

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 29 de abril de 2025 (*)

« Incumplimiento de Estado — Artículo 20 TFUE — Ciudadanía de la Unión — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Principio de cooperación leal — Principio de confianza mutua entre los Estados miembros — Concesión de la nacionalidad de un Estado miembro — Relación especial de solidaridad y de lealtad — Aplicación de un programa de ciudadanía para inversores — Naturalización a cambio de pagos o de inversiones predeterminados — Carácter transaccional de un régimen de naturalización que se asemeja a una “comercialización” de la ciudadanía de la Unión »

En el asunto C-181/23,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 21 de marzo de 2023,

Comisión Europea, representada por el Sr. C. Ladenburger, la Sra. E. Montaguti y el Sr. J. Tomkin, en calidad de agentes;

parte demandante,

contra

República de Malta, representada por la Sra. A. Buhagiar, en calidad de agente, asistida por el Sr. D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente, la Sra. K. Jürimäe, los Sres. C. Lycourgos, I. Jarukaitis, la Sra. M. L. Arastey Sahún, los Sres. S. Rodin (Ponente), A. Kumin, N. Jääskinen y D. Gratsias, Presidentes de Sala, y el Sr. E. Regan, la Sra. I. Ziemele y el Sr. J. Passer, Jueces;

Abogado General: Sr. A. M. Collins;

Secretaria: Sra. R. Stefanova-Kamisheva, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de junio de 2024;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de octubre de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al establecer y aplicar un programa institucionalizado de ciudadanía para inversores como el Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (Ciudadanía Maltesa por Naturalización por Servicios Excepcionales por Inversión Directa; en lo sucesivo, «programa de ciudadanía para inversores de 2020»), basado en el artículo 10, apartado 9, de la Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [Ley de Ciudadanía Maltesa (capítulo 188 de las Leyes de Malta)], en su versión

modificada por la Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) [Ley de Segunda Modificación de la Ley de Ciudadanía Maltesa (Ley n.º XXXVIII de 2020)] (*The Malta Government Gazette* n.º 20,452, de 31 de julio de 2020; en lo sucesivo, «Ley de 2020»), y en el Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta) [Reglamento de 2020 relativo a la Concesión de la Ciudadanía por Servicios Excepcionales (legislación derivada 188.06 de las Leyes de Malta)] (*The Malta Government Gazette* n.º 20,524, de 20 de noviembre de 2020; en lo sucesivo, «Reglamento de 2020») (en lo sucesivo, «Ley de Ciudadanía Maltesa»), que ofrece la naturalización, pese a la falta de un vínculo efectivo entre los solicitantes y el país, a cambio de pagos o de inversiones predeterminados, la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Tratados UE y FUE

2 El artículo 1 TUE, párrafo segundo, es del siguiente tenor:

«El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.»

3 El artículo 2 TUE dispone:

«La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.»

4 A tenor de lo dispuesto en el artículo 3 TUE, apartado 2:

«La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.»

5 El artículo 4 TUE establece:

«[...]

2. La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

3. Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.»

6 El artículo 9 TUE establece:

«La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.»

7 El artículo 10 TUE está redactado del siguiente modo:

«1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.

2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.»

8 El artículo 11 TUE dispone:

«1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

[...]

4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.»

9 A tenor del artículo 20 TFUE:

«1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho:

a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;

b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;

c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;

- d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.

Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de estos.»

- 10 El artículo 21 TFUE, apartado 1, dispone:

«Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

- 11 El artículo 22 TFUE establece:

«1. Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 223 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.»

- 12 El artículo 23 TFUE tiene el siguiente tenor:

«Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección.

[...]»

- 13 El artículo 24 TFUE dispone:

«El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa ciudadana en el sentido del artículo 11 [TUE], incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten.

Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227.

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 228.

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 de dicho Tratado y recibir una contestación en esa misma lengua.»

- 14 La Declaración n.º 2 relativa a la nacionalidad de un Estado miembro, anexa por los Estados miembros al acta final del Tratado de la Unión Europea (DO 1992, C 191, p. 98; en lo sucesivo, «Declaración n.º 2»), es del siguiente tenor:

«La Conferencia declara que cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. [...]»

Decisión de Edimburgo

- 15 Conforme a la sección A de la Decisión de los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo de Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992, relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el Tratado de la Unión Europea (DO 1992, C 348, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión de Edimburgo»):

«Las disposiciones de la segunda parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativas a la ciudadanía de la Unión otorgan a toda persona que ostente la nacionalidad de los Estados miembros derechos adicionales y protección, tal como se especifica en dicha parte. En ningún caso sustituyen a la ciudadanía nacional. La cuestión de si un individuo posee la nacionalidad de un Estado miembro solo se resolverá refiriéndola al Derecho nacional del Estado miembro interesado.»

Derecho maltés

- 16 El artículo 10 de la Ley de Ciudadanía Maltesa, que establece los requisitos para la naturalización ordinaria, establece, en su apartado 1, párrafo primero, que se podrá conceder a un solicitante un certificado de naturalización como ciudadano maltés si demuestra al Ministro:

- «a) que ha residido en Malta durante los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud;
- b) que, durante los seis años inmediatamente anteriores a dicho período de doce meses, ha residido en Malta durante períodos que totalicen al menos cuatro años;
- c) que tiene un conocimiento adecuado de la lengua maltesa o inglesa;
- d) que tiene buena conducta, y
- e) que puede ser un ciudadano digno de Malta.»

- 17 Según el artículo 10, apartado 1, párrafo segundo, de esa Ley, el Ministro podrá, si lo considera oportuno en las circunstancias específicas de un caso particular, permitir que se computen períodos de residencia previos a los siete años anteriores a la fecha de la solicitud para el cálculo del número total de años a que se refiere la letra b) de ese artículo 10, apartado 1.

- 18 El 15 de noviembre de 2013, la República de Malta adoptó la Act No. XV of 2013: An Act to amend the Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [Ley n.º XV de 2013 por la que se modifica la Ley de Ciudadanía Maltesa (capítulo 188 de las Leyes de Malta)] (*The Malta Government Gazette* n.º 19,166, de 15 de noviembre de 2013; en lo sucesivo, «modificación de 2013»). Paralelamente al procedimiento establecido en el artículo 10, apartado 1, de la Ley de Ciudadanía Maltesa, la modificación de 2013 ofrecía la posibilidad de conceder a un solicitante un certificado de naturalización mediante la participación en un «programa para inversores individuales», regulado por un conjunto de requisitos y de procedimientos distintos.

- 19 El régimen en favor de los inversores individuales estaba previsto inicialmente en el Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) [Reglamento de 2014 relativo al Programa de Inversores Individuales de la República de Malta (legislación derivada 188.03 de las Leyes de Malta)] (*The Malta Government Gazette* n.º 19,205, de 4 de febrero de 2014; en lo sucesivo, «Reglamento de 2014»). Con arreglo a la

modificación de 2013 y al Reglamento de 2014 (en lo sucesivo, «programa de ciudadanía para inversores de 2014»), el número de solicitantes principales seleccionados, exceptuando personas a cargo, no podía exceder de 1 800 para toda la duración del programa.

20 El 28 de julio de 2020, la República de Malta adoptó la Ley de 2020.

21 A raíz de la entrada en vigor de esta Ley, el artículo 10, apartado 9, de la Ley de Ciudadanía Maltesa establece:

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

a condición de que el Ministro conceda también un certificado de naturalización a una persona admisible a cargo de un extranjero o de un apátrida que haya prestado servicios excepcionales a la República de Malta a través de inversiones,

a condición también de que dicha persona presente su solicitud en la forma establecida y preste juramento de fidelidad a Malta.»

22 El artículo 9 de la Ley de 2020, origen del artículo 27 de la Ley de Ciudadanía Maltesa, establece, como disposición transitoria, que la Ley de 2020 no se aplicará a las solicitudes de concesión de la ciudadanía maltesa mediante naturalización presentadas antes de su entrada en vigor.

23 El 20 de noviembre de 2020, la República de Malta adoptó el Reglamento de 2020 y las órdenes por las que se establecen las agencias competentes para gestionar el programa de ciudadanía para inversores de 2020.

24 Según los artículos 15, apartado 3, y 16, apartados 1, letras a), b) y d), y 7, del Reglamento de 2020, así como el primer anexo de dicho Reglamento, los inversores extranjeros podrán solicitar la naturalización por servicios excepcionales por inversión directa cuando cumplan o se comprometan a cumplir los siguientes requisitos:

- 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;
- 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);
- 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;
- 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);
- 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.

- 25 Según el artículo 16, apartado 3, del Reglamento de 2020 y el punto 1, letra b), de su primer anexo, las solicitudes también podrán referirse a miembros de la familia del solicitante. A tal efecto, deberán efectuarse pagos adicionales, cuyo importe se fijó en 50 000 euros para el cónyuge y para cada uno de los hijos.
- 26 A tenor del artículo 19 de este Reglamento:
- «El número de certificados de ciudadanía maltesa concedidos por naturalización por servicios excepcionales por inversión directa, con exclusión de las personas a cargo, no excederá de cuatrocientos (400) al año y, en cualquier caso, la cantidad total de solicitantes admitidos, excluidas las personas a cargo, no excederá de mil quinientos (1 500).»
- 27 El artículo 31, apartado 1, de dicho Reglamento derogó el Reglamento de 2014, dejándolo, no obstante, en vigor hasta que se alcanzara el número máximo de solicitudes, fijado en el artículo 12 del Reglamento de 2014 en 1 800, con exclusión de las personas a cargo.

Procedimiento administrativo previo

- 28 El programa de ciudadanía para inversores de 2014 permitía a los extranjeros obtener la nacionalidad maltesa a cambio de pagos y de inversiones predeterminados establecidos en el Reglamento de 2014. De conformidad con este Reglamento, se encargó a un concesionario la concepción, aplicación, gestión, explotación y promoción de dicho programa.
- 29 Habiendo tenido conocimiento de dicho programa, la Comisión entabló un diálogo con la República de Malta sobre las repercusiones de este en la Unión y en los demás Estados miembros.
- 30 Mediante escrito de 1 de abril de 2020, la Comisión indicó a la República de Malta que podía considerarse que los programas de ciudadanía para inversores, como el programa de ciudadanía para inversores de 2014, que conllevan «vender» la ciudadanía de la Unión, constituyen una explotación del logro común que supone la ciudadanía de la Unión que vulnera el principio de cooperación leal entre esta y los Estados miembros.
- 31 Entre abril y octubre de 2020, la República de Malta aportó precisiones adicionales sobre el funcionamiento del programa de ciudadanía para inversores de 2014 e informó a la Comisión de su intención de revisar el marco jurídico vigente.
- 32 El 20 de octubre de 2020, la Comisión envió a la República de Malta un escrito de requerimiento. En dicho escrito, reiteró su preocupación por la incompatibilidad de un programa de ciudadanía para inversores como el programa de ciudadanía para inversores de 2014 con el artículo 20 TFUE y con el artículo 4 TUE, apartado 3.
- 33 En su respuesta de 18 de diciembre de 2020 a dicho escrito de requerimiento, la República de Malta informó a la Comisión de que había procedido a una revisión de la normativa nacional aplicable a la concesión de la nacionalidad maltesa. Así, precisó que, a raíz de la adopción de la Ley de 2020, ya no estaban en vigor las disposiciones que permitían la concesión de la nacionalidad maltesa sobre la base del Reglamento de 2014. No obstante, habida cuenta de las expectativas legítimas y de los compromisos ya asumidos, aclaró que estas disposiciones seguirían en vigor y serían aplicables a las solicitudes recibidas hasta el 15 de agosto de 2020.
- 34 El 9 de junio de 2021, la Comisión remitió un escrito de requerimiento complementario a la República de Malta, en el que indicaba que las modificaciones introducidas por la Ley de 2020 y el Reglamento de 2020 no subsanaban el carácter transaccional del programa de ciudadanía para inversores de 2014 y que el programa de ciudadanía para inversores de 2020 también se consideraba contrario al artículo 20 TFUE y al artículo 4 TUE, apartado 3.
- 35 Mediante escrito de 6 de agosto de 2021, la República de Malta respondió al escrito de requerimiento complementario expresando su desacuerdo con la Comisión. Dicho Estado miembro alegaba, en

particular, que la posición de la Comisión era incompatible con el principio de atribución de competencias, en la medida en que invadía un ámbito de la soberanía de los Estados miembros.

- 36 El 2 de marzo de 2022, la República de Malta suspendió hasta nueva orden su programa de ciudadanía para inversores de 2020 para los nacionales rusos y bielorrusos, pero lo mantuvo en vigor para los ciudadanos de otros terceros países, excepto los nacionales afganos, norcoreanos, iraníes, congoleños de la República Democrática del Congo, somalíes, sudaneses, sudaneses del sur, sirios, venezolanos y yemeníes.
- 37 El 28 de marzo de 2022, la Comisión adoptó la Recomendación sobre la adopción de medidas inmediatas en el contexto de la invasión rusa de Ucrania en relación con los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores [C(2022) 2028 final]. En dicha Recomendación, la Comisión reiteró su punto de vista de que los regímenes de ciudadanía para inversores basados en la concesión de la naturalización a cambio de pagos o de inversiones predeterminados son contrarios al Derecho de la Unión, e instó a cualquier Estado miembro que aplicara tales programas a proceder a su derogación.
- 38 El 6 de abril de 2022, la Comisión remitió un dictamen motivado a la República de Malta en el que confirmaba su posición según la cual el programa de ciudadanía para inversores de 2014 y el programa de ciudadanía para inversores de 2020 son contrarios al artículo 20 TFUE y al artículo 4 TUE, apartado 3, e instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en ese dictamen en un plazo de dos meses a partir de la recepción de este.
- 39 En su respuesta de 6 de junio de 2022 al dictamen motivado, la República de Malta manifestó de nuevo su desacuerdo con la postura de la Comisión.
- 40 Al considerar que el programa de ciudadanía para inversores de 2014 y el programa de ciudadanía para inversores de 2020 aplicados por la República de Malta son incompatibles con el Derecho de la Unión, la Comisión inició el presente procedimiento por incumplimiento, si bien precisando que dicho procedimiento se refiere únicamente a este último programa. No obstante, la Comisión añade que las disposiciones del programa de ciudadanía para inversores de 2014 que incumplen el Derecho de la Unión se reprodujeron, en lo esencial, en el marco jurídico que regula el programa de ciudadanía para inversores de 2020, de modo que dicha institución se refiere, en su examen de este último programa, a elementos fácticos que ya estaban presentes en la aplicación del programa de ciudadanía para inversores de 2014.

Sobre el recurso

- 41 El recurso se apoya en un único motivo, basado en la infracción del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3.

Alegaciones de las partes

- 42 En primer lugar, la Comisión sostiene que, si bien es cierto que la determinación de los requisitos para la concesión y la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro es competencia de cada Estado miembro, esta competencia debe ejercerse respetando el Derecho de la Unión. Dado que la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro conlleva automáticamente la concesión del estatuto de ciudadano de la Unión, cada Estado miembro, cuando ejerce esta competencia exclusiva, está obligado a no comprometer y a no poner en peligro la esencia, el valor y la integridad de la ciudadanía de la Unión, con el fin de preservar la confianza mutua que subyace a dicho estatuto. Estas exigencias se derivan del principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, y del estatuto de ciudadano de la Unión, establecido en el artículo 20 TFUE.
- 43 A este respecto, la Comisión alega que la nacionalidad de un Estado miembro es el único requisito exigido para ser ciudadano de la Unión en el sentido del artículo 20 TFUE. La ciudadanía de la Unión lleva aparejados derechos conferidos directamente por el sistema jurídico de la Unión, en particular el derecho a circular y a residir libremente en el territorio de la Unión y el derecho a no ser discriminado por razón de la nacionalidad. Además, la ciudadanía de la Unión implica un fuerte componente cívico e incluye derechos políticos fundamentales para la participación en la vida democrática de la Unión,

prevista en el artículo 10 TUE, apartado 3, así como el derecho del nacional de un Estado miembro de acogerse a la protección consular de otros Estados miembros en un tercer país en el que dicho Estado miembro no esté representado. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el estatuto de ciudadano de la Unión está destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros.

- 44 Según la Comisión, contrariamente a lo que alega la República de Malta en su escrito de contestación, el presente recurso no cuestiona toda la normativa nacional que regula la naturalización de las personas, siendo así que dicho recurso tiene por objeto únicamente un régimen específico de concesión de la nacionalidad de un Estado miembro en favor de los inversores que, al mercantilizar la ciudadanía de la Unión, menoscaba la integridad de dicho estatuto de una manera que supone una infracción especialmente grave del Derecho de la Unión.
- 45 Además, la afirmación de la República de Malta según la cual el Tribunal de Justicia solo puede controlar el ejercicio de las competencias nacionales en materia de concesión de su nacionalidad en la medida en que constituyan violaciones graves de los valores u objetivos de la Unión, de manera general y sistemática, no encuentra apoyo en los Tratados ni en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 46 En segundo lugar, la Comisión alega que un programa de ciudadanía para inversores que implica la concesión sistemática de la nacionalidad de un Estado miembro a cambio de pagos o de inversiones predeterminados y que no exige un vínculo efectivo entre el Estado y los solicitantes compromete y pone en peligro la esencia y la integridad de la ciudadanía de la Unión, establecida en el artículo 20 TFUE, y vulnera el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3.
- 47 En primer término, aduce que la Unión se basa no solo en la integración de un grupo de Estados europeos que comparten un conjunto de valores comunes, sino también en el acercamiento de los pueblos de cada uno de esos Estados, lo que ha puesto de manifiesto el Tratado de Lisboa.
- 48 Así, por un lado, las disposiciones relativas a los principios democráticos, incluidas por dicho Tratado en el título II del Tratado UE, confirman el papel central de los ciudadanos de la Unión, que no solo es una unión económica, sino también una unión política. Por otro lado, las disposiciones relativas a las instituciones de la Unión, que figuran en el título III del Tratado UE, recuerdan que los valores promovidos, los objetivos perseguidos y los intereses atendidos por las instituciones de la Unión son tanto los de los ciudadanos de la Unión como los de los Estados miembros.
- 49 En segundo término, la Comisión señala que, como se desprende del dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apartado 172, la ciudadanía de la Unión y los derechos que se derivan de este estatuto figuran entre las disposiciones más fundamentales de los Tratados, que se integran en el marco de un sistema propio de la Unión y que están estructuradas de forma que contribuyan a la realización del proceso de integración que constituye la razón de ser de la propia Unión. Así pues, la ciudadanía de la Unión y los derechos que se derivan de este estatuto deben considerarse una expresión de la solidaridad y de la confianza mutua entre los Estados miembros.
- 50 Por lo que respecta, más concretamente, a la confianza mutua, la Comisión alega que, al aceptar conceder los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión y extender esta solidaridad a otras personas, los Estados miembros se basan en una concepción fundamental común de la nacionalidad de un Estado miembro según la cual esta refleja la manifestación de un vínculo efectivo entre un Estado miembro y sus nacionales. En efecto, ya en el año 1980, el Tribunal de Justicia reconoció que la relación especial de solidaridad y de lealtad entre un Estado miembro y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, son el fundamento del vínculo de nacionalidad.
- 51 La Comisión añade que el consentimiento de cada Estado miembro a la extensión automática y sin condiciones de determinados derechos a los nacionales de todos los demás Estados miembros de conformidad con el principio de confianza mutua se basa en el postulado de que esos otros Estados miembros solo conceden la nacionalidad sobre la base de un vínculo efectivo con el solicitante de que se trate. Pues bien, tal consentimiento incondicional se vería comprometido si los Estados miembros no pudieran confiar en que las decisiones relativas a la concesión de la nacionalidad se basan en este concepto común de «nacionalidad de un Estado miembro». A este respecto, la Comisión alega que de la

sentencia de 7 de julio de 1992, Micheletti y otros (C-369/90, EU:C:1992:295), se desprende que existe, entre los Estados miembros, una obligación de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia de nacionalidad de un Estado miembro.

- 52 En estas circunstancias, el establecimiento de un programa de ciudadanía para inversores de carácter transaccional que permite, a cambio de pagos o inversiones predeterminados, la concesión sistemática de la nacionalidad de un Estado miembro a solicitantes que no tengan un vínculo efectivo con un Estado miembro y que, por ello, manifiestamente no pertenecen a la categoría de personas para las que los autores de los Tratados habían previsto el disfrute de la ciudadanía de la Unión está en contradicción con la propia esencia del estatuto de ciudadano de la Unión.
- 53 En tercer término, la Comisión recuerda que el artículo 4 TUE, apartado 3, que consagra el principio de cooperación leal, incluye tanto una obligación «positiva» de facilitar la misión de la Unión como una obligación «negativa» de abstenerse de adoptar medidas que puedan poner en peligro los objetivos de la Unión. Pues bien, el establecimiento y la ejecución de un programa de ciudadanía para inversores que permite la concesión sistemática de la nacionalidad de un Estado miembro sobre la base de pagos o de inversiones predeterminados, sin que sea necesario establecer un vínculo efectivo con el Estado miembro que concede esa nacionalidad, pondría en peligro, según la Comisión, la integridad del estatuto de ciudadano de la Unión, así como la confianza mutua que subyace a dicho estatuto y a los derechos correspondientes.
- 54 En cuanto a la fijación de un umbral operativo y funcional para decidir qué constituye un «vínculo efectivo» a efectos de la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro, la Comisión estima que la residencia efectiva constituye uno de los medios para establecer tal vínculo. Sin embargo, indica que no le corresponde a ella determinar a qué factores de conexión deben dar prioridad los Estados miembros para la concesión de su nacionalidad.
- 55 En tercer lugar, la Comisión alega que el programa de ciudadanía para inversores de 2020, que permite la concesión sistemática de la nacionalidad maltesa a cambio de pagos o de inversiones sustanciales predeterminados y presenta así un carácter transaccional, constituye un programa ilegal de ciudadanía para inversores.
- 56 En primer término, la exigencia de residencia legal impuesta por el programa de ciudadanía para inversores de 2020 es insuficiente para garantizar la existencia de un vínculo efectivo con la República de Malta.
- 57 A este respecto, la Comisión considera que los documentos y correos electrónicos obtenidos por la Fundación Daphne Caruana Galizia y trasladados a los medios de comunicación en el marco del proyecto denominado «Passport Papers» (en lo sucesivo, «Passport Papers») demuestran la inexistencia de un requisito de residencia efectiva en el programa de ciudadanía para inversores de 2014. Estos documentos no constituyen una prueba del incumplimiento alegado, sino que únicamente pretenden corroborar la alegación de la Comisión según la cual las graves deficiencias de la normativa maltesa conducen a la concesión sistemática de la ciudadanía de la Unión a nacionales de terceros países que no han demostrado que cumplan un requisito de residencia previa efectiva en Malta.
- 58 Además, la Comisión indica, para comenzar, que, durante la fase administrativa previa del procedimiento, no se negó que no fuera necesario demostrar una presencia real significativa en el territorio maltés. A continuación, sostiene que la afirmación de la falta de necesidad de demostrar una presencia física durante un período significativo en el marco del programa de ciudadanía para inversores de 2020 se ve respaldada por la comparación de los requisitos impuestos por dicho programa con los aplicables a las naturalizaciones «ordinarias», establecidos en el artículo 10, apartado 1, de la Ley de Ciudadanía Maltesa, siendo así que esta última disposición impone la residencia en Malta «durante» un período determinado, sin incluir normas relativas a ausencias que puedan interrumpir los períodos de residencia. Por otra parte, en la fase administrativa previa, la República de Malta no pudo comunicar información sobre las solicitudes de ciudadanía denegadas o retiradas debido al incumplimiento del requisito de residencia. Por último, la Comisión aduce que el carácter teórico del requisito de residencia se refleja también en las normas que permiten reducir la duración de la residencia exigida de tres años a un mínimo de doce meses, mediante el pago de una cantidad adicional de 150 000 euros.

- 59 En segundo término, el «vínculo efectivo» debe existir en el momento de la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro. A este respecto, por un lado, un régimen que prevea la posibilidad de conceder la naturalización mediante la creación de tal vínculo con posterioridad a dicha concesión no cumple el objetivo de reforzar la solidaridad entre los pueblos de la Unión gracias a la existencia de un vínculo efectivo con un Estado miembro de la Unión. Un programa de ciudadanía para inversores como el controvertido en el presente recurso se distingue manifiestamente, en este aspecto, de un régimen que tenga por objeto incitar a los nacionales de terceros países a acudir a trabajar y a residir en un Estado miembro.
- 60 Por otro lado, dado que las ventajas conferidas por la ciudadanía de la Unión surten efecto en el momento de la concesión de dicho estatuto, no existe ninguna garantía de que un ciudadano maltés recientemente naturalizado decida permanecer en Malta para desarrollar un «vínculo efectivo futuro» en lugar de desplazarse a otro Estado miembro de la Unión o de residir en un tercer país haciendo uso de los derechos conferidos por la ciudadanía de la Unión. A este respecto, la Comisión subraya que el material promocional publicado por los agentes autorizados del programa de ciudadanía para inversores de 2020 anuncia la posibilidad de que un ciudadano naturalizado fije su residencia en otro Estado miembro o en un Estado asociado al espacio Schengen como una de las «ventajas» de la nacionalidad maltesa.
- 61 La Comisión añade que no pone en duda que el proceso de naturalización incluye la aplicación de un procedimiento de verificación con respecto a los solicitantes. No obstante, de la normativa que regula el programa de ciudadanía para inversores de 2020 se desprende que este procedimiento consiste en evaluar el riesgo que podrían presentar los solicitantes en materia de seguridad o incluso la reputación de estos, así como la magnitud de su riqueza, y no en comprobar la existencia de un verdadero vínculo entre tales solicitantes y la República de Malta. La existencia de este proceso de verificación y la discrecionalidad del Ministro para denegar la concesión de un certificado de naturalización no alteran el carácter transaccional de ese programa.
- 62 Además, la Comisión observa que la República de Malta no discute que para acogerse al programa de ciudadanía para inversores de 2020 únicamente se exige una presencia física real en Malta en dos ocasiones: para proporcionar datos biométricos al objeto de obtener un permiso de residencia y para prestar el juramento de fidelidad. La residencia legal que exige ese programa no es, por tanto, capaz de crear un verdadero vínculo entre la República de Malta y ese solicitante.
- 63 En su defensa, la República de Malta señala, en primer lugar, que la competencia de los Estados miembros en materia de concesión de su nacionalidad debe, ciertamente, ejercerse respetando el Derecho de la Unión, en los ámbitos de competencia de la Unión, sin menoscabar, no obstante, la obligación de respetar la identidad nacional de los Estados miembros.
- 64 Con carácter preliminar, la República de Malta señala que, mediante su recurso, la Comisión pretende controlar la totalidad de la normativa que regula los requisitos, los procedimientos y los efectos de un programa de naturalización de un Estado miembro, lo que equivale a cuestionar las decisiones políticas de dicho Estado miembro en materia de nacionalidad. A este respecto, considera que, cuanto más amplio sea el control ejercido en un ámbito de competencia nacional, mayor será el riesgo de que la Unión se extralimite en sus competencias.
- 65 En primer término, la República de Malta indica que el control de la actuación de los Estados miembros en situaciones que se asemejan a una privación *de iure* o *de facto* de los derechos y deberes vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión debe efectuarse a la luz de un criterio diferente del aplicable en situaciones de concesión de la nacionalidad de un Estado miembro. A su entender, la facultad de atribuir la nacionalidad constituye el propio núcleo de la soberanía nacional y está estrechamente vinculada a la concepción y al desarrollo de la identidad nacional de un Estado miembro, que, con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión debe proteger.
- 66 De este modo, estima que, so pena de poner en peligro la competencia exclusiva de los Estados miembros en materia de concesión de la nacionalidad, una política de naturalización de un Estado miembro solo es contraria al Derecho de la Unión cuando implique de manera general y sistemática una violación grave de los valores y objetivos de la Unión, tal como se definen en el Derecho de la Unión. Según la República de Malta, esta interpretación es conforme con la jurisprudencia del Tribunal

de Justicia según la cual el estatuto de ciudadano de la Unión «está destinado» a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, debiendo precisarse que no se trata de una realidad presente, sino de un proceso en curso que, en el estado actual de la integración, coexiste estrechamente con la nacionalidad de los Estados miembros.

- 67 En segundo término, la interpretación defendida por la Comisión entraña, en opinión de la República de Malta, graves riesgos. Para comenzar, esta interpretación tendría una incidencia inmediata en las normativas que regulan la nacionalidad en todos los Estados miembros, en particular en los Estados en los que la naturalización se concede de manera discrecional. A continuación, dicha interpretación supondría permitir a la Comisión, como guardiana de los Tratados, controlar a la luz del Derecho de la Unión las políticas, las leyes y las prácticas de los Estados miembros en materia de naturalización. Por último, tal interpretación permitiría a los Estados miembros impugnar el Derecho y la práctica de los demás Estados miembros en este ámbito.
- 68 A este respecto, si se estimara el recurso de la Comisión, la República de Malta estaría obligada a derogar un conjunto de normas legales y reglamentarias. Así, al impugnar toda la normativa de un Estado miembro que regula el acceso a la nacionalidad, la Comisión insta al Tribunal de Justicia a actuar como «legislador indirecto», ejerciendo un derecho de veto contra la normativa nacional adoptada en un ámbito de competencia exclusiva de los Estados miembros.
- 69 En segundo lugar, la República de Malta sostiene que el Derecho de la Unión no impone a los Estados miembros una obligación jurídica de exigir un «vínculo efectivo previo» con el Estado miembro de naturalización, con independencia de la existencia de pagos u otros compromisos por parte del solicitante. Es cierto que la existencia de tal vínculo podría incitar legítimamente a los Estados a reconocer que un individuo está suficientemente unido a su comunidad política. Sin embargo, este resultado no derivaría, en su opinión, de una obligación en virtud del Derecho internacional o del Derecho de la Unión, sino de una decisión política y soberana adoptada por las instituciones democráticas de los Estados miembros.
- 70 A este respecto aduce, en primer término, que la obligación de exigir un «vínculo efectivo previo» antes de la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro no se deriva de los Tratados o del procedimiento que condujo a su adopción. Por otra parte, de la Declaración n.º 2 y de la Decisión de Edimburgo se desprende que la cuestión de si una persona posee la nacionalidad de un Estado miembro se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. Además, los Tratados no establecen la Unión como una «entidad política única».
- 71 En segundo término, la exigencia de un «vínculo efectivo previo» no se desprende del Derecho internacional. En particular, no puede deducirse de la sentencia de 6 de abril de 1955, *Nottebohm* (*Liechtenstein contra Guatemala*) (CIJ Recopilación 1955, p. 4), en la que se basó la Comisión para fundamentar una obligación, en virtud del Derecho de la Unión, que impone la existencia de tal vínculo como requisito de concesión de la nacionalidad de un Estado miembro, exigencia que, por otra parte, fue rechazada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 7 de julio de 1992, *Micheletti y otros* (C-369/90, EU:C:1992:295).
- 72 En tercer término, la Comisión no proporciona un umbral operativo y funcional de lo que constituye un «vínculo efectivo previo», y no incumbe a la República de Malta definir tal umbral operativo.
- 73 En tercer lugar, la República de Malta sostiene que el programa de ciudadanía para inversores de 2020 constituye un programa de naturalización legítimo, sólido, eficaz y gestionado profesionalmente, que no menoscaba los objetivos de la Unión. A este respecto, la descripción de este programa por la Comisión como una vía de acceso automático e incondicional a la nacionalidad maltesa, que prevé la concesión sistemática de la nacionalidad de dicho Estado miembro a cambio de pagos o de inversiones predeterminados en el interés puramente presupuestario de la República de Malta, constituye una simplificación excesiva, carente de todo fundamento jurídico o fáctico.
- 74 En primer término, la República de Malta afirma haber actuado siempre de buena fe y de conformidad con el principio de cooperación leal entre la Unión y los Estados miembros establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3. Dicho Estado miembro ha realizado modificaciones en la normativa a raíz del diálogo entablado con la Comisión.

- 75 En segundo término, la República de Malta aduce que la Comisión basa su análisis en una descripción errónea y distorsionada de la normativa maltesa. Para comenzar, alega que esta normativa no establece un régimen de «transacción», sino un procedimiento exhaustivo, complejo y en varias fases, en el que participan diversas autoridades públicas con el fin de asegurar el cumplimiento de garantías estrictas, que puede dar lugar a una naturalización.
- 76 A continuación, indica que dicha normativa no permite la concesión sistemática de la nacionalidad maltesa a cambio de determinados pagos, puesto que se trata de un marco discrecional sujeto a mecanismos de control estrictos. En particular, el procedimiento consta de once fases cuyo objetivo es proporcionar una visión de conjunto del solicitante, facilitando así la decisión final y discrecional del Ministro. A este respecto, el cumplimiento por parte de un solicitante de los requisitos impuestos no le confiere un derecho automático a ser naturalizado.
- 77 Por último, precisa que la propia normativa se basa en diversos vínculos, retrospectivos, presentes y prospectivos, que evolucionan a lo largo del tiempo. De este modo, se exige un período previo de residencia legal de tres años o de un año, según la magnitud de la inversión, lo que se ajusta a la práctica internacional en materia de residencia y de ciudadanía para inversores. Además, conforme a la práctica administrativa en materia de naturalización «ordinaria», con arreglo al artículo 10, apartado 1, de la Ley de Ciudadanía Maltesa, solo se exige la presencia física durante intervalos de tiempo específicos. Por otra parte, el Derecho de inmigración proporciona numerosos ejemplos en los que deben desarrollarse medidas de integración en una fase posterior, tanto en los procedimientos de residencia como en los de naturalización, a falta de vínculos previos con el Estado de acogida.
- 78 Dicho Estado miembro se opone asimismo a que la Comisión introduzca los *Passport Papers* como prueba que el Tribunal de Justicia deba tomar en consideración, puesto que estos documentos se refieren a la aplicación del programa de ciudadanía para inversores de 2014 y no a la del programa de ciudadanía para inversores de 2020, que es objeto del presente recurso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 79 Procede recordar que, de conformidad con el artículo 9 TUE y el artículo 20 TFUE, apartado 1, será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. Según esas mismas disposiciones, la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.
- 80 Por otra parte, la Declaración n.º 2 y la Decisión de Edimburgo exponen que la cuestión de si una persona posee la nacionalidad de un Estado miembro se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate.
- 81 Dicho esto, según reiterada jurisprudencia, si bien la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro, esa competencia debe ejercerse respetando el Derecho de la Unión [sentencias de 7 de julio de 1992, Micheletti y otros, C-369/90, EU:C:1992:295, apartado 10; de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 45, y de 5 de septiembre de 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pérdida de la nacionalidad danesa), C-689/21, EU:C:2023:626, apartado 30 y jurisprudencia citada].
- 82 A este respecto, procede, de entrada, desestimar la alegación formulada con carácter preliminar por la República de Malta según la cual el examen de los procedimientos de concesión de la nacionalidad de los Estados miembros debe limitarse, a diferencia del examen de las situaciones de pérdida o retirada de dicha nacionalidad que impliquen la privación de derechos que el Derecho de la Unión confiere a una persona, a la comprobación de la existencia de vulneraciones significativas de los valores o de los objetivos de la Unión que tengan carácter general y sistemático.
- 83 En efecto, ni el texto de los Tratados ni su sistema permiten inferir de estos una voluntad por parte de sus autores de establecer, por lo que respecta a la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro, una excepción a la obligación de respetar el Derecho de la Unión que implique que solo tales vulneraciones significativas de los valores y objetivos de la Unión puedan dar lugar a una infracción del Derecho de la Unión en el ejercicio por los Estados miembros de su competencia en la materia. En estas circunstancias, 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 [véase, en este sentido, el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 166].

- 84 Por lo que respecta a la supuesta infracción del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3, ha de observarse, antes de nada, que, según el propio tenor del artículo 3 TUE, apartado 2, la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, que es posible por la existencia de medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, e inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.
- 85 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado que tanto el principio de confianza mutua entre los Estados miembros como el principio de reconocimiento mutuo, basado en el primero de esos principios, tienen una importancia fundamental en el Derecho de la Unión, dado que permiten la creación y el mantenimiento de un espacio sin fronteras interiores [dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 191, y sentencia de 29 de julio de 2024, Alchaster, C-202/24, EU:C:2024:649, apartado 63].
- 86 Se inscribe en la creación de este espacio sin fronteras interiores el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, conferido directamente a todo ciudadano de la Unión por los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra a), y 21 TFUE, apartado 1, y cuyo ejercicio tiene por objeto facilitar, según reiterada jurisprudencia, la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77, con corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35 y DO 2007, L 204, p. 28) (sentencias de 12 de marzo de 2014, O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 35; de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros, C-202/13, EU:C:2014:2450, apartado 31, y de 22 de febrero de 2024, Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date, C-491/21, EU:C:2024:143, apartado 37).
- 87 Por lo demás, este derecho halla una expresión concreta en el artículo 45 TFUE, relativo a la libre circulación de los trabajadores, en el artículo 49 TFUE, relativo a la libertad de establecimiento, y en el artículo 56 TFUE, relativo a la libre prestación de servicios [véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2021, MH e ILA (Derechos de pensión en caso de quiebra), C-168/20, EU:C:2021:907, apartado 61 y jurisprudencia citada].
- 88 A continuación, los ciudadanos de la Unión están dotados de derechos políticos que garantizan su participación en la vida democrática de la Unión, contemplados en los artículos 10 TUE y 11 TUE y concretados en los artículos 20 TFUE, 22 TFUE y 24 TFUE. Se trata, en particular, del derecho a presentar una iniciativa ciudadana, del derecho de petición al Parlamento Europeo, del derecho a recurrir al Defensor del Pueblo, del derecho a dirigirse a las instituciones y órganos consultivos de la Unión en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión, así como del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan los ciudadanos, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.
- 89 A este respecto, al ejercer los derechos políticos que les confieren los artículos 10 TUE y 11 TUE, los ciudadanos de la Unión participan directamente en la vida democrática de la Unión. En efecto, su funcionamiento se basa en la democracia representativa, que concreta el valor de la democracia, que constituye, en virtud del artículo 2 TUE, uno de los valores en los que se basa la Unión [véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2019, Puppink y otros/Comisión, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartado 65; de 19 de noviembre de 2024, Comisión/República Checa (Elegibilidad y condición de miembro de un partido político), C-808/21, EU:C:2024:962, apartados 114 y 115, y de 19 de noviembre de 2024, Comisión/Polonia (Elegibilidad y condición de miembro de un partido político), C-814/21, EU:C:2024:963, apartados 112 y 113]. De ello se desprende que el ejercicio por los Estados miembros de su competencia para definir los requisitos de concesión de la nacionalidad de estos influye en el funcionamiento de la Unión como ordenamiento jurídico común.

- 90 Por último, la ciudadanía de la Unión confiere también a todo nacional de un Estado miembro, en un tercer país en el que dicho Estado miembro no esté representado, el derecho, consagrado en el artículo 20 TFUE, apartado 2, letra c), y concretado en el artículo 23 TFUE, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de los demás Estados miembros, en las mismas condiciones que los nacionales de estos.
- 91 A la luz de estos diferentes derechos, el Tribunal de Justicia ha declarado que las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión figuran entre las disposiciones fundamentales de los Tratados que, integradas en el marco de un sistema propio de la Unión, están estructuradas de forma que contribuyan a la realización del proceso de integración que constituye la razón de ser de la propia Unión y, por tanto, forman parte integrante de su marco constitucional [véase, en este sentido, el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 172].
- 92 Asimismo, habida cuenta tanto del alcance de los derechos vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión, expuestos en los apartados 86 a 90 de la presente sentencia, como de la circunstancia de que dicho estatuto se deriva automáticamente de la condición de nacional de un Estado miembro, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el estatuto de ciudadano de la Unión constituye el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros [véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, apartado 31; de 18 de enero de 2022, Wiener Landesregierung (Decisión de dejar sin efecto una garantía de naturalización), C-118/20, EU:C:2022:34, apartados 38 y 58, y de 5 de septiembre de 2023, Udlændinge og Integrationsministeriet (Pérdida de la nacionalidad danesa), C-689/21, EU:C:2023:626, apartados 29 y 38 y jurisprudencia citada].
- 93 Así pues, la ciudadanía de la Unión es una de las principales concreciones de la solidaridad que subyace al proceso de integración recordado en el apartado 91 de la presente sentencia y que, por consiguiente, forma parte de la identidad de la Unión como ordenamiento jurídico propio aceptado por los Estados miembros sobre una base de reciprocidad (sentencias de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, pp. 1058 a 1060, y de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 246).
- 94 Además, en virtud del principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, incumbe a cada Estado miembro, en particular, abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión [sentencia de 4 de julio de 2023, Meta Platforms y otros (Condiciones generales del servicio de una red social), C-252/21, EU:C:2023:537, apartado 53].
- 95 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, al igual que su competencia para definir en qué condiciones se pierde la nacionalidad, no carece, por tanto, de límites. En efecto, la ciudadanía de la Unión se basa en los valores comunes indicados en el artículo 2 TUE y en la confianza mutua que se reconocen los Estados miembros en cuanto al hecho de que ninguno de ellos ejercerá esta competencia de manera manifiestamente incompatible con la propia naturaleza de la ciudadanía de la Unión.
- 96 A este respecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el fundamento del vínculo de nacionalidad de un Estado miembro reside en la relación especial de solidaridad y de lealtad entre dicho Estado y sus nacionales, así como en la reciprocidad de derechos y deberes [véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica, 149/79, EU:C:1980:297, apartado 10; de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:284, apartado 27; de 26 de abril de 2007, Alevizos, C-392/05, EU:C:2007:251, apartado 70; de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 51, y de 25 de abril de 2024, Stadt Duisburg (Pérdida de la nacionalidad alemana), C-684/22 a C-686/22, EU:C:2024:345, apartado 37].
- 97 En el mismo orden de cosas, del propio tenor del artículo 20 TFUE, apartado 2, primera frase, se desprende que los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. De conformidad con el apartado 1 de este artículo 20, la relación especial de solidaridad y de lealtad existente entre cada Estado miembro y sus nacionales constituye también el fundamento de los derechos y obligaciones que los Tratados reservan a los ciudadanos de la Unión.

- 98 Por lo que respecta al establecimiento de tal relación especial de solidaridad y de lealtad, de la jurisprudencia recordada en el apartado 81 de la presente sentencia se desprende que la definición de los requisitos de concesión de la nacionalidad de un Estado miembro no es competencia de la Unión, sino de cada Estado miembro, que dispone de un amplio margen de apreciación para elegir los criterios que hayan de aplicarse, siempre que dichos criterios se apliquen respetando el Derecho de la Unión.
- 99 Pues bien, un Estado miembro incumple manifiestamente la exigencia de tal relación especial de solidaridad y de lealtad, caracterizada por la reciprocidad de derechos y deberes entre el Estado miembro y sus nacionales, y rompe así la confianza mutua en la que se basa la ciudadanía de la Unión, infringiendo el artículo 20 TFUE y el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, cuando establece y aplica un programa de naturalización basado en un procedimiento transaccional, entre ese mismo Estado miembro y las personas que presentan una solicitud en virtud de ese programa, al término del cual se concede esencialmente la nacionalidad de dicho Estado miembro y, por tanto, la condición de ciudadano de la Unión a cambio de pagos o de inversiones predeterminados.
- 100 En efecto, tal programa se asemeja a una comercialización de la concesión del estatuto de nacional de un Estado miembro y, por extensión, de la del estatuto de ciudadano de la Unión, incompatible con la concepción de este estatuto fundamental tal como se deriva de los Tratados.
- 101 Además, procede recordar que los Estados miembros están obligados a reconocer los efectos derivados de la atribución a una persona, por otro Estado miembro, de la nacionalidad de este último en orden al ejercicio de los derechos y libertades derivados del Derecho de la Unión [véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de julio de 1992, Micheletti y otros, C-369/90, EU:C:1992:295, apartado 10; de 2 de octubre de 2003, García Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, apartado 28, y de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, apartado 39]. Pues bien, una naturalización transaccional que se concede a cambio de pagos o de inversiones predeterminados no solo es contraria al principio de cooperación leal, sino que también puede poner en entredicho la confianza mutua que subyace a esta exigencia de reconocimiento, confianza que se refiere a la premisa de que la atribución de la nacionalidad de un Estado miembro se basa en una relación especial de solidaridad y de lealtad que justifica la concesión de los derechos derivados, en particular, del estatuto de ciudadano de la Unión.
- 102 En el caso de autos, de las disposiciones que regulan el programa de ciudadanía para inversores de 2020, recordadas en el apartado 24 de la presente sentencia, se desprende que los requisitos que deben cumplirse para que un inversor pueda solicitar la nacionalidad maltesa son, en primer término, el pago de una contribución de 600 000 euros o de 750 000 euros al Gobierno maltés; en segundo término, la adquisición de un bien inmueble de uso residencial de un valor mínimo de 700 000 euros o, alternativamente, el arrendamiento de un bien de este tipo por un alquiler anual de al menos 16 000 euros por un período mínimo de 5 años; en tercer término, la donación de al menos 10 000 euros a una organización o a una sociedad no gubernamental filantrópica, cultural, deportiva, científica, artística o de protección del bienestar animal registrada o reconocida de otro modo por las autoridades; en cuarto término, la residencia legal en Malta durante treinta y seis meses, si bien este período puede reducirse a doce meses si el solicitante realiza una contribución adicional de 150 000 euros y, en quinto término, la obtención de una validación de su admisibilidad y de una autorización para la presentación de una solicitud de naturalización.
- 103 Así, en primer lugar, los tres primeros requisitos establecidos por las disposiciones que regulan el programa de ciudadanía para inversores de 2020 parecen indicar que los pagos o las inversiones por importes mínimos predeterminados ocupan un lugar decisivo en dicho programa, lo que sugiere que este se asemeja a una comercialización de la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro al término de un procedimiento transaccional.
- 104 No obstante, procede apreciar si tal calificación puede quedar desvirtuada por los demás requisitos a los que está sujeta la concesión de la nacionalidad maltesa en virtud del programa de ciudadanía para inversores de 2020.
- 105 A este respecto, por lo que se refiere, en segundo lugar, al requisito relativo a una residencia legal de una duración mínima en Malta antes de tal concesión, procede señalar, de entrada, que la Comisión no puede invocar eficazmente los *Passport Papers* para apoyar su razonamiento de que este requisito se

refiere exclusivamente a tal residencia del solicitante y no a la presencia física de este en territorio maltés. En efecto, estos documentos se refieren al programa de ciudadanía para inversores de 2014, que no es objeto del presente recurso.

- 106 Dicho esto, de las explicaciones facilitadas por la República de Malta se desprende que el requisito relativo a una residencia previa en territorio maltés establecido en el marco del programa de ciudadanía para inversores de 2020 se refiere a la residencia legal del solicitante. Pues bien, según los datos obrantes en los autos remitidos al Tribunal de Justicia, tal requisito no equivale a un requisito de residencia efectiva en el territorio maltés, ya que solo se exige la presencia física del solicitante en este país en el momento de la recogida de datos biométricos para obtener el permiso de residencia y de la prestación del juramento de fidelidad.
- 107 Esta interpretación no queda desvirtuada por la afirmación de la República de Malta de que los solicitantes seleccionados estuvieron físicamente presentes durante toda la duración de su residencia legal, dado que esta afirmación no se corresponde con el marco jurídico descrito por dicho Estado miembro y, por lo demás, solo se sustenta en algunos ejemplos.
- 108 En estas circunstancias, habida cuenta de que, en virtud del programa de ciudadanía para inversores de 2020, se exige una presencia muy limitada en el territorio maltés, no puede considerarse que la República de Malta haya estimado que la residencia efectiva en ese territorio constituya un criterio esencial para la concesión de la nacionalidad de ese Estado miembro con arreglo a dicho programa que se añada al de los pagos o las inversiones predeterminados mencionados en el apartado 103 de la presente sentencia.
- 109 Corroborra esta conclusión, por un lado, la circunstancia de que la duración del período de residencia legal previo a la concesión de la nacionalidad maltesa en el marco del programa de ciudadanía para inversores de 2020 puede reducirse de tres años a un año mediante un pago adicional de 150 000 euros, de modo que el propio requisito relativo a la residencia está estrechamente vinculado al carácter transaccional de la concesión de la nacionalidad maltesa en virtud de ese programa a cambio de pagos o de inversiones predeterminados.
- 110 También la corrobora, por otro lado, la comparación realizada por la Comisión del programa de ciudadanía para inversores de 2020 con el procedimiento de naturalización «ordinaria», con arreglo al artículo 10, apartado 1, de la Ley de Ciudadanía Maltesa, que exige que los solicitantes hayan residido en Malta «durante» un período de doce meses antes de la presentación de la solicitud de naturalización, pero también al menos durante cuatro de los seis años inmediatamente anteriores a ese período de doce meses.
- 111 En efecto, de esta comparación se desprende que, cuando la solicitud de concesión de la nacionalidad no va acompañada de pagos o de inversiones predeterminados, la República de Malta considera que solo una residencia efectiva significativamente más larga en Malta permite que se tome en consideración la concesión de la nacionalidad maltesa.
- 112 Por lo que respecta, en tercer lugar, al último requisito mencionado en el apartado 102 de la presente sentencia, la República de Malta alega que el procedimiento de control de la admisibilidad de un solicitante tiene por objeto efectuar comprobaciones en relación con dicho solicitante, sus relaciones comerciales y empresariales, su exposición política, la fuente de su patrimonio, su reputación, las cuestiones legales y reglamentarias relativas a este último y el impacto relativo en la red inmediata de dicho solicitante.
- 113 Ahora bien, procede observar que, según las precisiones aportadas por la República de Malta, tales comprobaciones tienen por objeto, en esencia, asegurarse de que la aplicación del programa de ciudadanía para inversores de 2020 no menoscabe determinados objetivos de interés público de la República de Malta, en particular la seguridad pública y la seguridad nacional de dicho Estado miembro, así como su imagen interna y externa. En cambio, estas comprobaciones no desvirtúan la constatación de que dicho programa se asemeja a una comercialización de la concesión de la nacionalidad maltesa al término de un procedimiento transaccional.

- 114 En efecto, estas comprobaciones no tienen por objeto evaluar si la situación del solicitante justifica que se le conceda la nacionalidad maltesa, sino únicamente determinar si ciertos riesgos debidamente identificados obstaculizan la concesión de dicha nacionalidad, a pesar de que el solicitante esté dispuesto a realizar pagos o inversiones que permitan cumplir los tres primeros requisitos contemplados en el apartado 102 de la presente sentencia. Así, la función conferida a dichas comprobaciones implica que tienen por efecto limitar el ámbito de aplicación del programa de ciudadanía para inversores de 2020, sin por ello poner en entredicho el carácter transaccional de dicho programa.
- 115 La República de Malta alega además que el programa de ciudadanía para inversores de 2020 tiene en cuenta determinados factores de vinculación de los solicitantes, como las inversiones en la economía local, la integración en el tejido social de estos solicitantes a través de sus inversiones o incluso los vínculos futuros que podrían desarrollarse entre los referidos solicitantes y la República de Malta tras la concesión de esa nacionalidad.
- 116 A este respecto, por un lado, ningún elemento de los autos remitidos al Tribunal de Justicia permite considerar que el programa de ciudadanía para inversores de 2020 prevea un examen específico y concreto de la pertinencia de determinadas inversiones para acreditar la realidad y la intensidad de los vínculos entre un solicitante y la República de Malta, o para permitir el desarrollo de tales vínculos con ese Estado miembro, distinto del examen relativo al cumplimiento de los requisitos previstos por las disposiciones que regulan dicho programa y recordados en el apartado 102 de la presente sentencia.
- 117 Por otro lado, por lo que respecta a la alegación de la República de Malta de que tiene en cuenta los vínculos que podría desarrollar un solicitante del programa de ciudadanía para inversores de 2020 tras la decisión de naturalización, procede señalar que de las precisiones aportadas por este Estado miembro se desprende que sus autoridades pueden retirar la nacionalidad maltesa concedida en virtud de ese programa por tres motivos, a saber, el incumplimiento de una obligación material prevista por la normativa aplicable, la existencia de una amenaza para la seguridad nacional o la implicación de la persona de que se trate en un comportamiento gravemente perjudicial para los intereses de la República de Malta.
- 118 Por lo tanto, si bien es cierto que, durante los cinco años siguientes a la fecha de la naturalización, las autoridades maltesas velan, en esencia, por que los solicitantes sigan cumpliendo los requisitos aplicables a su naturalización, no es menos cierto que no puede considerarse que el programa de ciudadanía para inversores de 2020 incluya un requisito que deba cumplirse tras la decisión de naturalización y que se añada a los requisitos mencionados en el apartado 102 de la presente sentencia.
- 119 En cuarto y último lugar, de los extractos de sitios web de agentes autorizados que promueven el programa de ciudadanía para inversores de 2020, aportados por la Comisión en anexo a la demanda, se desprende que dicho programa ofrecía a los solicitantes potenciales el «derecho a residir, estudiar y trabajar en cualquiera de los 27 países de la Unión», así como la «ciudadanía de un país de la [Unión] para toda la familia del solicitante, incluidos los hijos solteros y económicamente dependientes menores de 29 años y los progenitores mayores de 55 años». Si bien la República de Malta alega que las actividades de terceros que son entidades privadas no pueden imputarse a las autoridades maltesas, no es menos cierto que dicho Estado miembro no niega que esos extractos proceden de sitios web de agentes autorizados para la aplicación del programa de ciudadanía para inversores de 2020 que desempeñan un papel esencial a este respecto, en la medida en que las solicitudes de naturalización en virtud de dicho programa solo pueden presentarse a través de esos agentes.
- 120 Así, el programa de ciudadanía para inversores de 2020 fue presentado públicamente por la República de Malta como un programa de naturalización que ofrecía principalmente las ventajas derivadas de la ciudadanía de la Unión, en particular el derecho a circular y residir libremente en los demás Estados miembros. Tal presentación contribuye a demostrar que, a través de ese programa, ese Estado miembro ha establecido un procedimiento transaccional que se asemeja a una comercialización de la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro utilizando los derechos vinculados a la condición de ciudadano de la Unión a efectos de promover dicho procedimiento.
- 121 En consecuencia, procede declarar que, al establecer y aplicar el programa institucionalizado de ciudadanía para inversores de 2020, basado en el artículo 10, apartado 9, de la Ley de Ciudadanía Maltesa, que establece un procedimiento transaccional de naturalización a cambio de pagos o de

inversiones predeterminados y que se asemeja, por tanto, 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, la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3.

Costas

- 122 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República de Malta y al haber sido desestimado el motivo único formulado por esta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Al establecer y aplicar un programa institucionalizado de ciudadanía para inversores como el Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (Ciudadanía Maltesa por Naturalización por Servicios Excepcionales por Inversión Directa), basado en el artículo 10, apartado 9, de la Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [Ley de Ciudadanía Maltesa (capítulo 188 de las Leyes de Malta)], en su versión modificada por la Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) [Ley de Segunda Modificación de la Ley de Ciudadanía Maltesa (Ley n.º XXXVIII de 2020)], y en el Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta) [Reglamento de 2020 relativo a la Concesión de la Ciudadanía por Servicios Excepcionales (legislación derivada 188.06 de las Leyes de Malta)], que establece un procedimiento transaccional de naturalización a cambio de pagos o de inversiones predeterminados y que se asemeja, por tanto, 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, la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3.**
- 2) **Condenar en costas a la República de Malta.**

Firmas

* Lengua de procedimiento: inglés.