Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANTHONY COLLINS
presentadas el 4 de octubre de 2024[1]

Asunto C-181/23

Comisión Europea
contra

República de Malta

«Incumplimiento de las obligaciones que incumben a un Estado miembro en virtud del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3 — Régimen de ciudadanía para inversores — Naturalización de nacionales de países terceros a cambio de pagos o inversiones predeterminados — Inexistencia de un vínculo efectivo entre los solicitantes de la nacionalidad y un Estado miembro»

Alcance del recurso

1. El presente recurso, interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, tiene su origen en la adopción y el funcionamiento del régimen de ciudadanía maltesa mediante naturalización por servicios excepcionales por inversiones directas (2020) (en lo sucesivo, «régimen de ciudadanía de 2020»).[2] La Comisión Europea solicita que se declare que, al establecer y aplicar el régimen de ciudadanía de 2020, que ofrece la naturalización, a cambio de unos pagos o inversiones predeterminados, a personas, aunque carezcan de un vínculo efectivo con la República de Malta, dicho Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3.

2. La República de Malta alega que el recurso interpuesto por la Comisión carece de fundamento tanto de hecho como de Derecho. El Derecho de la Unión no regula los requisitos para que las personas puedan adquirir la nacionalidad de un Estado miembro, a menos que tales requisitos pongan en peligro, de forma general y sistemática, los valores y objetivos de la Unión Europea. Ni el Derecho internacional público[3] ni el Derecho de la Unión exigen que una persona tenga un «vínculo efectivo previo» con un Estado antes de su naturalización. La República de Malta alega, asimismo, que la Comisión ha simplificado en exceso el régimen de ciudadanía de 2020, en un intento de «inducir» al Tribunal de Justicia a apreciar erróneamente los hechos.

1 Lengua original: inglés.

2 El régimen de ciudadanía de 2020 consiste en la Ley de Ciudadanía de 2020 y el Reglamento de 2020, que se describen en los puntos 5 a 7 de las presentes conclusiones.

3 En lo sucesivo, «Derecho internacional».

Marco jurídico — Derecho maltés

Ley de Ciudadanía Maltesa

3. La Maltese Citizenship Act (Ley de Ciudadanía Maltesa) regula la adquisición, privación y renuncia a la ciudadanía maltesa.[4] En su artículo 10 se establecen las condiciones para la naturalización ordinaria. De conformidad con el artículo 10, apartado 1, se puede conceder a un solicitante un certificado de naturalización como ciudadano de Malta si, según el Ministro,[5] cumple las siguientes condiciones:

«a) que haya residido en Malta durante un período de doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud;

b) que, durante los seis años inmediatamente anteriores a dicho período de doce meses, haya residido en Malta durante períodos que en total no sean inferiores a cuatro años;

c) que tenga un conocimiento adecuado de la lengua maltesa o inglesa;

d) que tenga buena conducta; y

e) que pueda ser un ciudadano digno de Malta».

4. De conformidad con el artículo 10, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley de Ciudadanía Maltesa, si el Ministro lo considera oportuno, dadas las circunstancias específicas de un caso concreto, podrá permitir que los períodos de residencia anteriores a los siete años que preceden a la fecha de la solicitud se computen en el cálculo del total mencionado en la letra b). El Reglamento de Ciudadanía de 1989, en su versión modificada, establece normas detalladas relativas a las solicitudes de naturalización basadas en el artículo 10, apartado 1, de la Ley de Ciudadanía Maltesa.[6]

[4] Ley de Ciudadanía Maltesa (cap. 188), XXX de 1965, en su versión modificada por las siguientes leyes: II de 1970, XXXI de 1972, LVIII de 1974, XXXI de 1975, IX de 1977, XIII de 1983, XXIV de 1989, IV de 2000 y X de 2007; y el Decreto Legislativo n.º 410 de 2007 y las Leyes XV de 2013, XXIV y XXVI de 2017 y XV y XXXVIII de 2020.

[5] El artículo 2, apartado 1, de la Ley de Ciudadanía Maltesa establece que se entenderá por «Ministro» «el Ministro responsable en ese momento de los asuntos relacionados con la ciudadanía maltesa y, en la medida de la autoridad otorgada, incluye a cualquier persona autorizada por dicho Ministro para actuar en su nombre».

[6] Subsidiary Legislation (S.L.) 188.01 Citizenship Regulations (Legislación Subsidiaria 188.01, Reglamento sobre la Ciudadanía), de 1 de agosto de 1989 (Decreto Legislativo n.º 106 de 1989, en su versión modificada por los Decretos Legislativos n.ºs 16 de 1993, 232 de 1997, 26 de 2000, 188 y 410 de 2007, 17 y 63 de 2014; por la Ley XIII de 2015, y por los Decretos Legislativos n.ºs 336 de 2017, 214 de 2019 y 443 de 2020).

Ley de Ciudadanía Maltesa de 2020

5. El 28 de julio de 2020, la República de Malta adoptó la Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act, 2020 [Ley de Ciudadanía Maltesa (modificación n.º 2) de 2020] (en lo sucesivo, «Ley de Ciudadanía de 2020»).[7] El artículo 3 de dicha Ley sustituyó al artículo 10, apartado 9, de la Ley de Ciudadanía Maltesa con la siguiente redacción:

«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, se entenderá por "excepcional" manifiestamente superior, y se refiere principalmente a las contribuciones de científicos, investigadores, atletas, deportistas, artistas, intérpretes culturales, inversores y empresarios, siempre 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, y además siempre que dicha persona presente su solicitud en la forma establecida y tras prestar juramento de fidelidad a Malta.»

6. El 20 de noviembre de 2020 la República de Malta adoptó[8] el Granting of Citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Reglamento sobre la Concesión de la Ciudadanía por Servicios Excepcionales de 2020) (en lo sucesivo, «Reglamento de 2020»).[9] Las partes III y IV de dicho Reglamento contienen normas detalladas que regulan la tramitación de las solicitudes de naturalización por servicios excepcionales por méritos y «por inversión directa en el desarrollo económico y social en la República de Malta».[10] Los inversores extranjeros[11] podrán solicitar su naturalización con arreglo a la segunda categoría cuando cumplan o se comprometan a cumplir los siguientes requisitos:

a) pagar al Gobierno maltés 600 000 euros, o bien 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, cuyo importe se devengará tras la aprobación de la solicitud de naturalización;

7 Ley n.º XXXVIII de 2020, publicada el 31 de julio de 2020. El 15 de noviembre de 2013, la República de Malta adoptó la Ley n.º XV de 2013, por la que se modifica la Ley de Ciudadanía Maltesa [cap. 188 (15 de noviembre de 2013)] (en lo sucesivo, «Ley de Ciudadanía de 2013»). Paralelamente al procedimiento establecido en el artículo 10, apartado 1, de la Ley de Ciudadanía Maltesa, la Ley de Ciudadanía de 2013 estableció un procedimiento rápido para la naturalización mediante la participación en un «programa para inversores individuales», regido por unos requisitos y procedimientos distintos. El Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) [Reglamento del Programa para Inversores Individuales de la República de Malta de 2014 (Legislación Subsidiaria 188.03 de las Leyes de Malta)], promulgado en virtud del Decreto Legislativo n.º 47 de 2014 y publicado en *The Malta Government Gazette* el 4 de febrero de 2014 (en lo sucesivo, «Reglamento de 2014»), fue derogado el 20 de noviembre de 2020 por el Decreto Legislativo n.º 437 de 2020. El régimen adoptado en virtud de la Ley de Ciudadanía de 2013 y del Reglamento de 2014 (en lo sucesivo, «régimen de ciudadanía de 2014») permite la naturalización de como máximo 1 800 solicitantes, excluidas las personas a cargo. No obstante, las similitudes entre los regímenes de ciudadanía de 2014 y 2020 y de las numerosas referencias a ambos en los escritos de alegaciones, el presente recurso por incumplimiento se circunscribe al régimen de ciudadanía de 2020.

8 De conformidad con el artículo 10, apartado 9, de la Ley de Ciudadanía Maltesa, modificada por la Ley de Ciudadanía de 2020.

9 Legislación Subsidiaria 188.06 de las Leyes de Malta. El Reglamento de 2020 se promulgó en virtud del Decreto Legislativo n.º 437 de 2020.

10 Si bien el Reglamento de 2020 derogó el Reglamento de 2014, el artículo 31, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento de 2020 mantiene en vigor el Reglamento de 2014 hasta que se alcance el número máximo de 1 800 solicitudes autorizado por este último.

11 En las solicitudes se podrán incluir los miembros «a cargo» de la familia del solicitante, con la condición, entre otras, de que se efectúe un pago adicional de 50 000 euros por cada uno de ellos Véase el artículo 16, apartado 3, del Reglamento de 2020 y el párrafo 1, letra b), de su anexo primero.

b) adquirir y ser titular de bienes inmuebles residenciales en Malta por un valor mínimo de 700 000 euros o alquilar un inmueble residencial en Malta durante cinco años como mínimo, con una renta anual mínima de 16 000 euros;

c) realizar una donación como mínimo de 10 000 euros a favor de una organización no gubernamental o asociación registrada filantrópica, cultural, deportiva, científica, de bienestar animal o artística, o cualquier otra que esté reconocida por las autoridades;

d) 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, a saber, el pago de 750 000 euros como mínimo;

e) haber superado una evaluación de admisibilidad por parte de las autoridades y estar autorizado a presentar una solicitud de naturalización de conformidad con lo previsto en el artículo 10 del Reglamento de 2020.

7. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento de 2020, «el número de certificados de ciudadanía maltesa por naturalización por servicios excepcionales por inversión directa concedidos, 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)».

Procedimiento administrativo previo

8. El 20 de octubre de 2020, la Comisión envió un escrito de requerimiento a la República de Malta. En dicho escrito manifestó su preocupación en cuanto a que el Programa para Inversores Individuales, adoptado en virtud de la Ley de Ciudadanía Maltesa, modificada por la Ley de Ciudadanía de 2013 y el Reglamento de 2014, fuera incompatible con la ciudadanía de la Unión, prevista en el artículo 20 TFUE y con el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3. El 9 de junio de 2021, la Comisión dirigió un nuevo escrito de requerimiento a la República de Malta en el que observaba que, dado que el marco legislativo revisado del régimen de ciudadanía de 2020 no alteraba su carácter transaccional, infringía el artículo 20 TFUE y el artículo 4 TUE, apartado 3.

9. La República de Malta respondió a dicho escrito el 6 de agosto de 2021 y manifestó su desacuerdo con la apreciación de la Comisión. Afirmó, entre otras cosas, que la posición de la Comisión era incompatible con el principio de atribución, en la medida en que invadía un ámbito de la soberanía de los Estados miembros.

10. El 2 de marzo de 2022, la República de Malta suspendió su régimen de ciudadanía para inversores respecto de los nacionales rusos y bielorrusos hasta nueva orden.

11. El 6 de abril de 2022, la Comisión envió un dictamen motivado a la República de Malta. La Comisión reiteró y desarrolló los argumentos que había expuesto en su escrito de requerimiento y en su escrito de requerimiento complementario. En su respuesta, la República de Malta discrepó de la apreciación de la Comisión y sostuvo que su marco legislativo sobre la ciudadanía para inversores se ajustaba plenamente al Derecho de la Unión.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

12. Mediante escrito presentado el 22 de marzo de 2023, la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 258 TFUE, con el fin de que se declare que:

«mediante el establecimiento y funcionamiento de un programa institucionalizado, como el de la ciudadanía maltesa por naturalización por servicios excepcionales por inversión directa, basado en el artículo 10, apartado 9, de la Ley de Ciudadanía Maltesa, modificada por la [Ley de Ciudadanía de 2020], y el [Reglamento de 2020], que ofrece la naturalización aunque no exista un vínculo efectivo entre los solicitantes y el país, a cambio de unos pagos o inversiones predeterminados, la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE y el artículo 4 TUE, apartado 3».

13. La Comisión solicita, asimismo, que se condene en costas a la República de Malta.

14. En su escrito de contestación, presentado el 27 de junio de 2023, la República de Malta alega que el Tribunal de Justicia debe desestimar el presente recurso y condenar en costas a la Comisión.

15. Tras un nuevo intercambio de escritos, el 17 de junio de 2024 se celebró una vista en la que la Comisión y la República de Malta presentaron sus alegaciones orales y respondieron a las preguntas del Tribunal de Justicia.

Análisis jurídico

Alegaciones de las partes

16. El recurso interpuesto por la Comisión consiste en una única demanda, que se divide en tres etapas.

17. En primer lugar, la Comisión señala que, si bien los Estados miembros son competentes para establecer las normas que regulen la adquisición de su nacionalidad, el Derecho de la Unión limita el ejercicio de esa competencia.[12] El concepto de confianza mutua sustenta la ciudadanía de la Unión. El respeto de esa confianza mutua impide que los Estados miembros adopten normas en materia de ciudadanía que menoscaben la esencia, el valor y la integridad de la ciudadanía de la Unión. La vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros.[13] El Derecho de la Unión impone obligaciones de gran alcance a los Estados miembros en lo que respecta al trato que dispensan a los ciudadanos de la Unión que pretenden invocar los derechos que les confiere la ciudadanía de la Unión. Dado que la concesión de la nacionalidad de un Estado miembro implica automáticamente la adquisición de la ciudadanía de la Unión y el disfrute de los derechos que le son inherentes, las condiciones en las que puede concederse tienen un impacto tan directo en otros Estados miembros y en la Unión que ya no son competencia exclusiva de ese Estado miembro. Por tanto,

[12] Sentencias de 7 de julio de 1992, Micheletti y otros (C-369/90, en lo sucesivo, «sentencia Micheletti», EU:C:1992:295), apartado 10; de 20 de febrero de 2001, Kaur (C-192/99, en lo sucesivo, «sentencia Kaur», EU:C:2001:106), apartado 19; de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen (C-200/02, en lo sucesivo, «sentencia Zhu y Chen», EU:C:2004:639) apartado 37; de 2 de marzo de 2010, Rottmann (C-135/08, en lo sucesivo, «sentencia Rottmann», EU:C:2010:104), apartados 39, 41 y 45, y de 12 de marzo de 2019, Tjebbes y otros (C-221/17, en lo sucesivo, «sentencia Tjebbes», EU:C:2019:189), apartado 30.

[13] Sentencia de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R (C-413/99, EU:C:2002:493), apartado 82.

los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta el Derecho de la Unión, en particular el principio de cooperación leal del artículo 4 TUE, apartado 3, y la integridad del estatuto de ciudadanía de la Unión, creado por el artículo 20 TFUE, cuando conceden su nacionalidad a ciudadanos de países terceros.

18. En segundo lugar, la Comisión subraya que, si bien la Unión se basa en la integración de los Estados europeos que comparten un conjunto de aspiraciones y valores comunes, ello implica reunir a los pueblos de cada uno de esos Estados miembros. Así pues, la ciudadanía de la Unión implica tanto el refuerzo de los lazos entre los nacionales de los Estados miembros y la Unión como la integración y la profundización de la solidaridad entre los diferentes pueblos de Europa, que se reúnen, así, en una única entidad política como actores constitutivos de la Unión. La naturaleza de la ciudadanía de la Unión, que incluye los derechos a trasladarse y residir en el territorio de otro Estado miembro, a recibir el mismo trato que los nacionales de ese Estado miembro y al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de los Estados miembros de acogida y en las elecciones al Parlamento Europeo, refuerza esta interpretación. La ciudadanía de la Unión y los derechos que de ella se derivan expresan, así, la solidaridad y la confianza mutua entre los Estados miembros. La extensión automática e incondicional de determinados derechos a los nacionales de todos los Estados miembros es coherente con el principio de confianza mutua y se basa en un entendimiento compartido: que la nacionalidad es la expresión de un vínculo real entre el Estado y sus nacionales».[14] «[…] La relación especial de solidaridad y de lealtad entre [el Estado] y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, […] son el fundamento del vínculo de nacionalidad».[15]

19. Cuando un Estado miembro establece y aplica un régimen de ciudadanía para inversores que facilita la concesión sistemática de su nacionalidad a personas a cambio de pagos predeterminados, sin exigir la existencia de ningún vínculo efectivo entre el Estado y las personas, compromete y socava tanto la esencia como la integridad de la ciudadanía de la Unión, así como la confianza mutua que la sustenta. Por tanto, un régimen de ciudadanía para inversores de este tipo es incompatible con el concepto de ciudadanía de la Unión previsto en el artículo 20 TFUE y con el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3. De lo anterior se desprende que el establecimiento y la aplicación de tales regímenes, incluso si se considera que responden a los intereses, puramente financieros, de un Estado miembro, es perjudicial para los objetivos de la Unión.

20. En tercer lugar, el régimen de ciudadanía de 2020 cumple los criterios de un régimen de ciudadanía para inversores ilegal, tal y como se describe en la segunda etapa, ya que permite la concesión sistemática de la nacionalidad a cambio del pago de importantes cantidades de dinero predeterminadas sin exigir a los solicitantes que demuestren la existencia de un vínculo efectivo con la República de Malta. El artículo 10, apartado 1, letra a), de la Ley de Ciudadanía Maltesa, que regula la naturalización «ordinaria», establece que el solicitante debe poder demostrar que «ha residido en Malta durante [un] período de doce meses» inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud. De conformidad con su artículo 10, apartado 1, letra b), dicha persona debe acreditar períodos de residencia cuya «duración total no sea inferior a cuatro años» en un período de seis años. Con arreglo al régimen de ciudadanía de 2020 se aplican disposiciones cualitativamente diferentes a los solicitantes. La Comisión alega, en particular, que este último

[14] Sentencia Tjebbes, apartado 35.

[15] Sentencias Rottmann, apartado 51, y Tjebbes, apartado 33. Véase, asimismo, las sentencias de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica (149/79, EU:C:1980:297), apartado 10, y Liechtenstein/Guatemala, excepción preliminar (segunda fase). Véase también la sentencia de la Corte International de Justicia (CIJ), de 6 de abril de 1955, [1955] CIJ Rep 4, 20 (en lo sucesivo, «sentencia Nottebohm»).

régimen no contiene garantías suficientes para asegurar que la obligación de residencia sea algo más que un requisito puramente ficticio o que exista un vínculo efectivo entre la República de Malta y las personas que solicitan la nacionalidad maltesa en virtud de dicho régimen.

21. De conformidad con el artículo 16, apartado 1, letra a), del Reglamento de 2020, el solicitante principal y las personas a su cargo mayores de dieciocho años, deben acreditar su residencia en Malta durante un periodo de treinta y seis meses. El artículo 16, apartado 1, letra a), en relación con el primer anexo del Reglamento de 2020, dispone que mediante el pago de 750 000 euros (es decir, 150 000 euros adicionales), este período de residencia podrá reducirse a un mínimo de doce meses. El Reglamento de 2020 no define «residente» ni «residencia». No contemplan ningún requisito equivalente de que dicha residencia tenga lugar «durante todo» el período especificado. Dado que no existen normas que exijan una presencia física regular durante un periodo de tiempo significativo que pueda verse interrumpido por viajes o estancias breves en el extranjero, el Reglamento de 2020 no contiene normas sobre ausencias susceptibles de interrumpir cualquier período de residencia. Así, la Comisión sostiene que el artículo 16, apartado 1, letra a), del Reglamento de 2020 únicamente exige la residencia legal, distinta de la presencia física, en Malta.

22. La Comisión también rechaza la alegación de la República de Malta de que tiene derecho a conceder la nacionalidad por referencia a «vínculos prospectivos», mediante la futura integración y contribución a ese Estado miembro. Tal planteamiento de «comprar ahora y crear un vínculo después» resulta incompatible con el Derecho de la Unión. La Comisión recuerda que los beneficios de la ciudadanía de la Unión, incluida la libertad de circulación, surten efecto desde el momento en que se adquiere dicho estatuto. No existe ninguna garantía de que un ciudadano maltés naturalizado en virtud del régimen de ciudadanía de 2020 permanezca en la República de Malta y establezca vínculos con ella. Podrá optar por trasladarse a otro Estado miembro o incluso vivir en un tercer país y aprovecharse, al mismo tiempo, de los derechos que confiere la ciudadanía de la Unión sin crear lazos con ningún Estado miembro. El material promocional publicado por los agentes autorizados para publicitar el régimen anuncia la posibilidad de que un ciudadano naturalizado fije su residencia en otro Estado miembro o en un Estado asociado de Schengen como una de las ventajas de obtener la nacionalidad maltesa.

23. En su respuesta, la Comisión rechaza la afirmación de que el presente recurso cuestiona todo un marco jurídico nacional en materia de naturalización de personas. La Comisión no pretende establecer la forma en que los Estados miembros deben determinar «quiénes son sus nacionales». El presente recurso se limita a un régimen de ciudadanía para inversores, que es específico y que, al mercantilizar la ciudadanía de la Unión, socava la integridad de ese estatuto de una forma que equivale a una infracción especialmente grave del Derecho de la Unión.

24. La Comisión basa su pretensión en el Derecho de la Unión, en los requisitos particulares que se derivan de la condición de ciudadano de la Unión y en el deber de cooperación leal que impone a los Estados miembros abstenerse de toda acción que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión. Aunque la República de Malta no está de acuerdo en que la sentencia Nottebohm apoye la tesis según la cual el Derecho internacional exige la existencia de un vínculo efectivo como condición para la adquisición de la nacionalidad, dicha sentencia constituye un precedente ampliamente citado sobre el derecho de los Estados a negarse a reconocer la nacionalidad concedida por otro Estado. De conformidad con la sentencia Micheletti, los Estados miembros no pueden negarse a reconocer la nacionalidad de un ciudadano de un Estado miembro. El carácter automático de ese reconocimiento en el ordenamiento jurídico de la Unión proporciona la base jurídica de una concepción común compartida de la nacionalidad, que implica la existencia de un vínculo efectivo entre un Estado miembro y sus nacionales.

25. La Comisión afirma que el marco jurídico del régimen de ciudadanía de 2020 demuestra que el proceso de diligencia debida (*due-diligence process*) que se lleva a cabo con respecto a los solicitantes consiste en evaluar su riesgo para la seguridad o la reputación y el volumen de su patrimonio. No pretende determinar la existencia de un vínculo efectivo entre el solicitante y la República de Malta. La existencia de este proceso de verificación y la discrecionalidad del Ministro [16] para denegar la concesión de un certificado de naturalización no alteran el carácter transaccional del régimen. La República de Malta no discute que para acogerse al régimen de ciudadanía de 2020 únicamente se exige la presencia física real en Malta en dos ocasiones: para proporcionar datos biométricos, al objeto de obtener un permiso de residencia y para prestar juramento de fidelidad. La «residencia legal» que exige el régimen es, por tanto, incapaz de crear un vínculo efectivo entre la República de Malta y el solicitante de la ciudadanía.

26. La República de Malta observa, en primer lugar, que desde la antigüedad los Estados han tratado de atraer riqueza y prosperidad mediante el fomento de la afluencia de personas de alto poder adquisitivo, a través de la concesión de la nacionalidad o de su equivalente. La facultad de conceder la nacionalidad se encuentra en el núcleo mismo de la soberanía nacional. Está estrechamente vinculada a la concepción y al desarrollo de la identidad nacional de los Estados miembros, por lo que el artículo 4 TUE, apartado 2, obliga a la Unión a protegerla. La República de Malta reconoce que la existencia de un «vínculo efectivo previo» es una base legítima sobre la que los Estados pueden decidir reconocer los vínculos de un individuo con su comunidad política. No obstante, corresponde a las instituciones democráticas de cada Estado miembro elegir esa opción mediante decisiones políticas y soberanas, a menudo basadas en consideraciones de equidad y justicia moral. Así, un Estado miembro goza de un amplio margen de apreciación a la hora de decidir qué vínculos son suficientes para justificar que se invite a un individuo a convertirse en miembro de su cuerpo político. Los Tratados y sus trabajos preparatorios no obligan a los Estados miembros a exigir que una persona tenga un «vínculo efectivo previo» con un Estado miembro antes de su naturalización. La República de Malta sostiene, asimismo, que esa exigencia no existe en Derecho internacional y que la sentencia Nottebohm, invocada por la Comisión, ha sido objeto de amplias y justificadas críticas.

27. Por estas razones, la República de Malta sostiene que solo cuando la política de naturalización de un Estado miembro da lugar, de forma general y sistemática, a una violación grave de los valores y objetivos de la Unión, definidos en los Tratados y en la legislación de la Unión, dicha política puede constituir plausiblemente una violación de tales normas y valores. Este no es el caso aquí. El recurso interpuesto por la Comisión no tiene precedentes. Pretende impedir que un Estado miembro aplique las decisiones políticas que ha adoptado legítimamente en un ámbito de competencia nacional, como reconocen el artículo 9 TUE y el artículo 20 TFUE, apartado 1. El recurso también impugna la legalidad de todo un marco legislativo nacional que regula la naturalización de las personas. La República de Malta sostiene, además, que la interpretación extensiva del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3, por la que aboga la Comisión, tendrá un impacto inmediato en los marcos legislativos que regulan la nacionalidad en todos los Estados miembros, en particular en aquellos en los que la naturalización se concede de forma discrecional. Las obligaciones de información darán lugar, inevitablemente, a que la Comisión, en tanto que guardiana de los Tratados, revise las políticas, leyes y prácticas en materia de naturalización de los Estados miembros a la luz del Derecho de la Unión. Esta evolución animará a los Estados miembros a cuestionar y, en última instancia, a impugnar la legislación y la práctica de otros Estados miembros en este ámbito. Dicho control solo puede estar justificado cuando se

[16] Con arreglo a la definición que contiene el artículo 2, apartado 1, de la Ley de Ciudadanía Maltesa.

demuestre claramente, mediante pruebas adecuadas, que la normativa de un Estado miembro constituye, de forma general y sistemática, un verdadero riesgo para los valores y objetivos de la Unión.

28. La República de Malta sostiene, además, que el motivo único de la Comisión simplifica en exceso la jurisprudencia del Tribunal de Justicia al pretender equiparar la retirada de la nacionalidad con su adquisición. La retirada de la nacionalidad de un Estado miembro a un individuo priva a esa persona de la ciudadanía de la Unión y del conjunto de derechos que conlleva. Como cuestión de Derecho de la Unión, la actuación de los Estados miembros que pueda dar lugar a la privación *de iure* o *de facto* de los derechos y deberes inherentes a la ciudadanía de la Unión debe estar sujeta a una vigilancia rigurosa y estricta. Por el contrario, la adquisición de la nacionalidad amplía, en lugar de reducir, el abanico de derechos y deberes de una persona. Por tanto, la adquisición de la nacionalidad debe revisarse conforme a un criterio diferente. La incapacidad de la Comisión para apreciar esta diferencia fundamental la ha llevado a defender una interpretación de los Tratados que da lugar a un alcance desproporcionado del control de la Unión sobre un ámbito de competencia nacional, que está estrechamente vinculado a las prerrogativas soberanas de los Estados miembros.

29. La República de Malta alega que la descripción que hace la Comisión del régimen de ciudadanía de 2020 como una vía de acceso «automática e incondicional» a la nacionalidad maltesa, que prevé la «concesión sistemática de la nacionalidad a cambio de unos pagos predeterminados», en «interés puramente presupuestario» de la República de Malta, es una simplificación excesiva, carente de todo fundamento, tanto de hecho como de derecho. Si bien una inversión inicial desencadena el acceso al régimen, este no funciona de forma «automática e incondicional», sino que otorga un peso significativo al impacto de cada solicitud sobre «la seguridad, la reputación, los efectos sistémicos, el cumplimiento y otros criterios». Una tasa de denegación de aproximadamente un tercio de todas las solicitudes admisibles es prueba suficiente de la ausencia de automatismo. La concesión de la nacionalidad tampoco es consecuencia directa de una transacción financiera, ya que los solicitantes deben contraer compromisos a largo plazo y seguir sujetos a prolongados procedimientos de revisión tras la naturalización. Por consiguiente, la República de Malta afirma que el régimen de ciudadanía de 2020 es un régimen de naturalización legítimo, sólido, profesionalmente administrado y eficaz, cuyo funcionamiento no socava los objetivos de la Unión. El régimen de ciudadanía de 2020 es transparente, está cuidadosamente supervisado y tiene un impacto directo y positivo en la sociedad maltesa. La República de Malta rechaza la descripción que hace la Comisión del régimen como un planteamiento de «compre ahora y desarrolle un vínculo después». Los solicitantes admitidos reflejan una variedad de vínculos con la sociedad maltesa, consistentes en lazos anteriores, presentes y futuros que evolucionan con el tiempo.

30. En su dúplica, la República de Malta alega que, en caso de que el Tribunal de Justicia estimase el motivo de la Comisión, se verá obligado a derogar todo un cuerpo legislativo y unos instrumentos reglamentarios, sin limitarse a una única disposición o a un conjunto específico de normas sobre la nacionalidad. Al impugnar todo el marco jurídico de un Estado miembro que regula el acceso a la nacionalidad, la Comisión invita al Tribunal de Justicia a actuar como «legislador indirecto», al ejercer el derecho de veto contra la legislación nacional adoptada en un ámbito reservado a los Estados miembros. Cuanto más amplio sea el alcance del control permitido en un ámbito de competencia nacional exclusiva, mayor será el riesgo de que su ejercicio exceda de la competencia de la Unión en un ámbito especialmente sensible. Por ello, la República de Malta sostiene que solo una violación significativa de los valores o de los objetivos de la Unión

puede justificar la intervención del Tribunal de Justicia. Por último, y contrariamente a las afirmaciones de la Comisión, la República de Malta subraya que la Unión es una comunidad política, y no una «entidad política única».

Apreciación

Admisibilidad

31. Aunque la República de Malta no se opone explícitamente a la admisibilidad del presente recurso, hace referencia a diferencias existentes entre las alegaciones que la Comisión formuló durante el procedimiento administrativo previo y las que ahora pretende invocar. La República de Malta alega que varios de los argumentos de la Comisión en la réplica difieren de los del recurso. También se opone a que la Comisión presente como prueba los *Passport papers*, [17] ya que se refieren al funcionamiento del régimen de ciudadanía de 2014, y no del de 2020, que es el controvertido en el presente procedimiento.

32. El Tribunal de Justicia puede examinar de oficio si concurren los requisitos exigidos por el artículo 258 TFUE para la interposición de un recurso por incumplimiento. [18] Dado que la cuestión de la admisibilidad del recurso se planteó en la vista y que la Comisión tuvo la oportunidad de responder a una pregunta del Tribunal de Justicia al respecto, procede que este último examine dicha cuestión. Según reiterada jurisprudencia, el objeto del recurso por incumplimiento previsto en el artículo 258 TFUE viene determinado por el dictamen motivado de la Comisión. Dicho documento debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que hayan llevado a la Comisión al convencimiento de que el Estado miembro al que se dirige ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado. El subsiguiente recurso por incumplimiento debe basarse en los mismos motivos y alegaciones expuestos en el dictamen motivado, y el Tribunal no podrá examinar un motivo que no figuren en dicho dictamen. [19] El presente recurso tiene un alcance más limitado que la denuncia que figura en el dictamen motivado de 6 de abril de 2022, ya que este último se dirigía tanto contra el régimen de ciudadanía de 2014 como contra el de 2020. Sin perjuicio de esta advertencia, que no es preocupante, [20] el recurso se basa en los mismos motivos y alegaciones que los contenidos en el dictamen motivado. Tanto este como la demanda identifican una infracción del artículo 20 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3, a causa de la legislación adoptada por la República de Malta que ofrece la naturalización a personas a cambio de pagos o inversiones predeterminados, sin exigir la existencia de un vínculo efectivo entre el Estado miembro y esas personas.

[17] Véase *Passport papers* publicado por la Daphne Caruana Galizia Foundation: https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

[18] Sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), apartado 50.

[19] Sentencia de 24 de junio de 2004, Comisión/Países Bajos (C-350/02, EU:C:2004:389), apartado 20. El objetivo del procedimiento administrativo previo consiste en dar al Estado miembro interesado la oportunidad de cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión o de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión. La regularidad del procedimiento administrativo previo es esencial para la protección de los derechos de dicho Estado miembro y para garantizar que el objeto del procedimiento contencioso esté claramente definido. El procedimiento administrativo previo persigue, pues, tres finalidades: permitir a un Estado miembro poner fin a la posible infracción, colocarle en condiciones de ejercitar su derecho de defensa y delimitar el objeto del litigio con vistas a un posible recurso ante el Tribunal de Justicia (sentencia de 16 de septiembre de 2015, Comisión/Eslovaquia, C-433/13, EU:C:2015:602, apartados 39 y 40).

[20] La exigencia de que el objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 258 TFUE quede circunscrito por el procedimiento administrativo previo, contemplado en dicha disposición, no exige que en cada recurso la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones del recurso sean idénticas cuando el objeto de este último no se haya ampliado o modificado, sino que, por el contrario, se haya limitado (sentencia de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, C-177/04, EU:C:2006:173, apartado 37).

33. En cuanto a las supuestas diferencias entre el recurso y la réplica, es jurisprudencia reiterada que las partes no pueden modificar el objeto del litigio durante el procedimiento y que la fundamentación del recurso solo debe examinarse en relación con las pretensiones contenidas en el escrito de recurso. [21] No obstante, la Comisión tiene derecho a responder a los argumentos que la República de Malta plantee en su defensa, siempre y cuando, como en este caso, el alcance del procedimiento no se vea alterado.

34. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que estime admisibles tanto el presente recurso como las alegaciones formuladas en la réplica.

35. En cuanto a la admisión como prueba de los denominados *Passport papers*, la Comisión no discute que se refieren al funcionamiento del régimen de ciudadanía de 2014, que es irrelevante *ratione materiae* para el presente recurso. Contrariamente a lo que parece sostener la Comisión, el contenido de esos documentos no puede, por tanto, invocarse en modo alguno para llegar a conclusiones sobre la legalidad del régimen de ciudadanía de 2020.

Sobre el fondo

– *Observaciones preliminares*

36. En el presente recurso, la Comisión solicita que se declare que, al promulgar y aplicar el artículo 10, apartado 9, de la Ley de Ciudadanía de 2020 y el Reglamento de 2020, la República de Malta incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE, apartado 1, y del artículo 4 TUE, apartado 3. En caso de que el Tribunal de Justicia estime esa solicitud, la República de Malta deberá adoptar las medidas necesarias para cumplir la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia. [22] De ello se desprende que, contrariamente a lo que alega la República de Malta, el presente procedimiento no cuestiona la legalidad de todo el marco legislativo de dicho Estado miembro en materia de naturalización. [23] La actuación de la Comisión tampoco constituye un intento por parte de esta institución, con la ayuda directa o indirecta del Tribunal de Justicia, de legislar en el ámbito de la ciudadanía de la Unión.

37. La República de Malta acepta que un Estado miembro que adopta una política de naturalización que excluye a las personas de una raza u origen étnico determinados infringe, entre otras disposiciones, el artículo 20 TFUE, en relación con el artículo 2 TUE. Dado que la Comisión no alega que el régimen de ciudadanía de 2020 sea discriminatorio por motivos de raza, origen étnico o de otro tipo, no es necesario que el Tribunal se ocupe de nuevo de esta alegación. [24] La República de Malta sostiene, asimismo, que ha realizado considerables esfuerzos e invertido importantes recursos para poner en marcha un proceso de diligencia debida (*due diligence process*) a varios niveles con el fin de garantizar que el régimen de ciudadanía de 2020

[21] Sentencia de 11 de noviembre de 2010, Comisión/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669), apartado 20. Véase, asimismo, el artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el artículo 120, letra c), de su Reglamento de Procedimiento.

[22] Véase el artículo 260 TFUE, apartado 1.

[23] En el procedimiento contemplado en el artículo 258 TFUE, corresponde exclusivamente a la Comisión, cuando considere que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones, apreciar la oportunidad de actuar contra ese Estado miembro, identificar las disposiciones que este haya podido infringir y elegir el momento en que inicia en su contra el procedimiento (sentencia de 3 de marzo de 2016, Comisión/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, apartado 24).

[24] La República de Malta afirma que el régimen de ciudadanía de 2020 aplica criterios objetivos y transparentes. El artículo 5, apartado 1, del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, adoptado bajo los auspicios del Consejo de Europa, que entró en vigor el 1 de marzo de 2000, establece que «las normas de un Estado parte en materia de nacionalidad no contendrán distinciones ni incluirán prácticas que equivalgan a una discriminación por motivos de sexo, religión, raza, color u origen nacional o étnico».

cumpla y haga cumplir, entre otras cosas, la legislación de la Unión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, la corrupción y el terrorismo. Dado que el recurso de la Comisión no se basa en ningún incumplimiento por parte de la República de Malta de esa legislación de la Unión, ni, ciertamente, de ninguna otra, tal alegación también carece de objeto.

38. En un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión probar que un Estado miembro no ha cumplido una obligación que le impone el Derecho de la Unión y no puede basarse en ninguna presunción para hacerlo. [25]

39. De conformidad con reiterada jurisprudencia el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación y la eficacia del Derecho de la Unión. El incumplimiento de la obligación general de cooperación leal, establecida en el artículo 4 TUE, apartado 3, solo existe en la medida en que ese incumplimiento consista en comportamientos distintos de aquellos que constituyen el incumplimiento de esas obligaciones específicas que incumben al Estado miembro. [26]

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

– El requisito de un «vínculo efectivo» según el Derecho de la Unión y el Derecho internacional en materia de nacionalidad

41. De las alegaciones escritas y orales formuladas por las partes se desprende que no existe controversia entre ellas en cuanto al contenido del régimen de ciudadanía de 2020 ni a su modo de funcionamiento. La República de Malta no niega, en particular, que ofrezca la naturalización a personas a cambio de pagos predeterminados, siempre que cumplan determinados requisitos. [27] En la vista, la República de Malta confirmó que, a cambio del pago de una contribución financiera específica, basta con un solo año de residencia legal en dicho Estado miembro a efectos de la naturalización. En sus alegaciones orales la Comisión confirmó que su única reclamación se basa en la existencia de un requisito del Derecho de la Unión, y, en menor medida, del Derecho

[25] Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250), apartado 41 y jurisprudencia citada.

[26] Sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030), apartados 119 y 121 y jurisprudencia citada.

[27] Véase el punto 29 de las presentes conclusiones.

internacional, según el cual, para preservar la integridad de la ciudadanía de la Unión, debe existir un «vínculo efectivo» entre un Estado miembro y sus nacionales. En el transcurso de sus alegaciones, la Comisión también afirmó que el éxito de su recurso depende de que esa premisa sea procedente.

42. El artículo 20 TFUE, apartado 1, establece la ciudadanía de la Unión. De conformidad con el artículo 9 TUE y el artículo 20 TFUE, apartado 1, será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. El artículo 9 TUE también establece que la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla. El estatuto de ciudadano de la Unión está inseparablemente vinculado a la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro y depende por completo de ella. La adquisición de la nacionalidad de un Estado miembro conlleva la adquisición automática e incondicional de la ciudadanía de la Unión. La pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro tiene como consecuencia que la persona afectada pierde automáticamente su estatus de ciudadano de la Unión.[28] La nacionalidad de un Estado miembro constituye una condición *sine qua non* o un «requisito indispensable» para ser ciudadano de la Unión.

43. Desde la sentencia Grzelczyk,[29] el Tribunal de Justicia ha confirmado reiteradamente que la ciudadanía de la Unión está «destinada a ser el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros».[30] En la práctica eso significa que la ciudadanía de la Unión confiere una serie de derechos a quien la posee. Entre ellos el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros[31] y el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.[32] Todo ciudadano de la Unión podrá, asimismo, invocar la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, con arreglo al artículo 18 TFUE, en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione*

[28] Sentencia de 9 de junio de 2022, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, en lo sucesivo, «sentencia Préfet du Gers», EU:C:2022:449), apartados 46 a 48 y 57. El apartado 48 de esta sentencia establece que «en consecuencia, mediante el artículo 9 TUE y el artículo 20 TFUE, los autores de los Tratados establecieron un vínculo indisociable y exclusivo entre la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro y la adquisición —pero también la conservación— del estatuto de ciudadano de la Unión». A raíz la decisión adoptada soberanamente por el Reino Unido de retirarse de la Unión, sobre la base del artículo 50 TUE, apartado 1, los Tratados dejaron de ser aplicables al Reino Unido en la fecha de la entrada en vigor, el 1 de febrero de 2020, del Acuerdo sobre la Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2020, L 29, p. 7). A partir de esa fecha, los nacionales del Reino Unido dejan de poseer la nacionalidad de un Estado miembro y dejan de ser ciudadanos de la Unión. Véase la sentencia Préfet du Gers, apartado 91.

[29] Sentencia de 20 de septiembre de 2001 (C-184/99, EU:C:2001:458), apartado 31. Véanse, asimismo, las sentencias de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R (C-413/99, EU:C:2002:493), apartado 82, y de 15 de julio de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602), apartado 62. En el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apartado 172, el Tribunal de Justicia declaró que «la persecución de los objetivos de la Unión, recordados en el artículo 3 TUE, se confía a una serie de disposiciones fundamentales, como las que establecen la libertad de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, la ciudadanía de la Unión, el espacio de libertad, seguridad y justicia y la política de competencia. Estas disposiciones, que se integran en el marco de un sistema propio de la Unión, están estructuradas de forma que contribuyan, cada una en su ámbito específico y con sus características particulares, a la realización del proceso de integración que constituye la razón de ser de la propia Unión».

[30] Véanse, asimismo, las sentencias Tjebbes, apartado 31, y Préfet du Gers, apartado 49, así como la jurisprudencia citada.

[31] Artículo 20 TFUE, apartado 2, letra a), y artículo 21 TFUE. Los derechos que el artículo 21 TFUE, apartado 1, confiere a los ciudadanos de la Unión tienen la finalidad principal de favorecer la progresiva integración del ciudadano de la Unión de que se trate en la sociedad del Estado miembro de acogida (sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartado 56).

[32] Con sujeción a las condiciones y límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en virtud de ellos: artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE. Véanse, asimismo, los artículos 40 y 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

materiae del Derecho de la Unión.[33] El estatuto fundamental de la ciudadanía de la Unión y las correspondientes obligaciones y deberes que impone a los Estados miembros no eximen de que el ejercicio de esos derechos esté sujeto a ciertas condiciones.[34]

44. Puesto que el disfrute la ciudadanía de la Unión depende totalmente de la existencia de la nacionalidad de un Estado miembro, reiterada jurisprudencia indica que corresponde a cada Estado miembro, actuando en el marco de su competencia exclusiva[35] y teniendo debidamente en cuenta el Derecho internacional,[36] establecer los modos en los que puede adquirirse y perderse su nacionalidad.[37] Como ya indiqué en mis conclusiones presentadas en el asunto Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques,[38] los Estados miembros podrían haber decidido poner en común sus competencias y ceder a la Unión la facultad de determinar quién puede convertirse en ciudadano de la Unión. Han optado por no hacerlo.

45. La Declaración n.º 2 relativa a la Nacionalidad de un Estado miembro, aneja al Acta Final del Tratado de la Unión Europea,[39] también refleja el alcance de las prerrogativas de los Estados miembros en este ámbito. Como hemos visto, la adquisición de la nacionalidad de un Estado miembro conlleva automáticamente la adquisición de la ciudadanía de la Unión, que, en virtud del Derecho de la Unión, todos los demás Estados miembros están obligados a reconocer. La Declaración n.º 2 deja claro 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

[33] El artículo 18 TFUE solo está destinado a aplicarse de manera autónoma en situaciones que se rijan por el Derecho de la Unión y para las que el Tratado FUE no contenga normas específicas que prohíban la discriminación (sentencia de 15 de julio de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, apartados 63 y 65 y jurisprudencia citada).

[34] El artículo 6, apartado 1, de 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), establece que «los ciudadanos de la Unión tendrán derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período de hasta tres meses sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos». En cambio, en virtud de los artículos 7 y 16 de la Directiva 2004/38, el derecho de residencia de un ciudadano de la Unión en otro Estado miembro durante un periodo superior a tres meses pero inferior a cinco años está sujeto a condiciones adicionales Por ejemplo, el artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38 establece que todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia si «dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia […]». Véase la sentencia de 15 de julio de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602), apartados 75 a 79.

[35] No existe legislación de la Unión sobre la adquisición o la pérdida de la ciudadanía de la Unión. En la vista, la República de Malta observó que dicha legislación podría introducirse sobre la base del artículo 352 TFUE.

[36] Tanto en sus alegaciones escritas como orales, la Comisión afirma que no se basa en el Derecho internacional en este procedimiento. Esa afirmación es algo incoherente con su invocación de la sentencia Nottebohm para apoyar su caso. En cualquier caso, el Derecho de la Unión exige a los Estados miembros que respeten el Derecho internacional cuando establezcan normas sobre la adquisición y la retirada de la nacionalidad: véase la sentencia Tjebbes, apartado 30. De ello se desprende que, en ausencia de conflicto, las normas del Derecho de la Unión en este ámbito se basan en el Derecho internacional y deben respetarlo. Véanse, no obstante, las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Kadi/Consejo y Comisión (C-402/05 P, EU:C:2008:11), punto 24, donde afirma que «la relación entre el Derecho internacional y el ordenamiento jurídico [de la Unión] se rige por este último, y el Derecho internacional únicamente puede penetrar en ese ordenamiento jurídico con sujeción a las condiciones que establecen los principios constitucionales de la [Unión]».

[37] Sentencia de 18 de enero de 2022, Wiener Landesregierung (Decisión de dejar sin efecto una garantía de naturalización) (C-118/20, en lo sucesivo, «sentencia Wiener Landesregierung», EU:C:2022:34), apartado 37 y jurisprudencia citada. Véase, por analogía, la sentencia Kaur, apartado 25. El Tribunal de Justicia aclaró que la declaración unilateral de un Estado miembro antes de su adhesión a la Comunidad Europea para delimitar el ámbito de aplicación *ratione personae* de las disposiciones de la Comunidad Europea y, por tanto, los nacionales de ese Estado miembro que se beneficiarían de esas disposiciones, no privaba a los nacionales de ese Estado miembro del beneficio de esos derechos, ya que nunca habían disfrutado de ellos.

[38] Conclusiones del Abogado General Collins (C-673/20, EU:C:2022:129), punto 22.

[39] DO 1992, C 191, p. 98; en lo sucesivo, «Declaración n.º 2», anexa al Tratado de Maastricht de 1992 que estableció la ciudadanía de la Unión. La Declaración n.º 2 tenía por objeto aclarar el ámbito de aplicación *ratione personae* de las disposiciones del Derecho de la Unión que se referían al concepto de «nacional» y, por tanto, debe ser tomada en consideración a la hora de determinar el ámbito de aplicación *ratione personae* del Tratado UE [sentencia de 5 de septiembre de 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pérdida de la nacionalidad danesa), C-689/21, EU:C:2023:626, apartado 27].

miembro de que se trate […]». La Declaración n.º 2 refleja, de este modo, la opinión de los Estados miembros de que sus respectivas concepciones de la nacionalidad afectan a la esencia misma de su soberanía e identidad nacional, que no pretenden poner en común.

46. Los Tratados contienen numerosas referencias a los pueblos de Europa, a los pueblos de la Unión, a los pueblos de los Estados miembros y a los pueblos europeos. Los ciudadanos de la Unión son, además, actores constitutivos de la Unión como una entidad política única,[40] que se manifiesta, en particular, por el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo.[41] Esto no impide en absoluto que los Estados miembros hayan decidido que solo a ellos corresponde determinar quién tiene derecho a ser uno de sus nacionales y, en consecuencia, quién es ciudadano de la Unión. Por tanto, 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 que exigen para conceder la nacionalidad.

47. En un espíritu de respeto y confianza mutuos, los Estados miembros han acordado incondicionalmente acatar las decisiones de los demás Estados miembros sobre si una persona posee la nacionalidad de un Estado miembro y, por tanto, la ciudadanía de la Unión, independientemente de la relación particular entre esa persona y el Estado miembro. El artículo 9 TUE, el artículo 20 TFUE, apartado 1, y la Declaración n.º 2, no permiten a las instituciones de la Unión ni a otros Estados miembros introducir condición alguna para el reconocimiento de la nacionalidad de otro Estado miembro.

48. En la sentencia Micheletti,[42] el Tribunal de Justicia declaró que, en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado CE, no corresponde a la legislación de un Estado miembro limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad.[43] Aunque esta sentencia es anterior al establecimiento de la ciudadanía de la Unión, el Tribunal de Justicia reafirmó este principio, entre otras, en la sentencia Zhu y Chen,[44] en el contexto de la ciudadanía de la Unión.[45] De ello se desprende que la Unión, sus instituciones y sus Estados miembros deben, en principio, respetar todas las normas de los demás Estados miembros sobre los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad. El sistema de reconocimiento mutuo obligatorio que contempla esta jurisprudencia tiene como corolario que los Estados miembros no están obligados a tener una concepción compartida de lo que constituye la nacionalidad y que sus normas para concederla pueden divergir.

40 Esa «entidad política única» está limitada por las disposiciones de los Tratados y, por tanto, no debe equipararse a la de un Estado.

41 Artículo 20 TFUE, apartado 2, letra b). Véanse, asimismo, los artículos 9 TUE a 11 TUE sobre los principios democráticos, que, en gran medida, se refieren a los ciudadanos de la Unión.

42 Apartado 10.

43 En sus conclusiones presentadas en el asunto Micheletti y otros (C-369/90, EU:C:1992:47), puntos 3 y 4, el Abogado General Tesauro indicó que la determinación de los modos de adquirir y perder la nacionalidad es competencia exclusiva de cada Estado. Ostentar la nacionalidad de un Estado miembro, independientemente de cómo se haya adquirido, es el único requisito subjetivo para ser titular del derecho de establecimiento y no existe elemento o criterio alguno que pueda tenerse en cuenta.

44 Apartado 39. Véase, asimismo, la sentencia de 2 de octubre de 2003, García Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), apartado 28. En la sentencia Zhu y Chen, apartado 39, el Tribunal de Justicia no se refiere a una restricción impuesta por la legislación, sino que afirma, en términos generales, que un Estado miembro no puede limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocerla.

45 Artículos 17 CE y 18 CE (actualmente artículos 20 TFUE y 21 TFUE).

49. Si bien el Derecho de la Unión no establece los modos de adquisición y la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro,[46] y los Estados miembros deben acatar sus respectivas normas a tal efecto, se ha sostenido que la aplicación de esas normas no debe infringir el Derecho de la Unión en situaciones comprendidas en su ámbito de aplicación.[47] El ejercicio de la prerrogativa soberana de un Estado miembro de conceder o retirar la ciudadanía no es ilimitado y tanto el Derecho de la Unión como el Derecho internacional pueden, en principio, limitarlo.[48] Contrariamente a las alegaciones de la República de Malta, toda infracción del Derecho de la Unión, cualquiera que sea su forma, puede ser objeto de un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE. El recurso a ese procedimiento no está reservado al enjuiciamiento de lo que puede calificarse como infracciones graves.[49]

50. Aparte del presente recurso, hasta la fecha no conozco ningún caso en el que el Tribunal de Justicia haya examinado las normas de un Estado miembro en materia de adquisición de la nacionalidad a la luz del Derecho de la Unión y, en particular, en relación con la ciudadanía de la Unión. El hecho de que el Derecho de la Unión no pueda conferir a una persona el derecho a convertirse en nacional de un Estado miembro parece explicar este estado de cosas. En la sentencia Micheletti, el Tribunal de Justicia no revisó las normas italianas sobre naturalización a la luz del Derecho de la Unión, sino más bien la compatibilidad con este de las normas españolas que pretendían restringir el efecto del Derecho italiano en España. En la sentencia Zhu y Chen,[50] el Tribunal de Justicia examinó la cuestión del abuso de Derecho o del ejercicio indebido de derechos en el contexto de la adquisición de la ciudadanía de la Unión.[51] El Tribunal de Justicia rechazó la alegación del Gobierno del Reino Unido de que debía impedirse a un nacional de un tercer país invocar el Derecho de la Unión, en particular el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, cuando esa persona se organiza para asegurarse de que su hija adquiriese la nacionalidad de un Estado miembro y, por tanto, la ciudadanía de la Unión y los derechos que de ella se derivan. Al rechazar la pretensión del Gobierno, el Tribunal de Justicia subrayó que ninguna de las partes que habían presentado observaciones en el asunto había puesto en duda la legalidad de la adquisición de la nacionalidad de un Estado miembro ni el carácter efectivo de dicha adquisición por el menor en cuestión.[52]

[46] El principio de atribución rige la atribución de competencias a la Unión: artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartados 1 y 2. Las competencias no atribuidas a la Unión corresponden a los Estados miembros. La Unión no puede arrogarse competencias en ámbitos reservados exclusivamente a los Estados miembros.

[47] Las sentencias Rottmann, apartados 39 y 41, y Tjebbes, apartado 30, aplican esta proposición general del Derecho de la Unión.

[48] Véase la sentencia de 14 de diciembre de 2021, Stolichna obshtina, rayon Pancharevo (C-490/20, EU:C:2021:1008), apartado 38 y jurisprudencia citada, en la que el Tribunal de Justicia declaró que «por una parte, la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro y que, por otra parte, en situaciones comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión, las normas nacionales de que se trate deben respetar este último».

[49] El artículo 258 TFUE permite a la Comisión incoar procedimientos por incumplimiento cuando considere que un Estado miembro ha incumplido una obligación derivada del Derecho de la Unión, sin exigirle que establezca distinciones en función de la naturaleza y la gravedad de la supuesta infracción. Sentencia de 27 de noviembre de 1990, Comisión/Italia (C-209/88, EU:C:1990:423), apartado 14. Véase, por analogía, la sentencia de 18 de octubre de 2007, Comisión/Dinamarca (C-19/05, EU:C:2007:606), apartado 35.

[50] Sentencia Zhu y Chen, apartados 34 a 40.

[51] Véase, por analogía, Sloane, R. D., *Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, Harvard International Law Review, vol. 50, n.º 1. El autor considera que la sentencia Nottebohm puede leerse correctamente como una decisión de alcance limitado en la que la CIJ invocó el principio general de abuso de Derecho para evitar que el Sr. Nottebohm eludiera las consecuencias del Derecho de guerra.

[52] Para probar la existencia de una práctica abusiva es necesario que concurran, por un lado, una serie de circunstancias objetivas de las que resulte que, pese a haberse respetado formalmente las condiciones establecidas en la normativa de la Unión, no se ha alcanzado el objetivo perseguido por dicha normativa y, por otro lado, un elemento subjetivo consistente en la voluntad de obtener un beneficio resultante de la normativa de la Unión mediante la creación artificiosa de las condiciones exigidas para su obtención. Sentencia de 26 de febrero de 2019, T Danmark e Y Denmark (C-116/16 y C-117/16, en lo sucesivo, «sentencia T Danmark», EU:C:2019:135), apartados 70 y 97 y jurisprudencia citada.

51. El Tribunal de Justicia ha confirmado que los particulares deben respetar el principio general del Derecho según el cual no pueden invocar el Derecho de la Unión de forma abusiva o fraudulenta.[53] Así pues, la legalidad de la concesión o la adquisición de la ciudadanía de la Unión puede, en principio, examinarse a la luz de ese concepto. El presente recurso tiene por objeto el incumplimiento por parte de la República de Malta de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20 TFUE. No afirma que ese Estado miembro haya cometido un abuso de Derecho ni que ejerciera indebidamente los derechos que le corresponden. Por consiguiente, en el presente procedimiento, no cabe tener en cuenta la posible aplicación de dicha doctrina.

52. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia es más abundante en materia de retirada o pérdida de la ciudadanía de la Unión. Si bien la competencia para conceder la nacionalidad está reservada a los Estados miembros y la ciudadanía de la Unión depende del ejercicio de esa competencia, el recurso a la prerrogativa de retirar la nacionalidad y, por tanto, la ciudadanía de la Unión está sujeto a una serie de limitaciones identificables. Una característica importante de esta jurisprudencia es que implica el ejercicio de las prerrogativas soberanas de los Estados miembros con respecto a sus propios nacionales y no nacionales de otros Estados miembros o de terceros países. Debido a la preocupación de que la retirada de la ciudadanía nacional, que conlleva la pérdida de la ciudadanía de la Unión, pueda convertir a las personas en apátridas y privarlas de los derechos que les otorgan los Tratados y la Carta, el Derecho de la Unión garantiza un nivel mínimo de protección jurídica a las personas que se encuentren en tales circunstancias. Esto da lugar a una situación en la que no puede establecerse un paralelismo exacto entre la concesión y la retirada de la nacionalidad de un Estado miembro, con la consecuencia de que el Derecho de la Unión plantea exigencias diferentes a los Estados miembros en cada una de estas situaciones. Por estos motivos, comparto la alegación de la República de Malta de que no se puede equiparar la retirada de la nacionalidad de un Estado miembro con su adquisición.

53. Lo anterior quedó reflejado en la sentencia Rottmann,[54] en la que el Tribunal de Justicia sostiene que, a pesar de que las condiciones para la adquisición y la pérdida de la nacionalidad son competencia de los Estados miembros, el Derecho de la Unión se aplica en circunstancias en las que un individuo puede perder su ciudadanía de la Unión y los derechos que conlleva. Cuando el ejercicio por los Estados miembros de sus competencias en este ámbito afecta a derechos que el Derecho de la Unión confiere y protege, puede ser objeto de un control jurisdiccional sobre la base de esos derechos. Un Estado miembro puede retirar su nacionalidad a una persona cuando la haya adquirido mediante engaño, a pesar de que el interesado pierda así la ciudadanía de la Unión y

[53] Sentencia T Danmark, apartados 70 a 71 y jurisprudencia citada. El concepto de abuso del Derecho de la Unión o de ejercicio indebido de derechos puede, en principio, aplicarse a las acciones de los particulares y de los Estados miembros, siempre que concurra la necesaria competencia de la Unión y se aporten pruebas exigidas.

[54] Apartados 41, 42, 48, 57 y 58.

pueda convertirse en apátrida,[55] siempre que se respete el principio de proporcionalidad.[56] La aplicación de este principio puede exigir que se conceda al interesado un plazo razonable, antes de la pérdida de su nacionalidad, para que pueda intentar recuperar la nacionalidad de otro Estado miembro.[57]

54. El Tribunal de Justicia también declaró en la sentencia Tjebbes,[58] que un Estado miembro puede considerar legítimamente que la nacionalidad pone de manifiesto un vínculo efectivo con ese Estado miembro. En consecuencia, un Estado miembro puede establecer que la inexistencia o desaparición de un vínculo efectivo entre él y una persona lleva aparejada la pérdida de su nacionalidad siempre que se aplique el principio de proporcionalidad en lo que atañe a las consecuencias de dicha pérdida para la persona afectada[59] desde el punto de vista del Derecho de la Unión. Según el Tribunal de Justicia, la pérdida automática de la nacionalidad de un Estado miembro por imperativo de la ley resulta incompatible con el principio de proporcionalidad si las normas nacionales pertinentes no permitieran un examen individual de las consecuencias que tal pérdida tendría para las personas afectadas.[60]

55. De ello se desprende que si bien un Estado miembro, de acuerdo con su propia legislación en materia de nacionalidad, puede exigir la prueba de que existe un vínculo efectivo, con arreglo a la definición que esa misma legislación establezca, o «la relación especial de solidaridad y de lealtad entre él mismo y sus nacionales»,[61] el Derecho de la Unión no define, y mucho menos exige, que exista tal vínculo para adquirir o conservar la nacionalidad.[62] El Derecho de la Unión únicamente

[55] El artículo 15, apartado 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, establece que «a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad». El artículo 8, apartado 2, letra b), de la Convención para reducir los casos de apatridia, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961, y que entró en vigor el 13 de diciembre de 1975, establece que una persona podrá ser privada de la nacionalidad de un Estado contratante cuando dicha nacionalidad haya sido obtenida por declaración falsa o por fraude. El artículo 8, apartado 4, establece, además, que los Estados contratantes solamente ejercerán la facultad de privar a una persona de su nacionalidad, en las condiciones definidas en los párrafos 2 o 3 del mismo artículo, en conformidad con la ley, la cual proporcionará al interesado la posibilidad de servirse de todos sus medios de defensa ante un tribunal o cualquier otro órgano independiente. Además, el artículo 7, apartado 1, del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad establece que «un Estado parte no podrá prever en su Derecho interno la pérdida de la nacionalidad *ex lege* o por iniciativa del Estado parte, salvo en los casos siguientes: […] (b) adquisición de la nacionalidad del Estado parte como consecuencia de una conducta fraudulenta, mediante información falsa u ocultación de un hecho pertinente por parte del solicitante». Véase también el artículo 18, apartado 2, letra a), de dicho Convenio, que establece que «al decidir sobre la concesión o la retirada de la nacionalidad en casos de sucesión de Estados, cada Estado parte afectado deberá tener en cuenta, en particular: […] (a) el vínculo real y efectivo del interesado con el Estado […]».

[56] El Tribunal de Justicia declaró que la decisión de retirar la nacionalidad por motivos de engaño puede estar justificada por motivos de interés público (sentencias Rottmann, apartado 51; Tjebbes, apartado 33, y Wiener Landesregierung, apartado 52).

[57] Era una cuestión que debía determinar el órgano jurisdiccional remitente.

[58] Apartados 35, 40 y 41. El Tribunal de Justicia examinó si el artículo 20 TFUE se opone a la legislación de un Estado miembro que establece que su nacionalidad puede perderse automáticamente por imperativo legal. En el caso de las personas que no posean asimismo la nacionalidad de otro Estado miembro, esa pérdida de la ciudadanía de la Unión se produce sin que se produzca un examen individual de la proporcionalidad de tal pérdida para la persona afectada.

[59] Y, en su caso, para los miembros de su familia [sentencia de 5 de septiembre de 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pérdida de la nacionalidad danesa), C-689/21, EU:C:2023:626, apartado 32]. La pérdida de la nacionalidad debe ser conforme con los derechos fundamentales consagrados por la Carta, en particular, el derecho al respeto de la vida familiar que contempla en su artículo 7 (sentencias Tjebbes, apartado 45, y Wiener Landesregierung, apartado 61).

[60] Véanse las sentencias Tjebbes, apartado 41, y Wiener Landesregierung, apartado 59. El Tribunal de Justicia declaró que la decisión de un Estado miembro de dejar sin efecto la seguridad relativa a la concesión de la nacionalidad, que tiene como consecuencia que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión por la persona afectada adquiera carácter definitivo, es incompatible con el principio de proporcionalidad cuando tal decisión está motivada por infracciones administrativas del Código de circulación que conllevan una mera sanción pecuniaria (sentencia Wiener Landesregierung, apartado 74).

[61] Sentencia 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 y jurisprudencia citada.

[62] Véase, por analogía, el artículo 7, apartado 1, del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, en el que se establece que «un Estado parte no podrá establecer en su Derecho interno la pérdida de su nacionalidad *ex lege* ni a iniciativa del Estado parte salvo en los siguientes casos: […] (e) falta de un vínculo efectivo entre el Estado parte y un nacional que reside habitualmente en el extranjero». El Convenio no define ese «vínculo efectivo». De ello se desprende, en mi opinión, que el artículo 7, apartado 1, letra e), del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad deja en manos de cada Estado parte la decisión sobre lo que constituye un vínculo efectivo entre él y sus nacionales.

admite tal requisito en el Derecho nacional de un Estado miembro en el contexto de la retirada o la revocación de la nacionalidad, siempre que se respete el principio de proporcionalidad y se ofrezcan ciertas garantías procesales a la persona afectada. [63]

56. En cuanto al requisito de un «vínculo efectivo» como cuestión de Derecho internacional, es cierto, como observa la Comisión, que en la sentencia Nottebohm, [64] la CIJ declaró que un Estado puede negarse a reconocer la nacionalidad concedida por otro Estado, a falta de un vínculo efectivo o de una conexión entre ese individuo y la nacionalidad que reivindica. La sentencia de la CIJ se limita a permitir a los Estados que denieguen el reconocimiento de la nacionalidad concedida cuando no exista un vínculo efectivo entre una persona y el Estado del que afirma ser nacional. No obliga a los Estados a exigir que exista tal vínculo ni entre ellos y sus propios nacionales ni entre otros Estados y sus nacionales. [65] A efectos del presente recurso cabe señalar que la CIJ no definió el concepto de «vínculo efectivo» con arreglo al Derecho internacional, y mucho menos exigió a los Estados que concedieran la nacionalidad de conformidad con dicho ordenamiento jurídico. Antes bien, la CIJ declaró que «es competencia de cada Estado soberano regular mediante su propia legislación las normas relativas a la adquisición de su nacionalidad […]». [66] De la sentencia Nottebohm se desprende que, al menos en opinión de la CIJ, es competencia de cada Estado establecer las normas para conceder la nacionalidad.

[63] Véase la sentencia de 25 de abril de 2024, Stadt Duisburg (Pérdida de la nacionalidad alemana) (C-684/22 a C-686/22, EU:C:2024:345), apartados 56 a 65 y jurisprudencia citada. Véase, por el contrario, la sentencia Préfet du Gers, apartado 62, en la que el Tribunal de Justicia declaró que la obligación de un examen individual de la proporcionalidad de las consecuencias de la pérdida de la ciudadanía de la Unión en situaciones que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión no se aplica a la pérdida de dicha condición como resultado automático de la decisión soberana de un antiguo Estado miembro de retirarse de la Unión.

[64] Freidrich Nottebohm, de nacionalidad alemana, nació en Alemania en 1881 En 1905, fijó su residencia en Guatemala y abrió un negocio. En 1939, inmediatamente después del inicio de la Segunda Guerra Mundial, solicitó la nacionalidad de Liechtenstein. Tras obtener un pasaporte de Liechtenstein en diciembre de 1939, el Sr. Nottebohm lo hizo visar por el cónsul general de Guatemala en Zúrich. Regresó a Guatemala a principios de 1940 para reanudar sus actividades empresariales. En 1943, el Sr. Nottebohm fue detenido por las autoridades guatemaltecas a instancias del Gobierno de los Estados Unidos de América, entregado a las fuerzas armadas de este último país y deportado a los Estados Unidos, donde, sin juicio previo, estuvo encarcelado durante dos años y tres meses. Las autoridades guatemaltecas iniciaron un procedimiento judicial contra el Sr. Nottebohm con vistas a la expropiación, sin indemnización, de sus bienes. En diciembre de 1951, el Gobierno de Liechtenstein incoó un procedimiento ante la CIJ contra el Gobierno de Guatemala, por el que reclamaba la restitución y la indemnización por los actos cometidos por dicho país contra la persona y los bienes del Sr. Nottebohm. El Gobierno de Guatemala alegó que la reclamación era inadmisible sobre la base, entre otras cosas, de que el Principado de Liechtenstein no había demostrado que el Sr. Nottebohm, «en cuya protección actúa», hubiera adquirido debidamente la nacionalidad de Liechtenstein, de conformidad con la legislación de dicho Estado. La sentencia de la CIJ, que se limita a la cuestión de la admisibilidad, examina «si la nacionalidad concedida a Nottebohm puede invocarse contra Guatemala en […] el procedimiento incoado ante la [CIJ]».

[65] Véase, por analogía, el artículo 3, apartado 1, del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, de 6 de noviembre de 1997, que establece que «cada Estado determinará, con arreglo a su propia legislación, quiénes son sus nacionales». El artículo 3, apartado 2, del Convenio establece que «esta legislación debe ser aceptada por los demás Estados en la medida en que sea conforme con los convenios internacionales aplicables, el Derecho internacional consuetudinario y los principios del Derecho generalmente aceptados en materia de nacionalidad». Véase, asimismo, el artículo 1 del Convenio sobre ciertas Cuestiones relativas al Conflicto de Leyes en Materia de Nacionalidad, adoptado el 13 de abril de 1930, que entró en vigor el 1 de enero de 1937, (179 LNTS 4137), cuya redacción es casi idéntica a la del artículo 3, apartados 1 y 2, del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad. El artículo 2 del Convenio sobre ciertas Cuestiones relativas al Conflicto de Leyes en Materia de Nacionalidad establece que «toda cuestión relativa a si una persona posee la nacionalidad de un Estado determinado se resolverá de conformidad con el Derecho de dicho Estado». Las referencias al Derecho internacional en estos convenios son un tanto circulares. Sería de esperar que dichos convenios definieran o, al menos, esbozaran las condiciones mínimas exigidas por el Derecho internacional cuando un Estado concede la nacionalidad a una persona. El hecho de que estos convenios hayan rehuido sistemáticamente establecer incluso unas normas mínimas en este ámbito demuestra, a mi entender, una clara intención de dejar la definición de la nacionalidad y las condiciones para su concesión a las leyes de cada Estado. De ello se desprende que, hasta la fecha, el Derecho internacional no ha tenido más que un efecto marginal en este ámbito.

[66] La CIJ prosiguió señalando que «[…] no es necesario determinar si el Derecho internacional impone alguna limitación a su libertad de decisión en este ámbito. Además, la nacionalidad tiene sus efectos más inmediatos, de mayor alcance y, para la mayoría de las personas, los únicos, en el marco del ordenamiento jurídico del Estado que la concede. Ante todo, la nacionalidad sirve para determinar que la persona a la que se le concede disfruta de los derechos y está obligada a cumplir los deberes que el Derecho del Estado de que se trate reconoce e impone a sus nacionales. Esto está implícito en el concepto más amplio de que la nacionalidad es competencia interna del Estado».

57. No existen divergencias significativas entre el Derecho de la Unión y el Derecho internacional en cuanto a la cuestión de si debe existir un vínculo efectivo entre una persona y el Estado del que es nacional, ya que ninguno de los dos ordenamientos impone tal requisito. Las condiciones para la concesión de la nacionalidad competen al Derecho nacional,[67] si bien en cierta medida se tienen en cuenta las normas internacionales contra la apatridia y se muestra respeto hacia los derechos humanos y procesales de las personas afectadas. En el marco del Derecho de la Unión, la Declaración n.º 2 y la corriente jurisprudencial desde el asunto Micheletti impiden a los Estados miembros no reconocer la concesión de la nacionalidad por otro Estado miembro, algo que la sentencia Nottebohm parece avalar.[68] Tampoco existe una base lógica para sostener que, dado que los Estados miembros están obligados a reconocer la nacionalidad concedida por otros Estados miembros, sus leyes en materia de nacionalidad deben contener una norma particular como condición para poseer dicha nacionalidad, y mucho menos una norma que exija un «vínculo efectivo». La obligación, con arreglo al Derecho de la Unión, de reconocer la nacionalidad concedida por otros Estados miembros es un reconocimiento mutuo y una muestra de respeto de la soberanía de cada uno de ellos, no un medio para socavar las competencias exclusivas de que gozan en este ámbito. Considerar lo contrario alteraría el equilibrio cuidadosamente elaborado en los Tratados entre la ciudadanía nacional y la de la Unión y constituiría una erosión totalmente ilegal de la competencia de los Estados miembros en un ámbito altamente sensible, que, de forma incuestionable, decidieron mantener bajo su control exclusivo.

58. De ello se desprende, en mi opinión, que la Comisión no ha demostrado que para conceder legalmente la ciudadanía nacional el artículo 20 TFUE exige la existencia de un «vínculo efectivo» o de un «vínculo efectivo previo» entre un Estado miembro y una persona distinto del que pueda exigir el Derecho interno del Estado miembro. La República de Malta puede tener que dar una respuesta en lo que se refiere a las etapas segunda y tercera de la argumentación de la Comisión: sin embargo, la fiel aplicación del enfoque en tres etapas de la Comisión refuerza mi convicción de que no es necesario que el Tribunal de Justicia vaya más allá de pronunciarse sobre la primera etapa. A falta de pruebas de que se hayan cometido otras infracciones del Derecho de la Unión, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el presente recurso.

Costas

59. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

60. En el presente asunto, la Comisión y la República de Malta solicitaron, respectivamente, que se condenara en costas a la otra parte en el procedimiento.

[67] No existen normas universalmente aceptadas para adquirir la nacionalidad ni con arreglo al Derecho de la Unión ni con arreglo al Derecho internacional. Esto es así aunque los Estados a menudo conceden la nacionalidad sobre la base de (variantes de) normas o conceptos comunes como el *ius soli* o el *ius sanguinis*. Véase, por analogía, el artículo 6, apartado 1, letra a), del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad.

[68] En sus conclusiones presentadas en el asunto Micheletti y otros (C-369/90, EU:C:1992:47), punto 5, el Abogado General Tesauro señaló que «no creo que el asunto planteado al Tribunal de Justicia se preste a una evocación de la problemática de la nacionalidad efectiva, anclada en un período "romántico" de la vida de las relaciones internacionales y ligada en particular a la institución de la protección diplomática; aún menos […] la muy conocida (y —conviene recordarlo— muy discutida) sentencia Nottebohm [de la CIJ]».

61. Dado que la República de Malta solicitó que se condenara en costas a la parte cuyas pretensiones fueran desestimadas, al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenar en costas a esta última.

Conclusión

62. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia:

– Desestimar el recurso interpuesto por la Comisión Europea.

– Condenar a la Comisión al pago de sus costas y de las de la República de Malta.