La nacionalidad por inversión en la Unión Europea: especial referencia a los pasaportes dorados de Bulgaria

Daniel Navarro Martínez
Universitat Autònoma de Barcelona
navarromartinezdani@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4541-0284

Recepción: 28/08/2022
Aceptación: 05/01/2023
Publicación: 31/01/2023

Cita recomendada: NAVARRO MARTÍNEZ, Daniel (2023). "La nacionalidad por inversión en la Unión Europea: especial referencia a los pasaportes dorados de Bulgaria". *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, *2*(1), 93-125. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/10.5565/rev/quadernsiee.44>

Resumen

Durante los últimos años, la Unión Europea se ha pronunciado en contra de los programas de nacionalidad por inversión o "pasaportes dorados", los cuales han sido utilizados por algunos Estados miembros para atraer capital extranjero. No obstante, la eliminación de estos programas presenta un verdadero reto para las instituciones europeas, puesto que los Estados tienen competencia exclusiva en materia de regulación de la nacionalidad. A lo largo del artículo, analizaremos la compatibilidad de los pasaportes dorados con el derecho europeo e internacional, haciendo especial referencia al programa de Bulgaria.

Palabras clave: Nacionalidad; Pasaportes dorados; Ciudadanía europea; Inversiones; Derecho de la Unión Europea; Bulgaria.

Abstract. *Nationality by investment in the European Union: special reference to the golden passports of Bulgaria*

Over the last years, the European Union has rejected the legality of the citizenship by investment schemes, also known as "golden passports", which have been used by some Member states in order to attract foreign capital. However, the elimination of these schemes poses a real challenge for the European institutions since Member states have exclusive competence on citizenship's regulation. Throughout this article, we will analyze the compatibility of golden passports with European and international law, making special reference to the Bulgarian scheme.

Keywords: Nationality; Golden Passports; European citizenship; Investments; Bulgaria

Resum. *La nacionalitat per inversió a la Unió Europea: especial referència als passaports daurats de Bulgària*

Durant els últims anys, la Unió Europea s'ha pronunciat en contra dels programes de nacionalitat per inversió o "passaports daurats", els quals han sigut utilitzats per alguns Estats membres per atraure capital estranger. No obstant això, l'eliminació d'aquests programes presenta un veritable repte per a les institucions europees, ja que els Estats tenen competència exclusiva en matèria de regulació de la nacionalitat. Durant l'article, analitzarem la compatibilitat dels passaports daurats amb els Dret europeu i internacional, fent especial referència al programa de Bulgària.

Paraules clau: Nacionalitat; Passaports daurats; Ciutadania europea; Inversions; Bulgària.

Sumario

1. Introducción
2. La nacionalidad por inversión
3. El programa de pasaportes dorados de Bulgaria
4. Consecuencias de la nacionalidad por inversión
5. Conclusiones
6. Referencias

1. INTRODUCCIÓN

En el discurso sobre El Estado de la Unión de 2020, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, dejó claro que los valores europeos no están en venta, haciendo referencia a los conocidos como "pasaportes dorados" o "programas de nacionalidad por inversión". Estos son programas estatales mediante los cuales un individuo realiza una inversión económica para obtener la nacionalidad de un Estado miembro y, consecuentemente, la ciudadanía de la Unión Europea (UE, en adelante). Las instituciones de la UE consideran que la nacionalidad por inversión es una práctica que degrada el estatus de ciudadanía de la Unión y que vulnera una serie de principios de derecho internacional y europeo, razón por la cual inició procedimientos de infracción contra Malta y Chipre en 2020. Aparte de estos dos países, Bulgaria ha mantenido su programa de pasaportes dorados en vigor desde 2013, pasando inadvertido en cuanto al control de la Comisión.

En este artículo vamos a analizar si la nacionalidad por inversión realmente infringe el Derecho de la UE, utilizando el caso de Bulgaria como ejemplo principal. Además, estudiaremos el impacto que ha tenido el programa búlgaro en la economía del país y los motivos por los que las instituciones europeas no le han prestado tanta atención como a los programas chipriota y maltés. En último lugar, veremos cómo la UE ha tratado los programas de nacionalidad por inversión en el marco de las sanciones impuestas a Rusia por el conflicto en Ucrania. No obstante, antes de entrar en el análisis de todas estas cuestiones, es de capital importancia tener claro el papel que juegan en la UE tanto la nacionalidad de los Estados miembros, como la ciudadanía europea, para así entender mejor los argumentos que se aportan en el artículo.

Para empezar, la regulación de la pérdida, adquisición y conservación de la nacionalidad es una competencia exclusiva[1] de los Estados miembros (STJUE C-

[1] El artículo 5, apartado segundo, del Tratado de la Unión Europea (TUE, en adelante) establece el principio de atribución por el cual la UE solo puede actuar dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados: "Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros".

369/90)[2] que conservan con gran afán, puesto que es una política clave para controlar quiénes están sujetos a los derechos y obligaciones que emanan del ordenamiento jurídico. Sin embargo, la importancia de esta competencia va más allá del panorama nacional, ya que la obtención de la nacionalidad de un Estado miembro implica, automáticamente, la obtención de la ciudadanía de la Unión Europea con todos los derechos y obligaciones que ello representa.[3] Tal afirmación implica que un individuo de un tercer Estado[4] no puede adquirir primero la ciudadanía de la Unión y luego solicitar la nacionalidad de un Estado miembro, sino que primero tiene que ceñirse a las condiciones de naturalización[5] del Estado y, una vez adquirida la nacionalidad, obtendrá automáticamente la ciudadanía europea (Džankić, 2015). Este es el principio general, el cual tiene muy pocos límites, como veremos durante este artículo.

La relación entre la nacionalidad de un Estado miembro y la ciudadanía europea no es sencilla, debido a su carácter complementario, no sustitutivo. Esto implica que la base jurídica de la ciudadanía europea la encontramos tanto en los Tratados, como en la legislación sobre nacionalidad de los Estados miembros. En definitiva, hay un solo estatus de ciudadano de la UE, pero 27 formas diferentes de obtenerlo.

Dentro de este contexto, es imprescindible destacar el salto de calidad que confiere el estatus de ciudadanía de la Unión Europea. Según el último *Kälin-Kochenov's Quality of Nationality Index*,[6] publicado en 2018, los 27 Estados miembros de la Unión forman parte del top 30 de nacionalidades más deseadas alrededor del mundo (Scherrer y Thirion, 2018). La importancia de la ciudadanía europea radica en los derechos que lleva aparejados, como el de libre circulación y residencia en todos los Estados miembros, el de protección diplomática y consular fuera del territorio de la Unión, los de participación política y los relativos a las relaciones con las instituciones comunitarias.

De lo hasta ahora expuesto, sabemos que la adquisición de la nacionalidad de un Estado miembro es necesaria para ser ciudadano de la Unión. Este procedimiento difiere del sistema tradicional, en el que la nacionalidad se adquiere por el *ius soli*,[7] el

[2] Además, véase la Declaración relativa a la Nacionalidad de un Estado miembro *(*Diario Oficial n° C 191, de 29/07/1992, p. 0098).

[3] Artículo 20, apartado primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en adelante): "Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla".
Artículo 9 del TUE: "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".

[4] Cuando hablamos de tercer Estado hacemos referencia a un país que no forma parte de la UE.

[5] Naturalización: proceso por el que un nacional de un Estado adquiere la nacionalidad de otro Estado con el cual ha establecido algún vínculo.

[6] Índice publicado por la compañía privada *Henley & Partners* que clasifica objetivamente las nacionalidades más valiosas del mundo. Es revelador el hecho de que la nacionalidad del Reino Unido haya caído del puesto 8 al 35, después del Brexit. Disponible en: https://www.nationalityindex.com/

[7] Obtención de la nacionalidad por nacimiento en el país.

ius sanguinis[8] o por la existencia de lazos familiares como, por ejemplo, el matrimonio. Estos casos se rigen por una serie de condiciones generales que los solicitantes de nacionalidad deben cumplir y que tienen que ver con conocimientos de lengua o de cultura del país, edad mínima, tiempo mínimo de residencia en el territorio o posesión de un expediente criminal limpio.

No obstante, hay otros casos más específicos en los que el Estado actúa discrecionalmente y exime del cumplimiento de algunas de las condiciones generales. Aquí nos referimos a la naturalización facilitada por motivos de interés nacional, como la de los deportistas de alto nivel o la de los científicos e investigadores de reconocido prestigio (también llamados "ciudadanos olímpicos"). Se considera que estas personas, en base a sus competencias únicas y particulares, hacen una contribución excepcional a la sociedad, ya que aportan un valor cultural, educativo, deportivo o artístico al Estado y, por tanto, debe facilitarse su naturalización (Prats, 2019). Incluso en el caso de que el Estado prohíba la doble nacionalidad, el ciudadano olímpico no pierde su nacionalidad de procedencia, a diferencia de los solicitantes ordinarios de nacionalidad que están obligados a renunciar a la suya (Džankić, 2012).

2. LA NACIONALIDAD POR INVERSIÓN

2.1. Concepto y características

A raíz de la necesidad de muchos Estados de generar ingresos para salir de los períodos de recesión económica, un nuevo modo de adquisición de la nacionalidad ha ido ganando protagonismo.[9] Hablamos de los programas de naturalización por inversión,[10] comúnmente denominados pasaportes dorados. Como definición general, podemos decir que son programas estatales mediante los cuales un individuo obtiene la nacionalidad de un país a cambio de una inversión económica. En la UE, quien obtiene la nacionalidad de un Estado miembro también adquiere automáticamente la ciudadanía de la Unión y, por consiguiente, la libertad de movimiento en todos los Estados miembros.

Un requisito que el inversor debe cumplir para poder obtener la nacionalidad por inversión es el de disponer de un permiso de residencia permanente en el país. Por lo general, cualquier persona debe residir físicamente durante un periodo de tiempo en el territorio para poder obtener el permiso, pero en el caso de los inversores se les exonera del requisito de residencia efectiva. En consecuencia, los pasaportes dorados son un mecanismo que facilita a los inversores la obtención de la nacionalidad,[11] puesto

[8] Obtención de la nacionalidad por filiación.

[9] El efecto de la pandemia de COVID-19 en la demanda de los pasaportes dorados no es del todo claro, pero todo apunta a que aumentará alrededor del mundo (De Groot, et al., 2021).

[10] El primer programa fue el de San Cristóbal y Nieves en 1984, el cual fue concebido para superar la crisis económica generada como consecuencia de la independencia del país (Džankić, 2012).

[11] La gran diferencia entre los pasaportes dorados y la naturalización facilitada de individuos por motivos de interés nacional es que estos últimos obtienen la nacionalidad, gracias a sus aptitudes

que, además de no tener que vivir en el territorio, tampoco tienen que acreditar conocimientos lingüísticos y culturales y, por tanto, se acortan sustancialmente todos los plazos de tramitación administrativa. La parte negativa es que la eliminación de muchos de estos requisitos generales de naturalización debilita e, incluso, elimina el vínculo efectivo entre el individuo y el Estado.

Cabe destacar que los pasaportes dorados no son los mismo que los programas de residencia permanente por inversión. Estos últimos, también conocidos como visas doradas, permiten que una persona obtenga un permiso de residencia permanente en un país a cambio de hacer una inversión económica. Con el permiso no se obtiene ninguna nacionalidad ni la ciudadanía de la UE, pero sí que confiere el derecho a residir en el Estado miembro en cuestión y a circular libremente por los países que forman parte del Espacio Schengen.[12]

Volviendo a los programas de naturalización por inversión, la inversión económica que debe hacerse puede ser activa, como la creación de una empresa que dé puestos de trabajo; o pasiva, como la inversión en acciones de una empresa. Así pues, la finalidad principal de estos programas es atraer capital extranjero al país y es la razón para ofrecer tantas facilidades a los solicitantes de nacionalidad con una capacidad económica elevada. Por su parte, los inversores encuentran en los pasaportes dorados una forma de obtener libertad de movimiento en todos los Estados miembros de la Unión, especialmente en aquellos que tienen un buen nivel de vida. Es, también, una garantía para asegurarse un futuro próspero en el caso de que su país de origen se desestabilice por motivos sociales, bélicos o económicos (Scherrer y Thirion, 2018).

Otra característica de los pasaportes dorados es que son programas preestablecidos que indican con detalle todos los pasos a seguir para la obtención de la nacionalidad. Que sean claros y precisos no quiere decir que sean transparentes, ya que los Estados dan muy poca información sobre el número de solicitudes y de nacionalidades concedidas[13] y tampoco explican cuáles son las cantidades invertidas, ni las identidades y países de origen de los solicitantes.[14]

Al problema de la transparencia hay que sumar el de la competencia fiscal entre Estados miembros, ya que aquellos que ofrecen regímenes fiscales más laxos se convierten en un incentivo para que los inversores soliciten la nacionalidad. Como consecuencia, además de erosionar el mercado interior, se fomenta la reducción de impuestos a las grandes fortunas.

personales o capacidades intrínsecas, mientras que los inversores la obtienen mediante el dinero, que es un bien fungible que no representa su habilidad para contribuir a la sociedad a largo plazo y que no crea vínculos con el Estado (Prats, 2019).

[12] En virtud de la Decisión 565/2014, obtener un permiso de residencia permanente de un Estado miembro que no forma parte del Espacio Schengen implica que es necesario un visado especial para poder viajar libremente por los países que sí forman parte de tal espacio.

[13] Resolución PE 2018/2121 INI, apartados 185 y 191.

[14] Informe COM/2019/12 final, p. 19.

Además, el hecho de que los programas de pasaportes dorados no exijan el requisito de la residencia efectiva en el territorio y que suelan estar operativos en países con sistemas de intercambio de información fiscal poco fiables, implica falta de transparencia y, por lo tanto, riesgo de elusión fiscal y de blanqueo de capitales.[15] Es cierto que el marco legal de la UE para hacer frente al blanqueo de capitales y a la financiación del terrorismo[16] obliga a las entidades fiscales nacionales a comprobar el origen de las inversiones y del patrimonio de los solicitantes de nacionalidad, pero lo cierto es que en la mayoría de países con programas de pasaportes dorados las comprobaciones que se hacen son muy poco exhaustivas (Fernandes et al., 2021).

En cuanto al debate doctrinal que suscitan los programas de naturalización por inversión, algunos autores defienden que nacionalizar a personas con un alto poder adquisitivo es menos costoso que nacionalizar a personas con pocos recursos y dependientes del Estado. La contribución económica que aportan los inversores es más alta que la contribución de muchos nacionales y el país, en su conjunto, se beneficia. Consecuentemente, para estos autores, la venta de la nacionalidad no es algo tan nocivo, si se emplea para salir de una situación complicada como pudieran ser una guerra o una recesión económica.

Para este sector doctrinal, los pasaportes dorados son una forma de adquisición de la nacionalidad como cualquiera otra y no es más arbitraria que el *ius sanguinis,* el *ius soli* o la naturalización de los atletas o científicos por motivos de interés nacional. El verdadero problema sería que se concediera la nacionalidad a personas ricas que no hubieran invertido en el Estado, pero este no es el caso (Shachar et al., 2014).

Ahora bien, otros autores (Schachar et al., 2014) están en contra de los pasaportes dorados, ya que consideran que los Estados están obligados a tratar con igualdad y sin discriminación a los solicitantes de nacionalidad, en lo que respecta al proceso de selección. El problema es que en los programas de pasaportes dorados los inversores reciben un trato preferencial respecto los solicitantes ordinarios de nacionalidad, ya que a los primeros no se les exige muchos de los requisitos de naturalización. Por lo tanto, se sobrepone una clase social por encima de la otra y se rompe la coherencia del ordenamiento jurídico nacional.

El Estado actúa como una empresa porque solo tiene en cuenta el beneficio económico y adopta una lógica capitalista, según la cual todo queda reducido a un precio, incluso la nacionalidad y los derechos que esta confiere. Ser nacional de un Estado implica tomar decisiones colectivas que se traducen en compromisos y proyectos políticos a largo plazo y que se llevan a cabo durante generaciones. Un inversor que pretende conseguir la nacionalidad de un Estado no suele tener en cuenta esta visión, sino que busca ganar dinero y adquirir derechos, tales como la libertad de movimiento entre los Estados miembros de la UE. Por lo tanto, los países con programas de pasaportes dorados corren el riesgo de ganar dinero a corto plazo

[15] Resolución PE 2013/2995 RSP y Resolución PE 2018/2121 INI, apartados 186 y 194.
[16] Directivas UE 2015/849, 2018/843 y 2019/1153 y Reglamento UE 2015/847.

tratando su nacionalidad como una mercancía, pero a la vez ponen en riesgo el valor de esta en el futuro.

Resulta evidente que la mayoría de los inversores no tienen un vínculo efectivo con el Estado en cuestión, ya que ni siquiera están obligados a residir físicamente en el territorio y, en consecuencia, no participan ni se comprometen con las instituciones públicas y democráticas que organizan la vida nacional y que reflejan la igualdad ciudadana. Analizando el mismo problema desde otra perspectiva, los pasaportes dorados permiten a los inversores de terceros Estados, que no tienen ningún vínculo con el país de destino, votar en las elecciones nacionales y europeas y así influir en las políticas estatales y supranacionales.

En conclusión, la doctrina se decanta por la eliminación de estos programas, debido a sus efectos negativos, y esta opinión también la comparten las instituciones de la UE, como veremos a continuación.

2.2. Las concesiones de ciudadanía "exprés" en la Unión Europea

Desde la crisis financiera de 2008, los programas de residencia y nacionalidad por inversión han ido expandiéndose por los Estados miembros, debido a la necesidad de obtención de ingresos por parte de estos.[17] Al principio, la UE no estaba aparentemente preocupada porque el único programa que existía era el de Austria, el cual no tenía mucho éxito y representaba muy pocos casos al año.[18] No obstante, la Unión empezó a darse cuenta de la gravedad del asunto con la entrada en vigor de los programas de Malta y Chipre, en 2013.

El programa maltés causó un gran revuelo en el seno de la Unión porque preveía la obtención de la nacionalidad sin exigir residencia física en el territorio y fue la causa de muchos debates parlamentarios y de la resolución del Parlamento Europeo del 16 de enero de 2014.[19] Fue la primera resolución del Parlamento Europeo que condenaba los programas de pasaportes dorados e instaba a la Comisión a tomar medidas. Por su parte, la Comisión estudió la posibilidad de iniciar un procedimiento de infracción. Como resultado a las continuas presiones, Malta enmendó su programa, añadiendo el requisito de un año de residencia efectiva para obtener la nacionalidad y mejorando algunos aspectos relacionados con la transparencia.

En cuanto al programa de Chipre, presentaba características muy similares al de Malta, aunque resultó ser mucho más eficaz a la hora de atraer inversores extranjeros. El programa exigía una inversión mínima de dos millones de euros, que

[17] El origen de los programas de nacionalidad por inversión en la UE lo encontramos en Irlanda con el *Investment Based Naturalisation Scheme*, que estuvo en vigor entre 1989 y 1994. Fue modificado en 1994 y, posteriormente, eliminado porque depreciaba los pasaportes irlandeses, en el sentido de que los inversores no tenían ninguna conexión con Irlanda (Džankić, 2012).

[18] El tema se analiza en una hoja de trabajo del Parlamento Europeo de 2012 como si fueran casos aislados merecedores de estudio, pero no se constata que exista un riesgo grave e inminente.

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

debía ser mantenida durante cinco años a partir de la fecha de naturalización del inversor. Previamente a la naturalización, era necesario obtener un permiso de residencia y establecer domicilio en el territorio.

Por lo tanto, podemos afirmar que desde 2013 existen tres verdaderos programas de nacionalidad por inversión en la UE: el de Malta, el de Chipre y el de Bulgaria.[20] A diferencia de los programas de los otros Estados miembros, estos tres programas están oficialmente reconocidos por sus respectivos gobiernos y amparados por leyes nacionales que comportan inversiones económicas, sin una contraprestación o reembolso por parte del Estado; mientras que los demás programas no tienen reconocimiento oficial y son tratados, caso por caso, sin que haya una verdadera regulación. Por lo tanto, Chipre, Malta y Bulgaria son los únicos países de la Unión que ponen precio a su nacionalidad y, consecuentemente, a la ciudadanía de la Unión.

Con el tiempo, la UE ha ido adoptando una postura más rigurosa, como podemos ver en el informe de la Comisión de 23 de enero de 2019[21] y en la resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2019.[22] En esta última resolución, el Parlamento solicita a los Estados miembros que eliminen los programas de pasaportes dorados y que, hasta que no se eliminen del todo, incluyan el requisito de la residencia física en el territorio y, asimismo, que comprueben fehacientemente que los inversores solicitantes de nacionalidad no presentan un serio riesgo de cometer blanqueo de capitales o evasión fiscal.[23] Los argumentos utilizados en contra de los programas los veremos al final de este apartado.

La Comisión tomó nota de las resoluciones del Parlamento Europeo e inició procedimientos de infracción contra Malta y Chipre, en octubre de 2020, mediante cartas de emplazamiento, instándoles a eliminar sus respectivos programas de pasaportes dorados.[24] Además, pidió a Bulgaria información detallada sobre su programa, anticipando que tomaría una decisión definitiva en base a su alcance. El resultado más inmediato del inicio de los procedimientos de infracción tuvo lugar el 1 de noviembre de 2020, cuando el Consejo de Ministros de Chipre decidió abolir su programa de pasaportes dorados, aunque las solicitudes llevadas a cabo hasta esa fecha podían ser examinadas.

El 9 de junio de 2021 la Comisión adoptó nuevas medidas en los procedimientos de infracción contra Chipre y Malta enviándoles dictámenes motivados por no haber cumplido con las peticiones de las cartas de emplazamiento.[25] Chipre seguía

[20] El programa búlgaro lo explicaremos con detalle más adelante en otro apartado.
[21] Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 23 de enero de 2019, sobre regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea. COM/2019/12 final.
[22] Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2019, sobre delitos financieros y evasión y elusión fiscales (2018/2121(INI)).
[23] Resolución PE 2018/2121 INI, apartados 195-197 y 201. Sobre el mismo tema habla la Resolución PE 2020/2686 RSP.
[24] Investor citizenship schemes: European Commission opens infringements against Cyprus and Malta for "selling" EU citizenship *(*Comunicado de prensa, 20/10/2020).
[25] Paquete de procedimientos de infracción de junio: principales decisiones (Comunicado de prensa de la Comisión Europea, 9.6.2021)

tramitando las solicitudes de nacionalidad por inversión que tenía pendientes hasta el 1 de noviembre de 2020 y Malta había puesto en marcha otro nuevo programa a finales de 2020 (por este nuevo programa la Comisión le envió otra carta de emplazamiento). Por su parte, el Parlamento Europeo sigue trabajando actualmente para que los programas se eliminen, tal y como establece la resolución de 9 de marzo de 2022.[26]

Siendo este el contexto actual de los pasaportes dorados en la UE, cabe hacerse una pregunta que ni los documentos de investigación de las instituciones europeas ni los artículos doctrinales han planteado: ¿Por qué el programa búlgaro ha pasado inadvertido en comparación con el maltés o el chipriota cuando, aparentemente, es el que comporta más riesgos para el estatus de ciudadanía de la Unión y para los principios de derecho internacional y europeo?

Es muy llamativo que los pasaportes dorados hayan estado concediéndose en Bulgaria durante tanto tiempo sin que la Comisión haya dado muestras aparentes de preocupación. Al contrario que a Bulgaria, a Malta y Chipre les abrieron procedimientos de infracción, instándoles a que eliminaran sus programas, siendo estos muy parecidos al de Bulgaria.

Encontrar una respuesta para esta pregunta es uno de los objetivos del presente artículo, junto con el de analizar en detalle el programa de pasaportes dorados de Bulgaria y sus perspectivas de futuro para determinar si vulnera el derecho internacional y europeo y cuál ha sido el impacto real que ha tenido en el país. Para poder tratar todos estos temas, es importante repasar los argumentos que las instituciones de la UE han expuesto en actos no vinculantes para justificar los efectos negativos de los programas de pasaportes dorados. Ahora bien, los motivos que han aportado son muy breves y tienden a ser generalistas, en el sentido de que no alegan la vulneración de disposiciones normativas concretas, sino que apelan a principios de derecho internacional y europeo. Los tres pilares en los que se basa la argumentación de las instituciones europeas son: el principio de efectividad o de vínculo efectivo, el principio de cooperación leal y el principio de igualdad y no discriminación. Antes de analizarlos, vamos a estudiar el programa búlgaro para entender su funcionamiento.

3. EL PROGRAMA DE PASAPORTES DORADOS DE BULGARIA

3.1. Presentación

El programa búlgaro tiene su origen en 2005 con la enmienda del artículo 25.1.6 del *Foreigners in the Republic of Bulgaria Act*[27] (FRBA, en adelante), pero no será hasta 2013 que se establezca oficialmente, mediante la implementación del procedimiento acelerado de obtención de la nacionalidad búlgara por inversión. Durante los

[26] Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2022, con propuestas a la Comisión sobre los regímenes de ciudadanía y residencia por inversión (2021/2026(INL)).

[27] *Foreigners in the Republic of Bulgaria Act*, publicado por primera vez en el Boletín Estatal de Bulgaria el 23 de diciembre de 1998 (nº 153), enmendado y complementado posteriormente.

siguientes años, el programa ha ido modificándose, aunque la estructura principal se ha mantenido hasta 2022.

La primera y única vez que la UE puso su interés en el programa de Bulgaria fue en el año 2020, cuando le pidió que aportara información para poder analizar la situación de forma detallada. El 5 de marzo de 2021 el presidente de la República de Bulgaria, Rumen Radev, firmó un decreto para introducir nuevas enmiendas al programa con la intención de convencer a la Comisión de que no suponía ningún riesgo para la Unión. Las enmiendas pretendían diversificar las opciones de inversión del solicitante de nacionalidad, aumentar la cantidad económica mínima de inversión, establecer nuevos requisitos para la naturalización y obligar al inversor a tener un permiso de residencia y a mantener la inversión como mínimo durante cinco años para poder obtener la nacionalidad. De esta forma, el programa mantenía su estructura intacta, demostrándose que la verdadera finalidad de las modificaciones adoptadas no era otra que intentar dotar al programa de una apariencia de legalidad.

Todo cambió el 15 de abril de 2021, cuando el Gobierno, encabezado por el primer ministro, Bovko Borisov, dimitió entre sospechas de corrupción. Kiril Petkov, el nuevo primer ministro, prometió desarrollar políticas anticorrupción que ayudaran a regenerar las instituciones y órganos de poder del país. El 12 de enero de 2022, el Consejo de Ministros adoptó una propuesta de ley con el objetivo de eliminar el programa de pasaportes dorados, mediante la derogación de dos artículos del *Bulgarian Citizenship Act*[28] (BCA, en adelante). Petkov afirmó que el motivo por el que se pretendía acabar con el programa era que no había aportado inversiones reales a la economía y que no había creado puestos de trabajo. Además, representaba un obstáculo para que Bulgaria pudiera ser miembro del Espacio Schengen.

La propuesta de ley fue aprobada en primera lectura por la Asamblea Nacional de Bulgaria el 17 de febrero de 2022 y en segunda lectura el 24 de marzo del mismo año, poniendo fin al programa de manera parcial porque, si bien la venta de la nacionalidad búlgara pasa a estar prohibida, aún se permite la obtención del permiso de residencia permanente a cambio de una inversión económica (visas doradas). Las enmiendas aprobadas implican que todas aquellas solicitudes y procedimientos pendientes relativos al programa han quedado anulados. Los miembros de la Asamblea también han autorizado a que, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de las enmiendas, la Agencia Estatal de Seguridad Nacional revise todos los pasaportes dorados concedidos desde 2013 y decidir, en cada caso, si hay motivos para revocar la nacionalidad concedida en virtud del programa (The Sofia Globe, 2022).

Ahora que ya tenemos una idea general del contexto del programa de pasaportes dorados de Bulgaria, pasamos a ver su regulación y procedimiento. La base jurídica la constituyen las leyes FRBA y BCA, que ya hemos comentado en el anterior apartado, además del *Investment Promotion Act*, que regula los procedimientos para certificar ciertos tipos de inversiones, y de los reglamentos de aplicación del

[28] *Bulgarian Citizenhsip Act*, publicado por primera vez en el Boletín Estatal de Bulgaria el 18 de noviembre de 1998 (nº 136), enmendado y complementado posteriormente.

FRBA.[29] Existen dos procedimientos para obtener la nacionalidad búlgara mediante inversión: el procedimiento ordinario o *ordinary-track* (art.14.2.a BCA) y el procedimiento acelerado o *fast-track* (art.14.a.1 BCA).

La primera fase de los dos procedimientos es común porque consiste en la obtención del permiso de residencia permanente. Para ello, el solicitante de nacionalidad tiene que hacer una inversión[30] de como mínimo un millón de levas búlgaras, que son 511.866 €, y debe preparar los documentos para la solicitud de la visa, al igual que el certificado de inversión, que le será emitido por la Agencia de Inversiones de Bulgaria. El inversor acudirá a la embajada o Consulado General de Bulgaria de su país para solicitar una visa de residencia a largo plazo, la cual le permitirá entrar y salir de Bulgaria durante seis meses. A continuación, recibirá un número de identificación fiscal y solicitará el permiso de residencia permanente por inversión. La solicitud debe hacerse presencialmente en Bulgaria —en una oficina local de migración— y deben aportarse documentos que confirmen los datos personales del inversor y el tipo de inversión efectuada. Si la solicitud es aceptada, el solicitante recibirá un certificado de residencia permanente, habiendo pasado tan solo seis meses desde el inicio del procedimiento. Los miembros de la familia del inversor pueden solicitar la residencia permanente y obtenerla en tres meses.

Es importante destacar que Bulgaria no forma parte del Espacio Schengen, así que aquellas personas que obtengan un permiso de residencia permanente deberán solicitar el visado Schengen para poder circular libremente por el territorio de los Estados miembros durante un máximo de 90 días, tal y como establece la Decisión 565/2014 (a diferencia de los nacionales búlgaros que tienen el derecho de residir y viajar libremente por toda la UE).[31] Cuando Bulgaria pase a formar parte del Espacio Schengen, aquellas personas que ostenten un permiso de residencia permanente podrán viajar libremente por todos los Estados miembros. Y, precisamente, una de las condiciones para que la UE apruebe a Bulgaria en el Espacio Schengen es que elimine el programa de pasaportes dorados.

Por su parte, el inversor y su familia no tienen la obligación de residir en Bulgaria para mantener el permiso de residencia permanente. No obstante, en virtud del artículo 40 del FRBA, la revocación del permiso ocurre cuando se retira la inversión o esta es traspasada a otra persona.

Una vez obtenido el permiso, el inversor tiene que esperar doce meses para poder solicitar la nacionalidad búlgara. Los requisitos que deben cumplir los inversores para poder solicitar la nacionalidad están enumerados en el artículo 12.a,

[29] Regulations for Application of the Foreigners in the Republic of Bulgaria Act.

[30] Las diferentes opciones de inversión están contempladas en el primer apartado del artículo 25 del FRBA (apartados 5, 6, 7, 8, 13 y 16) y en el artículo 25.c.

[31] Decisión nº 565/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales de tránsito o para estancias en sus territorios que no excedan de 90 días por período de 180 días, y por la que se derogan la Decisión nº 895/2006/CE y la Decisión nº 582/2008/CE.

apartado primero del BCA: el inversor debe ser mayor de 18 años, debe haber obtenido el permiso de residencia durante los cinco años anteriores a la solicitud de la nacionalidad, no puede tener un proceso penal en curso, ni haber sido condenado por un tribunal búlgaro (excepto en los supuestos de rehabilitación) y debe de tener ingresos o una ocupación que le permitan mantener su estancia y la de su familia en Bulgaria, sin ser una carga para el sistema de seguridad social (este último requisito solo se aplica en el *ordinary-track*).

Si, pasados doce meses, el inversor solicita la nacionalidad y la solicitud es aceptada,[32] se abren dos vías diferentes. La primera es el *ordinary-track*, según la cual el inversor mantiene su inversión de como mínimo un millón de levas búlgaras durante cuatro años. Por lo tanto, se tardan cinco años y seis meses en obtener la nacionalidad búlgara por inversión mediante el procedimiento ordinario (seis meses para el permiso de residencia permanente, doce meses de espera y cuatro años después de la aceptación de la solicitud).

La segunda vía es el *fast-track*, en la cual el inversor dobla la inversión a, como mínimo, dos millones de levas búlgaras —que son 1.023.733 €— y mantenerla durante seis meses. Por lo tanto, se tardan dos años en obtener la nacionalidad búlgara por inversión mediante el procedimiento acelerado (seis meses para el permiso de residencia permanente, doce meses de espera y seis meses después de la aceptación de la solicitud), es decir, se reduce considerablemente el tiempo de obtención de la nacionalidad.

En virtud del apartado 2º del artículo 12.a del BCA, una vez que el inversor obtiene la nacionalidad búlgara su cónyuge también puede solicitarla y obtenerla tres años después de que el inversor la haya adquirido (siempre y cuando el cónyuge tenga un permiso de residencia permanente durante esos tres años). No hace falta que el cónyuge tenga conocimientos de lengua búlgara, pero el matrimonio entre el inversor y su cónyuge debe ser legalmente reconocido en Bulgaria. Además, teniendo en cuenta el artículo 18 del BCA, los hijos del inversor que sean menores de 14 años pueden adquirir la nacionalidad búlgara, si su progenitor lo consiente por escrito; mientras que los hijos de entre 14 y 18 años la obtendrán, si así lo desean. En estos casos no hace falta que reúnan los requisitos del art.12 del BCA. Los hijos mayores de 18 años podrán solicitar la nacionalidad búlgara por origen, mediante el procedimiento del artículo 15 del BCA.

La máxima autoridad competente del programa de pasaportes dorados es el Ministerio de Interior, que es el encargado de hacer la solicitud al presidente de la República de Bulgaria para que este emita un decreto concediendo o denegando la nacionalidad al inversor.[33] La denegación de la nacionalidad no admite recurso y solo se produce por motivos de orden, moral y seguridad pública (art.19 BCA).

[32] Si las autoridades aceptan la solicitud, el inversor es sometido a una entrevista en lengua búlgara, aunque no es motivo de preocupación puesto que puede utilizar intérprete.
[33] Informe COM/2019/12 final.

En resumen, el programa de nacionalidad por inversión de Bulgaria ofrece la nacionalidad búlgara sin que el inversor tenga que vivir y trabajar en Bulgaria, sin que tenga un conocimiento mínimo del idioma, sin tener que esperar demasiado tiempo, sin perder su nacionalidad de origen y, en los casos de sujetos rehabilitados, sin tener un expediente criminal impoluto.[34]

El Gobierno búlgaro introdujo los pasaportes dorados en el ordenamiento jurídico del país, gracias a la competencia exclusiva que tienen los Estados miembros de la UE para regular los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad. A continuación vamos a analizar si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante) y la Corte Internacional de Justicia (CIJ, en adelante) han reconocido límites a esta discrecionalidad y si, por lo tanto, se puede cuestionar la legalidad de los programas de naturalización por inversión.

3.2. Encaje con los principios internacionales y europeos

Son tres los principios de derecho internacional y europeo que vamos a analizar para ver si son compatibles con los programas de nacionalidad por inversión: el principio de efectividad o de vínculo efectivo, el principio de cooperación leal y el principio de igualdad y no discriminación.

En primer lugar, uno de los principales argumentos de las instituciones europeas en contra de los programas de pasaportes dorados es la falta de vínculo efectivo entre el individuo y el Estado que concede la nacionalidad. Según la interpretación que la Comisión hace de la jurisprudencia de la CIJ, concretamente de la sentencia *Nottebohm* de 1955,[35] la concesión de la nacionalidad de un Estado dependería de la existencia de un vínculo real entre el individuo y el Estado concesionario. En este sentido, en 2014, Viviane Reding, Comisaria de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía, reafirmó en un discurso ante el Parlamento Europeo que, en base al derecho internacional público, los Estados miembros deberían conceder la nacionalidad a las personas que tienen un vínculo o conexión efectiva con el Estado en cuestión.[36]

Respecto a la interpretación realizada por las instituciones europeas sobre la sentencia *Nottebohm*, compartimos la opinión de algunos autores de que no puede ser utilizada como fundamento para sus pretensiones. El motivo principal es que *Nottebohm* habla de "reconocimiento" y no de "adquisición" de la nacionalidad. Es decir, es una sentencia dirigida a casos específicos de reconocimiento de nacionalidad,

[34] Por lo general, el inversor tiene que presentar un expediente criminal limpio y no puede tener procedimientos penales iniciados en su contra. El Ministerio de Interior y la Agencia Estatal de Seguridad Nacional se encargan de comprobar la veracidad de la información aportada por el inversor (Informe COM/2019/12 final).

[35] Cour Internationale de Justice (1955). Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala). Arrêt du 6 avril 1955.

[36] Speech: Citizenship must not be up for sale (Comunicado de prensa de 15 de enero de 2014).

en el marco del derecho nacional, y no del derecho internacional (Sarmiento & Van den Brink, 2020). La misma sentencia reconoce que son los Estados soberanos quienes elaboran las normas sobre adquisición de la nacionalidad.

En otras palabras, tal y como afirman el TJUE y los Tratados de la UE, los Estados miembros tienen competencia exclusiva en materia de regulación de la nacionalidad, que abarca su adquisición, pérdida y conservación. Dentro de esta competencia, el TJUE ha dejado claro que los Estados miembros —y no la UE— pueden llegar a revocar la nacionalidad de una persona por falta de vínculo efectivo con el Estado, siempre y cuando la pérdida de la nacionalidad quede sometida al principio de proporcionalidad en lo que atañe a las consecuencias que tenga para la situación de cada persona afectada y, en su caso, para la situación de los miembros de su familia desde el punto de vista del Derecho de la Unión.[37]Además, el TJUE argumenta lo siguiente:

> Las autoridades administrativas y los tribunales nacionales competentes deben estar en condiciones de examinar, con carácter incidental, las consecuencias de tal pérdida de nacionalidad y, eventualmente, de arbitrar el mecanismo adecuado para que la persona afectada recupere *ex tunc* la nacionalidad en el momento en que solicite la obtención de un documento de viaje o de cualquier otro documento que haga constar su nacionalidad.

El motivo por el cual es obligatorio aplicar el principio de proporcionalidad, asentado por la jurisprudencia del TJUE, a los casos de pérdida de nacionalidad de los Estados miembros es que estos afectan y están dentro del ámbito del Derecho de la UE, ya que implican la pérdida de la ciudadanía europea.[38]

Volviendo a la sentencia *Nottebohm*, esta ha sido muy criticada por ambigüedad en lo relativo a su alcance de aplicación y, además, el criterio que establece sobre el vínculo efectivo ha sido rechazado varias veces por los tribunales internacionales, incluido el TJUE. La sentencia *Micheletti*[39] asienta el principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de la nacionalidad, el cual prevalece ante el principio de efectividad de *Nottebohm*. Es por ello que la nacionalidad concedida por un Estado miembro debe ser respetada y reconocida por todos los otros Estados miembros, independientemente del modo de adquisición.

El hecho de que ni la sentencia *Nottebohm* ni el derecho internacional puedan ser usados por las instituciones europeas para justificar el establecimiento del requisito del vínculo efectivo en la adquisición de la nacionalidad, no significa que la Comisión se equivoque al intentar promover este requisito como un principio del Derecho de la UE. Es lógica su preocupación, ya que la falta de tal vínculo pone en riesgo el estatuto de ciudadanía de la Unión. En el caso que nos ocupa, el programa búlgaro permite obtener la nacionalidad a individuos que no saben hablar ni escribir en búlgaro, que no tienen un nivel mínimo de conocimientos sobre el país y que no han

[37] STJUE de 12 de marzo de 2019, C-221/17, apartados 33, 35, y 48.
[38] STJUE de 2 de marzo de 2010, C-135/08, apartado 42.
[39] STJUE de 7 de julio de 1992, C-369/90.

residido en el territorio. Es más, la mayoría solo han estado en Bulgaria dos días, uno para solicitar el permiso de residencia permanente y otro para solicitar la nacionalidad y el pasaporte. Los familiares de la persona que realiza la inversión tampoco tienen que reunir estos requisitos, pero, a la vez, se benefician de la obtención del permiso de residencia y de la nacionalidad búlgara en un periodo de tiempo más breve que el resto de los solicitantes.

La sentencia *Nottebohm* creó el criterio del vínculo efectivo, tomando en consideración la residencia habitual del solicitante de nacionalidad como factor principal a la hora de determinar la existencia del vínculo en cuestión, además de otros factores como el conocimiento de la cultura y la lengua del país. A pesar de que el TJUE no ha interpretado el alcance legal del concepto de residencia en lo relativo al derecho de nacionalidad,[40] se trata de un factor que permite valorar objetivamente si existe una conexión real entre el individuo y el Estado. Es por eso que el Parlamento Europeo y la Comisión Europea han dado tanta importancia al hecho de que en los programas de pasaportes dorados se condicione la obtención de la nacionalidad a un periodo de residencia efectiva en el territorio.[41]

Ahora bien, el criterio del vínculo efectivo tiene una vertiente negativa, ya que, si se aplicara, los Estados podrían aprovechar para establecer políticas migratorias restrictivas, denegando discriminatoriamente la nacionalidad a muchas más personas. Por otra parte, si la Comisión lograra que todos los Estados miembros adoptaran tal criterio en la regulación de la nacionalidad, no solo afectaría a los programas de naturalización por inversión (pasaportes dorados), sino también a la naturalización facilitada por motivos de interés de nacional ("ciudadanos olímpicos") o de reparación de injusticias históricas[42] y a los programas de residencia por inversión (visas doradas).

En conclusión, consideramos que la Comisión debería dejar de citar la sentencia *Nottebohm* y aclarar que no tiene competencia para exigir a los Estados miembros que introduzcan el requisito del vínculo efectivo en la concesión de la nacionalidad, porque son ellos los que, en virtud de su fuero interno, poseen la competencia para tomar esta decisión. Y, por lo tanto, tal requisito no debería ser utilizado como argumento en contra del programa de naturalización por inversión de Bulgaria.

En segundo lugar, junto al criterio del vínculo efectivo, otro instrumento empleado por las instituciones europeas para cuestionar los programas de pasaportes dorados es el principio de cooperación leal del artículo 4, apartado 3, del TUE, según el cual, la UE y los Estados miembros tienen que ayudarse mutuamente para cumplir con los objetivos de los Tratados. Los Estados deben adoptar todas las medidas posibles para cumplir con las obligaciones de los Tratados y de los actos de las instituciones

[40] Desde una perspectiva de derecho comparado existen muchos tipos de residencia como, por ejemplo, la residencia legal, la permanente y la continuada (Carrera y Marrero, 2014).
[41] Resolución PE 2013/2995 RSP, apartados F y 7.
[42] Por ejemplo, España y Portugal permiten la naturalización de personas descendientes de judíos que fueron expulsados de sendos países durante los siglos XV y XVI.

comunitarias, además de abstenerse de aquellas medidas que pongan en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

Es importante subrayar que el principio de cooperación leal se aplica tanto en las competencias compartidas de la Unión con los Estados miembros, como en las competencias exclusivas de estos últimos[43] y, por lo tanto, las políticas de nacionalidad de los Estados deben respetar el principio en cuestión. Aunque el derecho de nacionalidad se trate de una competencia exclusiva de los Estados miembros, el TJUE ha reconocido que pueden imponerse restricciones cuando los modos de obtención y pérdida de la nacionalidad vulneren el derecho de la Unión y los derechos de los ciudadanos europeos.[44]

En este sentido, la sentencia *Micheletti* constata el hecho de que la regulación de la nacionalidad es competencia de los Estados miembros, pero dicha competencia debe ejercerse respetando el derecho comunitario. De la misma forma, la sentencia *Rottman*[45] afirma que los casos de pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro afectan y están dentro del ámbito del derecho de la UE, porque implican la pérdida de la ciudadanía europea. Es más, cuando se trata de ciudadanos de la Unión, el ejercicio de la competencia de los Estados miembros en materia de nacionalidad puede ser sometido a un control jurisdiccional realizado en función del Derecho de la UE.

Según el punto de vista de la Comisión,[46] el programa de pasaportes dorados de Bulgaria vulnera el principio de cooperación leal[47] porque pone en serio riesgo el estatus de ciudadanía de la Unión, que es uno de los objetivos más preciados de la UE.[48] Convertir la ciudadanía en una mercancía que puede ser vendida y comprada, sin un verdadero vínculo efectivo entre individuo y Estado, disminuye significativamente su valor y los derechos y libertades que confiere. Es indiscutible el valor que tiene la ciudadanía europea, ya que permite obtener una puerta de entrada al mercado interior europeo y es el principal motivo por el que los inversores están dispuestos a pagar altas sumas de dinero.

Además, la Comisión considera que la corrupción, el blanqueo de capitales y la falta de inversión real en el país han sido algunas de las consecuencias del programa búlgaro, que a su vez ha implicado la vulneración del principio de cooperación leal. Todo esto se analizará más adelante, cuando veamos el verdadero impacto que ha tenido el programa durante los años que ha estado en vigor. El Gobierno búlgaro sabía

---

[43] STJUE de 2 de junio de 2005, C-266/03, apartado 58: "Este deber de cooperación leal es de aplicación general y no depende ni del carácter exclusivo de la competencia comunitaria de que se trate ni del posible derecho de los Estados miembros a contraer obligaciones frente a países terceros".

[44] Conclusiones del Abogado General Sr. M. Poiares Maduro, de 30 de septiembre de 2009, C-135/08.

[45] Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 2 de marzo de 2010, *Janko Rottman contra Freistaat Bayern*, C-135/08.

[46] Investor citizenship schemes: European Commission opens infringements against Cyprus and Malta for "selling" EU citizenship. Comunicado de prensa del 20 de octubre de 2020.

[47] Resolución PE 2013/2995 RSP, apartados 1 y 4.

[48] El Preámbulo del TUE afirma el compromiso de los Estados miembros de "crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países", el cual queda plasmado en los artículos 20 y siguientes del TFUE. Por su parte, el apartado 43 de la sentencia *Rottman* establece que "la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros".

que adoptar un programa de estas características ponía en riesgo el principio de cooperación leal, pero aun así no consultó a los demás Estados miembros, ni a las instituciones europeas. De haberles informado, la Comisión hubiera podido dar indicaciones sobre los límites que establece el Derecho de la UE a la hora de conceder la nacionalidad y, en consecuencia, la ciudadanía de la Unión.

Otra cuestión importante, que el programa búlgaro de pasaportes dorados no menciona, es qué pasa con la familia del inversor en caso de que se revoque la nacionalidad al titular principal. Lo más lógico sería que también perdieran la nacionalidad búlgara y, por tanto, la ciudadanía europea, quedándose en una situación de desprotección y con la obligación de abandonar el territorio de la UE. Tampoco se prevé qué pasa con los descendientes del inversor que ha nacido en Bulgaria y que, por tanto, son ciudadanos búlgaros *iure soli*.

En resumen, el punto de vista de las instituciones de la UE, especialmente de la Comisión, es que los programas de pasaportes dorados vulneran el principio de cooperación leal. No obstante, algunos autores (Van den Brink, 2020) dudan sobre si aquello que va en contra del principio de cooperación leal y de los objetivos de la UE son las consecuencias que implican estos programas y no los programas en sí. Al fin y al cabo, la competencia en materia de nacionalidad corresponde a los Estados miembros y la UE no puede intervenir legislativamente. En este sentido, la jurisprudencia del TJUE —que ha afirmado que los Estados miembros deben respetar el derecho de la UE cuando ejercen su competencia en materia de nacionalidad—[49] son sentencias que versan sobre la pérdida de la nacionalidad y la consiguiente pérdida de la ciudadanía de la Unión. Parece difícil extrapolar los argumentos de estas sentencias a los programas de pasaportes dorados, ya que estos últimos son casos de adquisición de la nacionalidad, no de pérdida o revocación (Sarmiento & Van den Brink, 2020).

Hay ciertos aspectos de los programas de naturalización por inversión en los que la UE sí puede intervenir legislativamente y, de hecho, lo lleva haciendo durante los últimos años. Por ejemplo, uno de los efectos negativos de los programas es el riesgo de que los inversores los utilicen para llevar a cabo actividades delictivas, como el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. La UE ha actuado al respecto adoptando normas para mejorar el intercambio de información con las entidades financieras y otros organismos nacionales, utilizando como base jurídica el artículo 114 del TFUE, que permite adoptar medidas destinadas al establecimiento y funcionamiento del mercado interior. Otro ejemplo son las normas europeas para prevenir que inversores con antecedentes criminales obtengan permisos de residencia en Estados miembros. Las instituciones de la UE controlan las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros Estados que cruzan la frontera exterior de la UE, pudiendo condicionar su derecho de libertad de circulación al cumplimiento del requisito de residencia física en el territorio. La base jurídica utilizada para adoptar las medidas en materia de inmigración es la del artículo 79 del TFUE.[50]

[49] Por ejemplo, las sentencias *Rottman* y *Tjebbes*.
[50] Artículo 79 — (antiguo artículo 63, puntos 3 y 4, TCE).

En conclusión, no parece claro que el programa de pasaportes dorados de Bulgaria vulnere el principio de cooperación leal, ni que vaya en contra de los objetivos establecidos por la UE. Las instituciones europeas, en sus resoluciones, recomendaciones y comunicados de prensa, no han argumentado de forma convincente los motivos por los que los programas de naturalización por inversión vulnerarían dicho principio. Una posibilidad es que, tanto la Comisión como el Parlamento Europeo, estén haciendo referencia a los efectos negativos de los programas y no a los programas en sí. Por lo que se refiere a los efectos negativos de los programas, las instituciones europeas pueden intervenir legislativamente, pero no con relación a los programas, ya que para esto la UE tendría que ostentar competencias en materia de regulación de la nacionalidad.

En tercer y último lugar, otro argumento que las instituciones de la UE alegan en contra del programa búlgaro de pasaportes dorados es que pone en riesgo los valores de igualdad y no discriminación[51] porque otorga privilegios a los inversores de manera arbitraria y da un trato diferente a los demás solicitantes de nacionalidad. De esta manera, los individuos con una capacidad económica más alta obtienen la nacionalidad búlgara de una forma más sencilla y rápida. Esta situación de desigualdad queda patente en los siguientes casos.

Por un lado, los inversores obtienen el permiso de residencia permanente en seis meses y solo es necesario que acudan a Bulgaria durante un día para solicitar tal permiso. Por otro lado, aquellas personas que deseen obtener el permiso de residencia permanente, mediante el procedimiento común, deben haber residido de forma legal y continuada en Bulgaria durante los cinco años anteriores a la solicitud del permiso y durante este periodo no pueden haber estado fuera del país durante más de 30 meses (artículo 25 del FRBA).

Otro caso tiene que ver con la revocación del permiso de residencia permanente que, entre otros supuestos, se lleva a cabo cuando, dentro del año posterior a la obtención del permiso, la persona en cuestión no se ha establecido en Bulgaria y no se encuentra en el territorio o cuando la persona ha estado fuera del territorio de los Estados miembros de la Unión, incluido Bulgaria, durante 12 meses seguidos (artículos 40.5 y 40.6 del FRBA). Estos dos supuestos no se aplican cuando el titular del permiso de residencia permanente es un inversor o su familia. Además, los inversores sujetos al programa búlgaro quedan eximidos de dos requisitos para la obtención de la nacionalidad, que sí se aplican a los demás solicitantes: acreditar conocimientos sobre lengua búlgara y renunciar a la nacionalidad de origen.

Por último, el principal argumento jurídico en contra del programa búlgaro es el incumplimiento del primer apartado del artículo 4 de la Directiva 2003/109 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, el cual

[51] Los encontramos en el artículo 2 del TUE. Los artículos 10, 18 y 19 del TFUE materializan estos dos valores en disposiciones más concretas mientras que el artículo 21, apartado primero, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe todo tipo de discriminación y, en concreto, por razón de patrimonio.

establece que "los Estados miembros concederán el estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud correspondiente." Por otro lado, el apartado tercero del artículo 4 afirma que "los períodos de ausencia del territorio del Estado miembro en cuestión no interrumpirán el período a que se refiere el apartado 1".

Por lo tanto, para que un nacional de un tercer Estado obtenga el estatuto de residente de larga duración y, consecuentemente, el de residente permanente a efectos comunitarios, debe haber residido durante cinco años ininterrumpidos en el Estado miembro en cuestión. Si no cumple con los requisitos de la Directiva 2003/109, el individuo no será residente permanente y no tendrá derecho a circular y trabajar libremente en otro Estado de la UE. El considerando 17 de la Directiva 2003/109 refleja esta situación:

> Algunos Estados miembros expiden permisos de residencia permanentes o de validez ilimitada en condiciones más favorables que las establecidas por la presente Directiva. El Tratado no excluye la posibilidad de que se apliquen disposiciones nacionales más favorables. Sin embargo, a efectos de la presente Directiva, es conveniente que los permisos expedidos en condiciones más favorables no otorguen el derecho de residencia en los demás Estados miembros.

En definitiva, estamos ante un caso parecido al del principio de cooperación leal, ya que es difícil argumentar una vulneración del principio de igualdad y no discriminación, teniendo en cuenta que la competencia exclusiva en materia de nacionalidad pertenece a los Estados miembros. No obstante, podemos llegar a la conclusión de que el programa búlgaro de pasaportes dorados no cumple una disposición comunitaria concreta, que es el artículo 4, apartado primero, de la Directiva 2003/109. Por lo tanto, aquellos inversores que obtienen el permiso de residencia permanente en Bulgaria, sin haber residido ininterrumpidamente en el territorio durante los cinco años anteriores, no gozan del derecho a la libre circulación de personas y trabajadores hasta que no obtienen la nacionalidad del país.

4. CONSECUENCIAS DE LA NACIONALIDAD POR INVERSIÓN

4.1. Impacto real del programa en Bulgaria

Ahora que ya hemos analizado la aplicación de los principios de Derecho europeo e internacional al programa de pasaportes dorados de Bulgaria, procederemos a ver qué impacto ha tenido y las consecuencias que se desprenden de él.

Según el Parlamento Europeo,[52] muchos de los inversores que han "comprado" la nacionalidad búlgara no han realizado una verdadera inversión en el país, ni tampoco han creado puestos de trabajo. De hecho, algunos han abierto cuentas corrientes en bancos búlgaros para obtener la nacionalidad y, posteriormente, han retirado el dinero de las cuentas. Otros, en cambio, han adquirido deuda del país para beneficiarse de los dividendos que el Gobierno les va pagando (Nikolov, 2021). No obstante, el método más utilizado ha sido el de obtener un crédito bancario de un banco búlgaro para luego trasladar el dinero a otra cuenta corriente del mismo banco, demostrando así que se ha hecho la aportación económica mínima exigida por el programa para continuar con el procedimiento de naturalización. Con esta fórmula, el inversor solo paga los intereses del crédito en los siguientes años, siendo la única ganancia que obtiene el banco. De esta manera, el inversor obtiene la nacionalidad búlgara sin que haya aportado una verdadera inversión monetaria que beneficie a la economía y a los ciudadanos del país (Stoyanov y Tchobanov, 2018). Lo más grave de esta situación es que si pasan diez años desde que el inversor obtiene la nacionalidad y las autoridades búlgaras no demuestran que el sujeto no ha realizado una inversión real en el país, que sus fondos provienen de actividades delictivas o que la información que ha aportado es falsa, no podrán revocarle la nacionalidad (apartado primero del artículo 22 del BCA).

En consecuencia, no es sorprendente que los programas de Malta y Chipre hayan generado mucho más dinero que el de Bulgaria (1.200 y 6 .300 millones de euros respectivamente hasta 2019) y más naturalizaciones (3.705 y 5.064, respectivamente) (Fernandes et al., 2021). Este hecho explica, en parte, porqué la Comisión ha estado más preocupada por los programas chipriota y maltés y no haya prestado tanta atención al de Bulgaria.

En cuanto al número concreto de concesiones y denegaciones de nacionalidad bajo el programa búlgaro, es muy difícil de saber, ya que el Gobierno no está obligado por ley a publicar tal información, de modo que la conserva en bases de datos que no son de acceso público.[53] La única información pública disponible se encuentra en los informes de la *Commission on Bulgarian Citizenship and Bulgarians Abroad*,[54] de los que se puede obtener una estimación, según la cual entre 2013 y febrero de 2021 hubo 452 solicitudes (246 para el procedimiento *ordinary-track* y 206 para el *fast-track*). De todas estas solicitudes solo 93 se aprobaron (84 del *fast-track* y 9 del *ordinary-track*), 186 fueron denegadas y 173 están pendientes de resolución (Globalcit, 2021). Queda claro, pues, que el procedimiento acelerado es el preferido de los inversores, en base a todas las ventajas que confiere.

En materia fiscal, el programa de pasaportes dorados de Bulgaria ha facilitado a ciertos individuos eludir el *Common Reporting Standard* (CRS, en adelante), que es un

[52] Resolución del PE 2018/2121 (INI),. apartados 183 y 188.
[53] La única información que ha dado el presidente de Bulgaria es que entre el 22 de enero de 2017 y el 31 de diciembre del mismo año se han concedido 12 nacionalidades bajo el programa de pasaportes dorados, concretamente mediante el procedimiento *fast-track* (Vasileva, et al., 2018).
[54] Disponibles en: https://m.president.bg/en/cat22/Bulgarian-citizenship-committee

sistema de intercambio automático de información tributaria, desarrollado en 2014 por la OCDE, en respuesta a la solicitud del G20.[55] Este sistema depende de que las instituciones financieras determinen la residencia fiscal de los titulares de sus cuentas, para así poder saber qué autoridad estatal extranjera debe recibir la información tributaria relevante en cada caso (Knobel y Heitmüller, 2018). Por ejemplo, Estados Unidos recibe información de Bulgaria sobre los nacionales estadounidenses que tienen cuentas en bancos búlgaros.

Para que un individuo eluda el CRS y el control de las autoridades locales de su país, debe mentir al banco extranjero en el que tiene una cuenta corriente sobre cuál es su residencia fiscal o su residencia efectiva.[56] De esta manera, el individuo en cuestión engaña al banco sobre su residencia, aportándole pruebas de que reside en otro Estado que no es en el que realmente tiene su domicilio. Consecuentemente, el banco enviará la información bancaria a la autoridad del Estado en el que se ha demostrado la residencia y no al Estado en el que reside. Lo que le interesa al individuo es que el país seleccionado para "residir" —y que recibe la información bancaria— tenga un régimen fiscal muy laxo o que, directamente, no imponga impuestos. Esto es lo que ha pasado con el programa de pasaportes dorados búlgaro, el cual ha sido utilizado por los inversores para obtener la nacionalidad búlgara y, de esta forma, convencer a bancos extranjeros de que su residencia fiscal se encuentra en Bulgaria. Cabe destacar que Bulgaria tiene uno de los tipos impositivos para empresas e individuos más bajos de la UE, ya que el impuesto de sociedades tiene un tipo fijo del 10 % y el impuesto sobre la renta de las personas físicas es de solo un 10 %, sin tener en cuenta los ingresos de la persona que tributa.

En conclusión, la falta de inversión real en Bulgaria y el aumento de la corrupción han sido los principales motivos para eliminar el programa de pasaportes dorados, tal y como ha afirmado el primer ministro, Kiril Petkov (EU Visa Information, 2022). Además, los miembros de la Asamblea Nacional de Bulgaria han hecho hincapié en que, con la eliminación del programa, Bulgaria dejará de estar en la lista negra de la Comisión y tendrá vía libre para unirse al Espacio Schengen (Novinite.com, 2022). No obstante, en las instituciones búlgaras no ha habido un verdadero debate sobre la compatibilidad del programa con el Derecho de la UE. Los pasaportes dorados han sido eliminados por razones pragmáticas, es decir, porque el país sale más beneficiado de unirse al Espacio Schengen y así seguir avanzando en su integración a la UE. Al fin y al cabo, los inversores no tienen un interés real en hacer negocios en Bulgaria, sino que utilizan el país como salvoconducto para poder obtener la ciudadanía europea, junto a todos los derechos que confiere.

[55] Disponible en: https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/

[56] Hay países que no tienen el concepto de residencia fiscal porque no imponen impuestos. Para demostrar la residencia en estos países hay que aportar pruebas documentales como pasaportes, documentos de identificación o facturas.

Aparte de las consecuencias negativas que el programa búlgaro ha tenido para el propio país, su influencia también ha sido importante en otro conflicto en el que la UE está involucrada: la guerra en Ucrania.

4.2. Los pasaportes dorados como mecanismo ruso de evasión de sanciones

A raíz de la invasión militar de Rusia en Ucrania, la UE, junto a otros países como Estados Unidos, ha impuesto varios paquetes de sanciones,[57] dirigidos a aislar la economía de Rusia y a debilitar su poder de decisión en el panorama internacional. El 26 de febrero de 2022, la Comisión Europea, Francia, Alemania, Italia, el Reino Unido y Estados Unidos hicieron una declaración conjunta,[58] en la que asumían una serie de compromisos, que incluían el propósito de imponer restricciones a los programas de pasaportes dorados. El motivo principal era que los ciudadanos rusos de alto poder adquisitivo habían usado estos programas para obtener la nacionalidad de los Estados miembros, ganando acceso a los sistemas financieros europeos.

Las restricciones que finalmente se han impuesto en la Decisión UE 2022/333 han consistido en prohibir a los diplomáticos, funcionarios y empresarios rusos la expedición de visados de la UE para estancias cuya duración prevista no exceda de los 90 días por períodos de 180 días, mientras que los ciudadanos de a pie han quedado exentos. Cualquier entidad de crédito que esté dentro del territorio de la UE, que cuente con un cliente ruso que haya depositado más de 100.000 € y que haya adquirido la nacionalidad de ese Estado o un permiso de residencia, gracias a un programa de pasaportes dorados o de visas doradas, deberá comunicarlo a la autoridad nacional competente.[59]

Además, el Parlamento Europeo[60] instaba, tanto a los Estados miembros como a los países aliados, a lo siguiente:

> Que revisen los beneficiarios de los programas de residencia por inversión y que les revoquen la nacionalidad en el caso de que sean rusos con alta capacidad económica y sus familias, en particular aquellos relacionados con los individuos o empresas sancionadas.

Por su parte, la Comisión emitió una recomendación en marzo de 2022,[61] según la cual, los programas de nacionalidad por inversión han permitido que rusos y

[57] En la página web del Consejo hay una cronología actualizada de todas las medidas restrictivas que la UE ha impuesto a Rusia por sus actos en Ucrania. Véase: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/

[58] Joint Statement on further restrictive economic measures (Comunicado de prensa de la Comisión Europea de 26 de febrero de 2022).

[59] Reglamento CE 2022/328, apartado primero, art. 5, 1b.

[60] Resolución PE 2022/2564 RSP, apartado 23.

[61] Commission Recommendation of 28.3.2022 on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes. C(2022) 2028 final.

bielorrusos —sujetos a las sanciones impuestas en 2014— adquieran la ciudadanía de la Unión. La Comisión instaba a los Estados miembros a la revocación de la nacionalidad de estos individuos en dos casos: 1) si están sujetos a las sanciones de 2014, por haber vulnerado o puesto en riesgo la integridad territorial, soberanía e independencia de Ucrania; y 2) si dan cualquier tipo de apoyo a Rusia o Bielorrusia en la guerra de Ucrania. Además, los Estados miembros deberían retirar y negarse a renovar los permisos de residencia concedidos a nacionales rusos o bielorrusos, en base a los programas de visas doradas, siempre que se den los dos casos anteriores.

En resumen, la UE actuando en el marco de sus competencias, ha suspendido parcialmente el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre facilitación de expedición de visados, justificando la medida en base a la protección de "los intereses esenciales de la Unión y de los Estados miembros en materia de seguridad".[62] Tanto la resolución del Parlamento Europeo, como la recomendación de la Comisión no son actos vinculantes, ya que la competencia para regular la revocación de la nacionalidad es competencia de los Estados miembros. En el caso de que algún Estado decidiera revocar la nacionalidad a aquellos ciudadanos rusos que la hubieran obtenido mediante los programas de pasaportes dorados, el Estado debería tener en cuenta la jurisprudencia del TJUE sobre pérdida de la nacionalidad. Es decir, debería valorar el principio de proporcionalidad y de protección de los derechos fundamentales.

En el contexto del conflicto en Ucrania, la Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo fija las sanciones impuestas a aquellas personas físicas o jurídicas que vulneran gravemente los derechos humanos en todo el mundo, entre las cuales destacan la inmovilización de fondos y la prohibición de entrada en el territorio de la UE. La guerra en Ucrania ha provocado que la lista de individuos y entidades rusas sancionadas aumente notablemente, tanto es así que en diciembre de 2022 la lista ya contaba con 1.386 personas y 171 entidades.[63]

Ahora bien, teniendo presente el carácter militar del conflicto y las grandes tensiones entre la UE y Rusia, ¿por qué la Unión incentiva la eliminación de los programas de pasaportes dorados en todos los Estados miembros?. El motivo principal es que ciertos individuos han utilizado los programas para eludir las sanciones de 2014 impuestas a Rusia por la anexión ilegal de Crimea y por el despliegue de tropas en la cuenca del Donbas. La manera más fácil que tienen los ciudadanos rusos de sortear las sanciones es adquiriendo la nacionalidad de un Estado miembro y, consecuentemente, la ciudadanía europea. De esta forma, se obtienen derechos como el de libre circulación de personas y de capitales por todo el territorio de la Unión, constituyendo una garantía de que sus negocios seguirían en funcionamiento si les impusieran sanciones.

[62] Decisión CE 2022/333, considerando nº 7.
[63] Información disponible y regularmente actualizada en el portal del Consejo: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#sanctions

El método más rápido para conseguir la ciudadanía de la UE es a través de los programas de naturalización por inversión. Cabe destacar que más del 45 % de las solicitudes aprobadas de pasaportes dorados en la UE son de ciudadanos rusos (Fernandes et al., 2021), siendo Bulgaria el Estado que más pasaportes les garantiza. Algunos de los banqueros más importantes de Rusia esconden en Bulgaria sus fondos provenientes de actividades delictivas, aprovechándose del escaso control que lleva a cabo la Comisión respecto del programa (Nikolov, 2022). Además, muchos de los ciudadanos rusos que usan los programas de pasaportes dorados para adquirir la ciudadanía de la UE tienen negocios relacionados directa o indirectamente con la guerra en Ucrania, ya sea como fabricantes de armamento o equipamiento militar o como proveedores de hierro, petróleo u otras materias primas.

5. CONCLUSIONES

Ahora que ya tenemos una perspectiva más amplia sobre los programas de pasaportes dorados y, en concreto, del programa búlgaro, podemos dar respuesta a las preguntas de investigación que han motivado este artículo.

En primer lugar, hay pocos argumentos legales de peso para argumentar que la nacionalidad por inversión sea contraria al Derecho de la UE. Como hemos tenido ocasión de comprobar durante el análisis del programa búlgaro, la competencia exclusiva de los Estados miembros en la regulación de la nacionalidad es firme y presenta muy pocos límites. El criterio del vínculo efectivo no debería aplicarse a los programas de nacionalidad por inversión, ya que la jurisprudencia de la CIJ relativa a la sentencia *Nottebohm* fue superada por el TJUE en el asunto *Micheletti*. Aun así, la falta de vínculo efectivo entre el Estado y el inversor que obtiene la nacionalidad es preocupante porque degrada el estatus de ciudadano de la Unión.

Por otra parte, tampoco hay argumentos legales ni jurisprudencia consolidada que confirmen que estos programas vulneren el principio de cooperación leal, ya que, analizando el razonamiento de las instituciones de la UE, aquello que iría en contra de los objetivos de la UE no son tanto los programas, sino las consecuencias negativas que implican, tales como el riesgo de evasión fiscal, el blanqueo de capitales o la entrada en el mercado interior europeo de individuos que se dedican a actividades delictivas. En otras palabras, lo que de verdad estaría vulnerando los valores y las normas de la UE es el uso que se les da a los pasaportes dorados, no el hecho de la concesión de la nacionalidad como tal. De la misma forma, es muy difícil justificar una posible infracción del principio de igualdad y no discriminación, aunque en este caso sí que se podría estar incumpliendo una norma comunitaria específica que es el artículo 4, apartado primero, de la Directiva CE 2003/109.

A pesar de que existen pocos argumentos jurídicos para acabar con los pasaportes dorados, se podría razonar que la nacionalidad por inversión plantea un problema que va más allá de lo estrictamente legal, ya que cuestiona y pone en peligro los valores y deberes subyacentes en la relación individuo-Estado. Es decir, si alguien

solicita la nacionalidad con el único objetivo de beneficiarse de los derechos que confiere y sin tener ningún interés en la cultura, política, economía, desarrollo o cualquier otro aspecto del país, degrada la nacionalidad de dicho Estado y, por ende, la ciudadanía de la UE. Las iniciativas de la Comisión y las resoluciones del Parlamento Europeo actúan en esta dirección y por este motivo se proponen eliminar los programas de pasaportes dorados y desarrollar una regulación más estricta de las visas doradas.

En segundo lugar, los argumentos que las instituciones de la UE utilizan para atacar a los programas de pasaportes dorados son los mismos, sea Chipre, Malta o Bulgaria, al igual que estos países se defienden con razonamientos similares. La UE se ha centrado más en Chipre y en Malta porque sus programas han sido más exitosos que el de Bulgaria, es decir, han generado mucho más dinero. Por consiguiente, la eliminación del programa búlgaro se debe a que no ha logrado atraer inversiones reales en el país, y no porque sea contrario al Derecho de la UE. El programa no ha tenido un impacto positivo en la economía búlgara y ha agravado los problemas de corrupción y seguridad que el nuevo primer ministro, Kiril Petkov, pretende resolver.

En tercer lugar, a raíz de la invasión militar rusa a Ucrania, la UE ha impuesto diversas sanciones, entre las cuales destaca la suspensión parcial del acuerdo entre la UE y Rusia sobre facilitación de expedición de visados. Los ciudadanos rusos han estado usando los programas de pasaportes dorados para eludir las sanciones, gracias en parte a Bulgaria, puesto que es el país que más pasaportes ha concedido a estos individuos.

Por último, es importante remarcar que tanto la resolución del Parlamento Europeo, como la recomendación de la Comisión, —las cuales solicitan a los Estados miembros la revisión y/o revocación de la nacionalidad a ciudadanos de procedencia rusa— son actos no vinculantes, ya que la competencia para regular la revocación de la nacionalidad es competencia de los Estados miembros.

Por tanto, en base a estas conclusiones, consideramos que la UE debería abrir un espacio de diálogo entre los Estados miembros para que llegaran a un acuerdo vinculante que tuviera por objeto prohibir la adquisición de la nacionalidad a aquellos ciudadanos rusos sancionados. Lógicamente, la prohibición tendría carácter temporal, es decir, solo mientras durara la guerra o hasta que se levantaran las sanciones. El motivo principal por el que parece necesaria esta medida es que la guerra en Ucrania puede agravar las consecuencias negativas de los programas de pasaportes dorados. Nacionales rusos podrían obtener rápidamente la nacionalidad de algún Estado miembro para sortear las sanciones y, de esta forma, aprovechar las libertades fundamentales del mercado interior para continuar con sus actividades delictivas.

6. REFERENCIAS

6.1. Bibliografía

Carrera, S. y Marrero, G. (2014). La ciudadanía europea en venta. El programa de venta de la nacionalidad maltesa: ¿una brecha en el principio de cooperación leal en el ámbito de la ciudadanía de la Unión?. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, *49*, 847-885. https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/39015

Dzankic, J. (2012). *The Pros and Cons of Ius Pecuniae: Investor citizenship in comparative perspective*. European University Institute. http://hdl.handle.net/1814/21476

Dzankic, J. (2015). *Investment-based citizenship and residence programmes in the EU*. European University Institute. http://hdl.handle.net/1814/34484

Fernandes, M., Navarra, C. & De Groot, D. (2021). *Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes. European added value assessment*. European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)694217

Globalcit (2021, March 3). *Bulgaria amends its citizenship law*. European University Institut. https://globalcit.eu/bulgaria-amends-its-citizenship-law/

Knobel, A. y Heitmüller, F. (2018). *Citizenship and Residency by Investment Schemes: Potential to avoid the Common Reporting Standard for Automatic Exchange of Information*. Tax Justice Network. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3144444

Nikolov, K. (2021, January 19). *The mistery of Bulgaria's "golden passports" deepens*. EURACTIV. https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/the-mystery-of-bulgarias-golden-passports-deepens/

Nikolov, K. (2022, February 14). *Bulgaria issued "Golden passports" to Russia's top bankers*. EURACTIV. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/bulgaria-issued-golden-passports-to-russias-top-bankers/

Novinite.com (2022, March 24). *Bulgarian Parliament finally abolished the possibility of acquiring citizenship for investment.* https://www.novinite.com/articles/214421/Bulgarian+Parliament+Finally+Abolished+the+Possibility+of+Acquiring+Citizenship+for+Investment

Prats, E. (2019). Citizenship by investment programmes: express naturalisation for bulky wallets. An arbitrary de jure stratification?. *Revista de Derecho Político*, *106*, 349-379. https://www.proquest.com/docview/2418158419

Sarmiento, D. y Van den Brink, M. (2020). EU Competence and Investor Migration. En: Kochenov & Surak. *The Law of Citizenship and Money*. CUP. https://ssrn.com/abstract=3715773

Scherrer, A. y Thirion, E. (2018). *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU. State of play, issues and impacts*. European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU(2018)627128_EN.pdf

Shachar, A. y Bauböck, R. (ed.) (2014). *Should citizenship be for sale?*. European University Institute. http://hdl.handle.net/1814/29318

Stoyanov, D. y Tchobanov, A. (2018, April 30). *The cheap European Passport*. Bivol. https://bivol.bg/en/citizenship.html

The Sofia Globe (2022, March 24). *Bulgaria's Parliament abolishes 'golden passports'*. https://sofiaglobe.com/2022/03/24/bulgarias-parliament-abolishes-golden-passports/

Van den Brink, M. (2020). *Revising citizenship within the European Union: is a genuine link requirement the way forward?*. European University Institute. https://hdl.handle.net/1814/68979

Vasileva, V. (2018): *Factual analysis of Member States Investors' Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State. Deliverable B.I Investors' Citizenship Schemes in Bulgaria*. Milieu Ltd. https://best-citizenships.com/wp-content/uploads/2020/05/BG-Deliverable-BI_final_compressed.pdf

6.2. Documentación oficial

6.2.1. Unión Europea

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia (DO L 129, 17.5.2007) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:22007A0517(01)

Comisión Europea (2014, enero 15): *Speech: Citizenship must not be up for sale*. (Comunicado de prensa). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_14_18

Comisión Europea (2020, octubre 20). *Investor citizenship schemes: European Commission opens infringements against Cyprus and Malta for "selling" EU citizenship*. (Comunicado de prensa). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1925

Comisión Europea (2021, junio 9). *Paquete de procedimientos de infracción de junio: principales decisiones* (Comunicado de prensa). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/inf_21_2743

Comisión Europea (2022, febrero 22). *Joint Statement on further restrictive economic measures*. (Comunicado de prensa). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_22_1423

Commission Recommendation of 28.3.2022 on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes - C(2022) 2028 final. https://home-affairs.ec.europa.eu/recommendation-limit-access-individuals-connected-russian-belarusian-government-citizenship_en

Decisión nº 565/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 , por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales de tránsito o para estancias en sus territorios que no excedan de 90 días por período de 180 días, y por la que se derogan la Decisión nº 895/2006/CE y la Decisión nº 582/2008/CE. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014D0565

Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020D1999

Decisión (UE) 2022/333 del Consejo de 25 de febrero de 2022 sobre la suspensión parcial de la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y la Federación de Rusia. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32022D0333

Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32003L0109

Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32015L0849

Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32018L0843

Directiva UE 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y por la que se deroga la Decisión 2000/642/JAI del Consejo. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32019L1153

EU Visa Information (2022, marzo 25). *Bulgaria Abolishes Its Golden Visa Program*. https://www.schengenvisainfo.com/news/bulgaria-abolishes-its-golden-visa-program/

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 23 de enero de 2019, sobre regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea. COM/2019/12 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0012

Reglamento UE 2015/847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y por el que se deroga el Reglamento CE nº 1781/2006. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32015R0847

Reglamento (UE) 2022/328 del Consejo de 25 de febrero de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 833/2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32022R0328

Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2014, sobre la ciudadanía de la UE en venta (2013/2995(RSP)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0038_ES.html

Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2019, sobre delitos financieros y evasión y elusión fiscales (2018/2121(INI)) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52019IP0240

Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de julio de 2020, sobre la política global de la Unión para la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo — Plan de acción de la Comisión y evolución reciente (2020/2686(RSP)). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020IP0204

Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2022, sobre la agresión rusa contra Ucrania (2022/2564(RSP)). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022IP0052

Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2022, con propuestas a la Comisión sobre los regímenes de ciudadanía y residencia por inversión (2021/2026(INL)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0065_ES.html

Sentencia de 7 de julio de 1992, Mario Vicente Micheletti y otros contra la Delegación del Gobierno en Cantabria, C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295, apartado 10. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:61990CJ0369

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 2 de junio de 2005, Comisión contra Gran Ducado de Luxemburgo, C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0266

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 2 de marzo de 2010, Janko Rottman contra Freistaat Bayern, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0135

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de marzo de 2019. M.G. Tjebbes y otros contra Minister van Buitenlandse Zaken, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189. https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-221/17&td=ALL

Tratado de la Unión Europea - Declaración relativa a la Nacionalidad de un Estado miembro (Diario Oficial n° C 191, de 29/07/1992, p. 0098). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/AFI/DCL/02&from=ET

6.2.2. Bulgaria

Bulgarian Citizenship Act, publicado por primera vez en el Boletín Estatal de Bulgaria el 18 de noviembre de 1998 (nº 136), enmendado y complementado posteriormente. http://www.bulgarian-citizenship.com/bulgarian-citizenship-act/

Foreigners in the Republic of Bulgaria Act, publicado por primera vez en el Boletín Estatal de Bulgaria el 23 de diciembre de 1998 (nº 153), enmendado y complementado posteriormente. http://www.bulgarian-citizenship.com/wp-content/uploads/2017/12/FOREIGNERS-IN-THE-REPUBLIC-OF-BULGARIA-ACT.pdf

Investment Promotion Act, publicado por primera vez el 24 de octubre de 1997 (nº 97), enmendado y complementado posteriormente. https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/37/bulgaria-investment-promotion-act

Regulations for Application of the Foreigners in the Republic of Bulgaria Act, publicado por primera vez el 5 de julio de 2011 (nº 51), enmendado y complementado posteriormente. https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/Regulations for Application of the Foreigners in the Republic of Bulgaria Act-ENGLISH.pdf

6.2.3. Otros

Cour Internationale de Justice (1955). Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala). Arrêt du 6 avril 1955. https://web.archive.org/web/20120210083112/http://www.icj-cij.org/docket/files/18/2674.pdf