unión— no es ilimitada: dicha competencia deberá ejercerse sin traicionar los valores comunes del

⁴⁰ *Idem*, Para. 80.

⁴¹ *Idem*, Para. 81.

⁴² *Idem*, Paras. 82-83.

⁴³ *Idem*, Para. 85 y ss.

⁴⁴ *Idem*, Para. 92.

⁴⁵ *Idem*, Paras. 93.

⁴⁶ *Idem*, Para. 94.

artículo 2 TUE y el principio de confianza mutua⁴⁷. Para ello, el TJUE considera necesario respetar el fundamento del vínculo de la nacionalidad, el cual, a su juicio, radica en «la relación especial de solidaridad y lealtad entre dicho Estado y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes»⁴⁸. El margen de apreciación para definir los criterios a los que se supedita la concesión de la nacionalidad por carta de naturaleza deberá respetar —concluye— el Derecho de Unión⁴⁹.

Transponiendo estas consideraciones a la cuestión en liza, a saber, si el programa de naturalización maltés respeta, o no, el Derecho de la Unión, el TJUE responde en sentido negativo. Centrándose en los primeros requisitos a los que el programa condiciona la concesión de la nacionalidad (pago de contribuciones al Gobierno maltés, adquisición y arrendamientos de bienes inmuebles, y donaciones), sostiene que dichos requisitos evidencian un procedimiento de carácter transaccional, esto es, la comercialización del estatuto de nacional de un Estado miembro y, por ende, de ciudadano de la Unión a cambio de pagos o inversiones predeterminados⁵⁰. La colisión del programa con el Derecho de la Unión se localiza, pues, en dos puntos. Por un lado, la comercialización de la concesión de la nacionalidad viola el principio de cooperación leal, pero, también, traiciona la confianza mutua entre los Estados miembros, ya que el reconocimiento del estatuto de ciudadano de la Unión y, en consecuencia, el ejercicio de los derechos y libertades que lo integran, parten de una relación especial de solidaridad y lealtad entre los nacionales y su respectivo Estado miembro⁵¹.

En nada se opone a esta conclusión la previsión de otros requisitos en el programa⁵². El Tribunal admite que dicho programa condiciona la adquisición de la nacionalidad no solo a la realización de determinados pagos e inversiones sino también a la satisfacción de un periodo mínimo de residencia legal, por un lado, y, por otro, a la evaluación (positiva) de la admisibilidad para presentar la solicitud de naturalización. Sin embargo el Tribunal considera, por las razones que se expondrán a continuación, que estos requisitos no desvirtúan el carácter transaccional del procedimiento de la concesión de la nacionalidad.

Con relación al requisito de residencia, el TJUE ofrece tres razones para negar que dicho requisito elimine la mercantilización de la concesión de la nacionalidad. La primera es que este requisito de residencia legal no asegura un periodo mínimo de residencia efectiva en el país. Al contrario que el procedimiento de naturalización ordinaria, el programa solo requiere la presencia física del solicitante en territorio maltés en dos momentos puntuales: la

⁴⁷ *Idem*, Para. 95.

⁴⁸ *Idem*, Para. 96.

⁴⁹ *Idem*, Para. 98.

⁵⁰ *Idem*, Para. 99.

⁵¹ *Idem*, Para. 101.

⁵² *Idem*, Para. 104.

recogida de los datos biométricos y la prestación de juramento de fidelidad⁵³. La segunda reside en la configuración de este requisito en la naturalización ordinaria. En este procedimiento, los solicitantes deben residir en Malta durante los doce meses anteriores a la presentación de la solicitud y durante cuatro de los seis años anteriores a ese periodo de doce meses⁵⁴. Es decir, los que no dispongan de la capacidad económica para realizar pagos e inversiones predeterminados deberán residir, al menos, cinco años en territorio maltés para conseguir la nacionalidad. La última razón recae en la posible reducción de ese (supuesto) periodo de mínimo de residencia mediante un pago adicional, ya que el programa permite que el periodo de residencia legal mínimo, en principio de tres años, pueda reducirse a uno a cambio de un pago adicional de 150.000 euros⁵⁵.

En cuanto al control de la admisibilidad del solicitante en el que se realizan las comprobaciones oportunas, el TJUE señala que dichas comprobaciones no alteran la naturaleza transaccional del procedimiento. Para que esto sucediera, tales comprobaciones habrían de estar dirigidas a evaluar si la situación del solicitante merece, en efecto, la concesión de la nacionalidad, y no a conjurar los riesgos que el programa de ciudadanía para inversores comporta para la seguridad pública y nacional del Estado maltés⁵⁶. Dicho de otra manera, el programa se centra en analizar si la solicitud amenaza el interés público del país, y no en examinar si las inversiones del solicitante le hacen digno de la nacionalidad por sus vínculos con él. El TJUE se apoya en dos motivos adicionales: por un lado, en que, si bien el programa contempla que los requisitos de la naturalización se acaben cumpliendo una vez conseguida esta (esto es, abonar las inversiones y no amenazar la seguridad nacional), no prevé ningún requisito dirigido a *desarrollar* el vínculo del solicitante naturalizado⁵⁷. Por otro, en que las agencias autorizadas para promover y gestionar el programa de ciudadanía para inversores atraían a los solicitantes ofreciéndoles, a ellos y a sus familiares, el ejercicio de los derechos de la ciudadanía europea, tales como residir, estudiar o trabajar en cualquier país de la Unión⁵⁸.

En suma, el TJUE considera acreditado que con el programa maltés de ciudadanía para inversores, que «establece un procedimiento transaccional de naturalización a cambio de pagos o de inversiones predeterminados y que se asemeja a una comercialización de la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro y, por extensión, de la del estatuto de ciudadano de la Unión»⁵⁹, incumple las obligaciones derivadas de los artículos 20.1 TFUE y 4.3 TUE.

⁵³ *Idem*, Para. 106.

⁵⁴ *Idem*, Para. 110.

⁵⁵ *Idem*, Para. 109.

⁵⁶ *Idem*, Para. 114.

⁵⁷ *Idem*, Para. 116.

⁵⁸ *Idem*, Paras. 119-120.

⁵⁹ *Idem*, Para. 121.

4. CINCO COMENTARIOS A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

4.1. La concesión de la nacionalidad europea: una competencia estatal no exenta de límites

La Declaración N.º 2, adoptada por la Conferencia Intergubernamental que aprobó el Tratado de Maastricht, tiene un contenido claro: «cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado de que se trate». El adverbio «únicamente» no deja lugar a dudas: la definición de los modos de adquisición de la nacionalidad de los Estados miembros corresponde a las autoridades nacionales.

Así pues, por más que la Declaración carezca de valor jurídico, resulta innegable, tal como se ha recordado por la doctrina, su importancia para la interpretación de los Tratados como instrumentos vivos⁶⁰. Parece así argumentarse que la sentencia asume una exégesis evolutiva en materia de concesión de la nacionalidad de los Estados. En nuestra opinión, el Tribunal no se decanta por esta clase de exégesis, sino por una interpretación sistemática con que delimitar la competencia estatal. Prueba de ello sería la afirmación de que «el ejercicio de la competencia de los Estados miembros en materia de definición de los requisitos para la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro [...] no carece, por tanto, de límites»⁶¹. Es decir, ni cuestiona que la competencia sea estatal ni enmienda con una interpretación evolutiva el modelo por el que se decantaron los Estados miembros cuando impulsaron el proyecto de integración mediante la creación de la ciudadanía europea. Entonces se dispuso que el estatuto de ciudadano europeo ni sustituya ni suprimía el de nacional del Estado (arts. 9 TUE y 20.1 TFUE), sino que se añadía al mismo, corriendo por ende idéntica suerte, tanto para bien —adquisición— como para mal —pérdida—.

La delimitación de la competencia de los Estados en la materia se traza, cuando menos principalmente, a partir de la exigencia de un requisito, bien conocido en el Derecho Internacional: la citada relación especial de solidaridad y de lealtad entre el Estado miembro y sus nacionales. Ahora bien: aunque este requisito sea la varilla con que delinear el margen de apreciación nacional en la regulación de la adquisición de la nacionalidad de un Estado, hay quien ha apreciado la existencia de un elemento adicional que configuraría el posicionamiento de la Unión en la materia: la prohibición del abuso de

⁶⁰ Spieker, L.D. «It's solidarity, stupid!: In defence of Commission v Malta», *Verf-Blog*, 7 de mayo de 2025, <https://verfassungsblog.de/its-solidarity-stupid/>.

⁶¹ STJUE, 29 de abril de 2025, *Comisión Europea c. Malta*, asunto C181/23, Para. 95.

derecho por parte de los Estados⁶². Sobra decir que esta interdicción de raíces iusprivatistas está presente en instrumentos internacionales y regionales de protección de derechos, tales como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (art. 5.1) o el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 17)⁶³. En el ámbito de la Unión, esta prohibición está prevista en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (art. 54) con idéntica vocación que en aquellos: servir como mecanismo de defensa de las democracias, neutralizando estrategias liberticidas que se aprovechan del sistema de derechos para lograr su destrucción. Si se comparte esta definición, ligada al ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano, y no al desarrollo de una competencia por los poderes públicos, se apreciará también que su transposición a esta materia resulta un tanto forzada. En este caso no se analiza el ejercicio de un derecho, sino su reconocimiento a partir de una política nacional apoyada en el desarrollo de una competencia exclusiva. En conclusión, la doctrina del abuso de derecho, no exenta de riesgos por la inseguridad jurídica que plantea su aplicación y su diversa comprensión en los instrumentos normativos internacionales y en la legislación interna de los Estados, debe reservarse al ejercicio de derechos. Es preferible —creemos— argumentar el carácter limitado de esta competencia de los Estados mediante una interpretación holística del Derecho de la Unión.

4.2. La primacía del Derecho de la Unión y la adquisición del estatuto de ciudadanía europea

A propósito de las alegaciones de la República de Malta, de acuerdo con las cuales la intervención de la Comisión en esta materia debe limitarse a aquellos casos en que se produzcan vulneraciones significativas y sistemáticas de los valores u objetivos de la Unión, el TJUE acierta en aclarar que ni el Derecho primario ni el Derecho derivado recogen excepción alguna por la que la evaluación sobre si la competencia en los Estados para conceder o retirar su nacionalidad respeta, o no, el Derecho de la Unión, deba quedar circunscrita a tales casos. Aunque podía haberse detenido en este punto, añade que «no cabe admitir tal excepción, puesto que equivaldría a una limitación de los efectos inherentes a la primacía del Derecho de la Unión, que es una de las características esenciales de este Derecho y, por tanto, del marco constitucional de la Unión»⁶⁴. Así pues, el Tribunal de Justicia refuerza la intervención de la

⁶² Spieker, L.D. «It's solidarity, stupid!...*op. cit.*». Previamente, Spieker, L.D., Weber, F. «Bonds without belonging? The genuine link in international, union, and nationality law», *Yearbook of European Law*, Vol. 43, 2024, pp. 56–94.

⁶³ Sobre la prohibición del abuso de derecho en el marco del Cedh, *vid.* García Roca, F.J. «Abuso de los derechos fundamentales y defensa de la democracia (art. 17 CEDH)», en García Roca, F.J. y Santolaya Machetti, P. (Coords.), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 727-756.

⁶⁴ STJUE, 29 de abril de 2025, *Comisión Europea c. Malta*, C181/23, Para. 83.

Comisión Europea en la materia y la suya propia en cuanto a la resolución del recurso por incumplimiento presentado por aquella, sacando a colación uno de los principios clave del Derecho de la Unión: la primacía.

Con todo, esta referencia a la primacía no deja de presentar algunos problemas. Tan es así que un sector de la doctrina considera que dicha referencia es confusa y prescindible⁶⁵. En este sentido, se argumenta que, por más que se pueda estar de acuerdo con la concepción del Tribunal de Justicia sobre la primacía del Derecho de la Unión, conviene recordar que este principio constituye un medio de aplicación del Derecho de la Unión cuando colisiona con el Derecho nacional⁶⁶. Partiendo de una construcción ficcional por la que el Derecho europeo y el Derecho nacional constituyen ordenamientos autónomos, se entiende que el conflicto que pueda producirse entre ambos ha de resolverse aplicando un remedio que, a modo de principio, decanta la balanza a favor del Derecho de la Unión, garantizando en efecto su aplicación. Sin embargo, este principio, árbitro de las relaciones entre estos ordenamientos —europeo e interno— y protector del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por los Estados (esto es, *pacta sunt servanda*), resulta aplicable cuando la materia en liza ha sido previamente objeto de transacción y acuerdo entre la Unión y los Estados, lo cual no ocurre en este caso: el Derecho de la Unión guarda silencio sobre los requisitos que los Estados deben exigir para conceder su nacionalidad y, con ella, el estatuto jurídico de ciudadano de la Unión.

En otros términos, el conflicto en que opera la primacía exige una colisión entre la regulación europea en la materia y las normas que los Estados se han dado a nivel interno. Este escenario no se produce en el presente caso porque, huelga reiterarlo, la Unión carece de toda competencia para articular un procedimiento, sometido a una serie de reglas y condiciones, por el que las autoridades nacionales comprueben si el solicitante de la nacionalidad de un Estado miembro satisface los requisitos para ser naturalizado con éxito. Quizás este razonamiento, con el que pretendemos exponer las dudas sobre la referencia a la primacía del Derecho de la Unión en el presente caso, explique el motivo por el que el Tribunal de Justicia realiza una única mención a tal principio en su decisión.

4.3. Cooperación leal o solidaridad: ¿cuál es el *cuerpo del delito*?

«Sin cuerpo no hay delito», reza la máxima latina. Aunque es sabido que esta manida expresión no es del todo cierta, sí que ilustra correctamente la necesidad de que el ciudadano al que se condena por la comisión de un delito

⁶⁵ Peers, S. «Pirates of the Mediterranean meet judges of the Kirchberg: the CJEU rules on Malta's investor citizenship law», *EU Law Analysis*, 30 de abril de 2025, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/pirates-of-mediterranean-meet-judges-of.html>.

⁶⁶ *Ibidem*.

esté debidamente fundada, esto es, apoyada en pruebas suficientes que desvirtúen su derecho a la presunción de inocencia.

Pues bien, aplicando el símil penalista al presente caso, si *el arma del delito* es el programa de ciudadanía para inversores de Malta, *el daño antijurídico*, a juicio del TJUE, consiste, como ya hemos visto, en la violación de las obligaciones del artículo 20.1 TFUE, debido a la falta de acreditación del vínculo o relación especial entre los solicitantes y el Estado, y del artículo 4.3 TFUE, que consagra el principio de cooperación leal. Sin embargo, parece haberse extendido entre la doctrina la opinión de que el desvalor antijurídico recae en la quiebra de la solidaridad, y no tanto del principio de cooperación leal. Este razonamiento, que —insistimos— ha ganado enteros entre los que se han asomado a la problemática de los programas de ciudadanía para inversores, plantea algún que otro problema⁶⁷. Antes de analizar las objeciones a este razonamiento, conviene recordar someramente en qué consiste el principio de cooperación leal, aunque solo sea para colmar la laguna argumental del TJUE —objeto de severas críticas doctrinales— en este punto⁶⁸.

Comenzaremos señalando que el principio de cooperación leal ha sido comprendido como la extrapolación del clásico principio del Derecho Internacional *pacta sunt servanda* al Derecho de la Unión⁶⁹. Con todo, lejos de ser una mera manifestación del mencionado principio, la cooperación leal es considerada un axioma clave del sistema constitucional europeo, ya que organiza los poderes al tiempo que rige tanto las relaciones internas (esto es, entre instituciones de la Unión) como externas (a saber, la Unión con los Estados miembros)⁷⁰. Tal es la relevancia de este principio que la jurisprudencia ha extraído del mismo tres deberes clave: primero, colaborar activamente para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión; segundo, abstenerse de actuaciones con las que se comprometa la consecución de los objetivos de la Unión; y, tercero, facilitar a sus instituciones el cumplimiento de sus misiones⁷¹. Si aplicamos este principio al caso que nos ocupa, el deber infringido por la puesta en marcha del citado programa de ciudadanía para inversores sería, a nuestro juicio, el de no adoptar medidas perjudiciales para la realización de los fines de los Tratados. La regulación de dicho programa actúa contra el propósito de lograr una unión cada más estrecha entre los pueblos, incidiendo concretamente en la línea de flotación y principal aportación del Tratado de Maastricht: la creación de una ciudadanía común a los nacionales de los Estados miembros mediante el reconocimiento de un estatuto jurídico que sus titulares puedan ejercer en cualquier territorio de la Unión y con independencia de la actividad económica que estén realizando.

⁶⁷ Por ejemplo, Spieker, L.D. «It's solidarity, stupid!...*op. cit.*».

⁶⁸ Peers, S. «Pirates of the Mediterranean... *op. cit.*», por todos.

⁶⁹ Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. J. *Instituciones y Derecho... op. cit.* p. 57.

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ *Idem*, p. 58.

Sin embargo, y volviendo al caso aquí analizado, hay quien sostiene que «el fallo de la sentencia se basa en el valor solidaridad y abraza una comprensión republicana de la ciudadanía»⁷². Centrándonos ahora en si el fundamento de la decisión del TJUE descansa en el principio de cooperación leal o en el de solidaridad, y apartando de momento el debate de si se impone un modelo de ciudadanía republicana frente a la ciudadanía liberal⁷³, recordaremos que, sin perjuicio de la importancia de la solidaridad en el desarrollo argumental del Tribunal, la solidaridad no es llevada al fallo, ni como valor ni como principio.

La solidaridad juega un papel clave en la justificación del requisito de vínculo efectivo o relación especial entre los nacionales y los Estados miembros al que el Tribunal considera conveniente supeditar la concesión de la ciudadanía nacional y, por ende, la europea. Si se descende al significado de este principio-valor, se comprueba que la línea que separa la solidaridad de la cooperación leal es, si no imperceptible en ocasiones, al menos muy estrecha. En un esfuerzo por deslindarlos, la doctrina ha señalado que la solidaridad, basada en unos vínculos de interdependencia e concebida como objetivo mismo del proyecto de integración europea, autoriza la defensa de los intereses nacionales de los Estados, siempre que no se perjudiquen, de manera desproporcionada, los objetivos de la Unión⁷⁴.

No se nos ocurre ninguna conducta que, siendo plenamente respetuosa con el principio de cooperación leal, en especial con su vertiente de no adoptar medidas con las que perjudicar los objetivos de la Unión, resulte contraria al de solidaridad, y viceversa. Por tanto, parece que la razón por la que el Tribunal ha justificado el incumplimiento del Derecho de la Unión con base en el principio de cooperación leal, y no en el de solidaridad, es porque cuenta con un mayor desarrollo tanto jurídico como político, y no porque el citado programa sea considerado inadecuado desde la óptica del primero y adecuado desde la del segundo. Más claro: el Tribunal quería evitar el riesgo de construir una jurisprudencia excesivamente activista basada en un principio-valor especialmente vago que le podría haber granjeado críticas por transgredir el principio de atribución de competencias, violar el compromiso de respetar la identidad nacional de los Estados y, en definitiva, dotarse arbitrariamente de facultades para decidir quién puede, y quién no, adquirir por carta de naturaleza la ciudadanía de un Estado miembro y, por ende, de la Unión.

⁷² Spieker, L.D. «It's solidarity, stupid!...*op. cit.*».

⁷³ Así se plantea en: Bossov, A. «What is Citizenship For?», *VerfBlog*, 6 de mayo de 2025, <https://verfassungsblog.de/what-is-citizenship-for/>.

⁷⁴ Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J. *Instituciones y Derecho... op. cit.* p. 59.

4.4. El requisito del «vínculo efectivo previo»: un arma de doble filo

Como señalan el Abogado General y la defensa de Malta, el origen de este requisito se encuentra en la sentencia de 6 de abril de 1955 dictada por la Corte Internacional de Justicia⁷⁵. En este caso, que enfrentaba a Liechtenstein y Guatemala, la Corte fue llamada a determinar si Liechtenstein podía otorgar protección diplomática al Sr. Nottebohm, quien, siendo alemán de nacimiento, había adquirido la nacionalidad liechtensteiniana por carta de naturaleza. Para resolver esta cuestión, la CIJ analizó el vínculo existente entre Liechtenstein y el Sr. Nottebohm. En su examen, constató que la naturalización se produjo por un procedimiento rápido y sin que existiera un vínculo efectivo previo entre el Sr. Nottebohm y Liechtenstein, que el Sr. Nottebohm llevaba décadas residiendo en Guatemala y que el objetivo de ser reconocido ciudadano de Liechtenstein era sustituir su condición de nacional de un Estado beligerante por aquel entonces —Alemania— por la de un Estado neutral —Liechtenstein—, con el fin de acogerse a la protección diplomática de las autoridades liechtensteinianas⁷⁶. Todo ello sin «estar vinculado a sus tradiciones, intereses, modos de vida ni asumir sus obligaciones, exceptuando las fiscales, y ejercer los demás derechos»⁷⁷. Por ende, la CIJ concluyó que «Guatemala no estaba obligada a *reconocer* la nacionalidad concedida en tales circunstancias» y, en consecuencia, que «Liechtenstein no tenía derecho a extender su protección al Sr. Nottebohm frente a Guatemala»⁷⁸.

Así pues, el requisito en cuestión, consagrado en el Derecho Internacional desde la mencionada sentencia, se emplea para negar el reconocimiento de la nacionalidad y, por ende, el ejercicio de los derechos vinculados a ella (como el de recibir protección diplomática), pero no para invalidarla cuando la nacionalidad ya ha sido otorgada por el Estado. En otros términos, esta exigencia opera como obstáculo al reconocimiento del estatuto de ciudadano, no como fundamento para impugnar su adquisición. Esta interpretación parece ser asumida no solo por el Abogado General y la representación de la República de Malta, sino también por una parte de la doctrina que defiende que la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia no resulta aplicable al presente caso⁷⁹.

No estamos de acuerdo. Si bien el Tribunal de Justicia colaciona el requisito en un caso no totalmente coincidente con el de la sentencia en que se

⁷⁵ Conclusiones del Abogado General, 4 de octubre de 2024, *Comisión Europea c. Malta*, C-181/23, Para. 56; así como STJUE, 29 de abril de 2025, *Comisión Europea c. Malta*, C181/23, Para. 71.

⁷⁶ Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, 6 de abril de 1955, *caso Nottebohm*, p. 26.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ Por todos, Van Den Brink, M. «Why bother with legal reasoning? The CJEU Judgment in *Commission v Malta* (Citizenship by Investment)», *VerfBlog*, 5 de mayo de 2025, <https://verfassungsblog.de/why-bother-with-legal-reasoning/>.

utilizó por vez primera, no puede decirse que lo haya empleado de manera artificiosa o prostituyendo su significado. Al contrario, se transpone el requisito al caso concreto, se lee a la luz del Derecho de la Unión y se extrae una serie de conclusiones. Negar esta operación es tanto como rechazar el valor de la jurisprudencia; no hay nunca dos casos exactamente iguales. El Tribunal de Justicia reinterpreta el requisito para ajustarlo al Derecho de la Unión: dado que la ciudadanía europea parte de la reciprocidad y la confianza mutua de los Estados en la concesión de la ciudadanía a sus nacionales, evita un cisma en el proyecto europeo ampliando su naturaleza jurídica, que pasa de ser definida como motivo de oposición al reconocimiento de las decisiones de otros Estados a límite al margen de apreciación de las autoridades estatales. Cuando un Estado concede la nacionalidad sin que tal relación especial o vínculo efectivo exista, dotando así fraudulentamente al beneficiario del estatuto de ciudadano europeo, obliga injustamente a los demás Estados miembros de la Unión a realizar las actuaciones necesarias para garantizar los efectos del ejercicio de dicho estatuto. Abriendo esta exigencia y configurándola como límite al margen de apreciación nacional se respeta el principio de atribución de competencias sobre los modos de adquirir la nacionalidad, al tiempo que se asegura que la reciprocidad y la confianza mutua que un buen día inspiraron la creación de la ciudadanía europea persistan.

Ahora bien, es cierto que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no está libre de problemas. Un sector de la doctrina sostiene que la supeditación del acceso a la ciudadanía a la satisfacción de la exigencia del vínculo efectivo previo o relación especial de solidaridad y lealtad, exigencia que asegura que la ciudadanía europea sea reflejo de ese vínculo europeo de reciprocidad, confianza y responsabilidad, y que parte de una concepción idealizada de la ciudadanía en la línea del pensamiento republicano, tiene a su vez un «peligroso potencial excluyente»⁸⁰. Dicha exigencia puede acabar dando pábulo a discursos nacionalistas e identitarios de la ciudadanía por la ambigüedad de la exégesis del requisito al que se condiciona la atribución de la nacionalidad de un Estado miembro⁸¹.

Desde este sector doctrinal se critica que el Tribunal no aclare siquiera cómo debe interpretarse el citado vínculo de solidaridad y lealtad, esto es: si desde una concepción liberal del concepto de ciudadanía, entendiendo por esta un estatuto legal por el que su titular disfruta de una relación de derechos y en el que dispone de escasas obligaciones; o desde una concepción republicana, asumiendo que el futuro titular de la ciudadanía europea se integrará en una comunidad política, en la que disfrutará de una completa lista de derechos, pero también de obligaciones⁸². Estas concepciones de ciudadanía

⁸⁰ Bossow, A. «What is Citizenship...op. cit.».

⁸¹ *Ibidem*, así como Spieker, L.D. «It's solidarity, stupid!...op. cit.» y Carrera Núñez, S. y Marrero González, G. «La ciudadanía europea en venta...op. cit.», p. 874, entre otros.

⁸² Bossow, A. «What is Citizenship...op. cit.», así como Spieker, L.D. «It's solidarity, stupid!...op. cit.».

parecen distinguirse en el grado de «compromiso» que se espera del titular de la misma, afectando seguidamente al margen de apreciación de que gozan las autoridades nacionales para perfilar el vínculo o conexión del solicitante con el Estado⁸³. En esta crítica doctrinal se evidencia un movimiento por el que se pretende dar jaque a la jurisprudencia sentada en el pronunciamiento aquí analizado: así, en función de la concepción por la que se decante, el Tribunal de Justicia no solo delimitará el margen de los Estados para conceder la nacionalidad, sino que, en caso de decantarse por la «republicana» (restrictiva para los Estados miembros) en lugar de por la liberal (más favorable a estos), el pronunciamiento será leído como una reforma de los tratados por la alteración del reparto de competencias previstas en ellos, e, incluso, como una suerte de maniobra para reforzar la integración europea en un momento en que no existe consenso suficiente para abrir un espacio de diálogo que cristalice en una nueva reforma del Derecho originario.

No compartimos esta postura. La creación de la ciudadanía europea, con el consiguiente reconocimiento de una relación de derechos políticos, entre los que se halla el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado de residencia, hacen estéril el debate sobre la concepción liberal o republicana de la ciudadanía europea. Incluso, aun admitiendo que este debate no quedara resuelto entonces pese al reconocimiento de tales derechos, la incógnita queda definitivamente despejada cuando se lee el preámbulo de la Carta de Niza, en la que se afirma que el disfrute de los derechos comporta asimismo «responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las futuras generaciones». La vinculación del ejercicio de los derechos con el respeto a una serie de obligaciones para con las generaciones presentes y futuras resuelven, a nuestro juicio, cualquier duda sobre la naturaleza liberal o republicana de la ciudadanía europea y el consiguiente margen de que disponen los Estados para diseñar e interpretar el vínculo de solidaridad y lealtad.

4.5. Ciudadanía maltesa por inversión: asuntos sin resolver

Se ha criticado que la sentencia del Tribunal de Justicia deje en el limbo a quienes adquirieron de buena fe la nacionalidad maltesa mediante el citado programa de inversiones. Las objeciones de la doctrina en este sentido han sido dos: por un lado, la ausencia de toda determinación sobre la limitación de los efectos retroactivos del pronunciamiento; por otro, la omisión de la propia jurisprudencia sobre la aplicación del principio de proporcionalidad en los procesos de retirada de la nacionalidad de un Estado miembro⁸⁴.

⁸³ Spieker, L.D. «It's solidarity, stupid!...*op. cit.*».

⁸⁴ Van Den Brink, M. «Why bother with legal reasoning?... *op. cit.*».

No coincidimos con estas objeciones. Comenzando por la primera, es importante recordar que la vía procesal por la que el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el citado programa de inversiones no es otra que la del recurso por incumplimiento. Huelga precisar que este recurso tiene «una naturaleza estrictamente objetiva y declarativa»: ⁸⁵ si el Tribunal de Justicia concluye que la conducta estatal es incompatible con el Derecho de la Unión, su sentencia no anulará la norma, acto o práctica nacional a la que se imputa el incumplimiento. En tal supuesto, se deja al Estado condenado que, con arreglo a sus procedimientos internos y bajo su responsabilidad, proceda a adoptar las medidas necesarias para repararlo. En otras palabras, no corresponde al Tribunal de Justicia definir las consecuencias de las sentencias que condenan a los Estados por incumplimiento del Derecho de la Unión. Ni siquiera cuando el Estado infringe la sentencia condenatoria al no dar adoptar tales medidas para ejecutarla, el Tribunal se subroga en su posición. En estos casos, su reacción consistirá en doblegar la resistencia de las autoridades nacionales a ejecutar su sentencia mediante la imposición de sumas a tanto alzado o multas coercitivas.

En línea con lo anterior, parece razonable que sea el Estado maltés el que emplee la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la retirada de la nacionalidad de un Estado miembro a la hora de ejecutar la condena por incumplimiento. En efecto, las autoridades maltesas aplicarán un juicio de proporcionalidad en el que deberán evaluar la buena fe de los que adquirieron la nacionalidad mediante el citado programa de inversión, pero también «el tiempo transcurrido entre la decisión de la naturalización y la decisión revocatoria, así como la posibilidad de que el interesado recupere su nacionalidad de origen» ⁸⁶.

Dicho esto, no deja de resultar paradójico que el mismo sector doctrinal que se muestra crítico con la sentencia del Tribunal, fundamentalmente por considerar que esta viola el principio de atribución de competencias al requerir que la atribución de la nacionalidad de un Estado solo se produzca cuando el solicitante tenga cierto vínculo o conexión con el mismo, exija al mismo tiempo que el Tribunal ignore la regulación del recurso por incumplimiento, atropelle su naturaleza declarativa y pase a asumir competencias ejecutorias.

5. CONCLUSIÓN

La ciudadanía europea no está en venta. Sin dejar de reconocer que la competencia para definir los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad de los Estados, de la que depende la ciudadanía de la Unión, corresponde exclusivamente a las autoridades nacionales, el TJUE advierte de que dicha

⁸⁵ Sarmiento, D. *El Derecho de la Unión...* op. cit., p. 409.

⁸⁶ STJUE, 2 de marzo de 2010, *Rottmann y Bayern*, asunto C-135/09, ECLI:EU:C:2010:104, Para. 56

competencia no es absoluta: esta ha de ejercerse respetando el principio de cooperación leal. Este principio se quiebra, traicionando a su vez el vínculo de solidaridad y corresponsabilidad que inspira el estatuto de ciudadano europeo, cuando un Estado implementa un programa que comercializa la nacionalidad —y, con ella, la ciudadanía europea— a cambio de ciertos pagos e inversiones.

El TJUE declara que el programa de concesión de la nacionalidad por carta de naturaleza debe establecer una serie de requisitos dirigidos a comprobar que las solicitudes de naturalización cumplen el necesario vínculo previo de solidaridad y lealtad entre el solicitante y el Estado. Los riesgos de que la exigencia de este vínculo previo a la concesión de la nacionalidad acaben amparando discursos nacionalistas o identitarios son menos que los de ignorar una política económica nacional que mercedea con un logro común, amenazando el objetivo de alcanzar una unión más estrecha entre los pueblos europeos.

Pese a sus defectos, que los tiene, esta jurisprudencia invita al optimismo, habida cuenta del momento en que ha sido dictada. Es sabido que el discurso europeo, inspirado tradicionalmente en el respeto a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, está inmerso en una crisis de credibilidad por la inacción de las instituciones de la Unión ante las violaciones sistemáticas del Derecho internacional humanitario que acontecen en Oriente Medio. Así pues, la sentencia se muestra coherente con los movimientos que claman por un endurecimiento de la política migratoria pero también se aleja de una postura taticista basada en los intereses económicos y recupera la senda discursiva que un día impulsó la construcción de la Unión. Poderoso caballero es don Dinero —diría Quevedo—, pero el vil metal no compra el estatuto de ciudadano europeo. Por ahora.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Bossow, A. «What is Citizenship For?», *VerfBlog*, 6 de mayo de 2025, <https://verfassungsblog.de/what-is-citizenship-for/>.
- Carrera Núñez, S. y Marrero González, G. «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?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º 49, septiembre/diciembre de 2014, pp. 847-885.
- García Roca, F.J. «Abuso de los derechos fundamentales y defensa de la democracia (art. 17 Cedh)», en García Roca, F.J. y Santolaya Machetti, P. (Coords.), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 727-756.
- Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 8ª ed., 2014.
- Moreno Fernández-Santa Cruz, M. «El fin de la nacionalidad dorada. Análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre el programa de ciudadanía para inversores de Malta. Asunto C-181/23 de 29 de abril», *Revista de las Cortes Generales*, N.º 119, Primer semestre de 2025, pp. 365-380.

- Peers, S. «Pirates of the Mediterranean meet judges of the Kirchberg: the CJEU rules on Malta's investor citizenship law», *EU Law Analysis*, 30 de abril de 2025, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/pirates-of-mediterranean-meet-judges-of.html>.
- Sarmiento, D. *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, 3ª ed., 2020.
- Scherrer, A. y 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, 2018, p. 5 https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/155728/EPRS_STUD_627128_Citizenship%20by%20Investment%20_FINAL.pdf.
- Spieker, L.D., Weber, F. «Bonds without belonging? The genuine link in international, union, and nationality law», *Yearbook of European Law*, Vol. 43, 2024, pp. 56–94.
- Spieker, L.D. «It's solidarity, stupid!»: In defence of *Commission v Malta*», *VerfBlog*, 7 de mayo de 2025, <https://verfassungsblog.de/its-solidarity-stupid/>.
- Van Den Brink, M. «Why bother with legal reasoning? The CJEU Judgment in *Commission v Malta (Citizenship by Investment)*», *VerfBlog*, 5 de mayo de 2025, <https://verfassungsblog.de/why-bother-with-legal-reasoning/>.