



Bruselas, 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea

{SWD(2019) 5 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

1. Introducción

En los últimos años se ha observado una tendencia creciente hacia los regímenes de ciudadanía («pasaporte de oro») y de residencia («visado de oro») para inversores, cuyo objetivo es atraer inversiones mediante la concesión de los derechos de ciudadanía o residencia del país correspondiente a los inversores. Estos regímenes han despertado dudas por determinados riesgos inherentes, concretamente, en relación con la seguridad, el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y la corrupción.

Tres Estados miembros aplican regímenes de ciudadanía para inversores en los que la ciudadanía se concede en condiciones menos estrictas que en los regímenes de naturalización ordinarios, en concreto sin residencia previa efectiva en el país correspondiente¹. Estos regímenes tienen consecuencias para la Unión Europea en su totalidad, ya que las personas que ostentan la nacionalidad de un Estado miembro son al mismo tiempo también ciudadanas de la Unión. Efectivamente, aunque se trata de regímenes nacionales, se comercializan deliberadamente y con frecuencia se publicitan explícitamente como un medio para obtener la ciudadanía de la Unión, junto con todos los derechos y privilegios asociados a esta, en particular el derecho a la libre circulación.

Los regímenes de ciudadanía para inversores difieren de los regímenes de residencia para inversores («visado de oro»), cuyo objetivo es atraer inversiones a cambio de derechos de residencia en el país correspondiente, que existen en veinte Estados miembros. No obstante, los riesgos inherentes a estos regímenes son similares a los derivados de los regímenes de ciudadanía para inversores. Asimismo, estos regímenes tienen consecuencias en otros Estados miembros, ya que un permiso de residencia válido concede a los nacionales de terceros países determinados derechos de libre circulación, especialmente en el espacio Schengen.

El Parlamento Europeo, en su Resolución de 16 de enero de 2014², mostró su preocupación por el hecho de que regímenes nacionales que implican «en definitiva la venta directa o indirecta» de la ciudadanía de la UE socaven el concepto mismo de ciudadanía europea. Solicitó a la Comisión que evaluara los diferentes regímenes nacionales de concesión de la ciudadanía en el contexto de los valores europeos y de la letra y el espíritu de la legislación de la UE y de su puesta en práctica. La Comisión se puso en contacto con las autoridades búlgaras, chipriotas, y maltesas para recabar más información sobre sus regímenes. En mayo de 2018, el Parlamento Europeo debatió los diversos riesgos asociados a los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores.

En su Informe sobre la ciudadanía de 2017³, la Comisión anunció un informe sobre los regímenes nacionales que conceden la ciudadanía de la Unión a inversores, en el que

¹ Véase la sección 2.3 para la definición de residencia efectiva.

² Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2014, sobre la ciudadanía de la UE en venta [2013/2995(RSP)].

³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Fortaleciendo los derechos de los ciudadanos en una Unión de cambio democrático: Informe sobre la ciudadanía de la UE 2017 [COM(2017) 030 final].

describiría su actuación en este ámbito, las prácticas y la legislación nacional en vigor, y ofrecería a los Estados miembros ciertas pautas. Para preparar este informe, la Comisión encargó un estudio sobre la legislación y las prácticas relativas a los regímenes de ciudadanía y residencia en todos los Estados miembros interesados⁴, y organizó una consulta con los Estados miembros. Este informe también tiene en cuenta otras fuentes pertinentes, como publicaciones recientes sobre el tema⁵.

Este informe aborda tanto los regímenes de ciudadanía como de residencia para inversores e identifica los elementos principales de inquietud y los riesgos asociados a la concesión de los derechos de ciudadanía de la Unión o de residencia exclusivamente sobre la base de inversiones. En concreto, el informe señala las posibles lagunas de seguridad resultantes de la concesión de la ciudadanía sin residencia previa, así como los riesgos de blanqueo de capitales, corrupción y evasión fiscal asociados a la ciudadanía o la residencia a cambio de inversiones. También describe los desafíos en materia de gobernanza y transparencia de estos regímenes, analiza cómo pueden afrontarse y proporciona un marco para su mejora.

El informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, que ofrece información de referencia más detallada sobre los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores.

2. Regímenes de ciudadanía para inversores en la UE

2.1. Contexto

Como indica la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la nacionalidad es un vínculo entre un ciudadano y el Estado, y es «la relación especial de solidaridad y de lealtad entre él mismo y sus nacionales, así como la reciprocidad de derechos y deberes, que son el fundamento del vínculo de la nacionalidad»⁶. La ciudadanía de un país es un derecho que tradicionalmente se adquiere por nacimiento, ya sea por filiación (*ius sanguinis*) o por nacimiento en el territorio (*ius soli*)⁷. Los Estados también ofrecen a los inmigrantes la posibilidad de nacionalizarse, siempre que cumplan determinadas condiciones de integración y muestren un vínculo real con

⁴ Estudio de investigación. *Milieu Law and Policy Consulting*, «Factual Analysis of Member States' Investor Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State» («Análisis de datos de los regímenes para inversores de los Estados miembros que conceden la ciudadanía o la residencia a nacionales de terceros países en dichos Estados miembros»), Bruselas 2018 («el estudio»).

⁵ Véase en concreto, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo «Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts» («Ciudadanía y residencia mediante regímenes de inversiones en la UE: situación, problemas y consecuencias»), octubre de 2018, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)627128](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627128); *Transparency International/Global Witness*, «European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas» («Puerta de entrada a Europa: dentro del oscuro mundo de los visados dorados»), octubre de 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Sentencia de 2 de marzo de 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 51.

⁷ Para un resumen completo de los tipos de adquisición de la ciudadanía, incluida la ciudadanía por nacimiento, véase la *Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship* (Base de datos mundial sobre los modos de adquisición de la ciudadanía), disponible en <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

el país, que puede incluir el matrimonio con uno de sus ciudadanos⁸. Todos los Estados miembros cuentan con estos procedimientos de naturalización ordinarios.

La mayoría de los Estados miembros también disponen de procedimientos de nacionalización discrecionales⁹. Con arreglo a estos procedimientos, los Estados miembros pueden conceder individualmente la ciudadanía a un extranjero basándose en el «interés nacional». Este puede consistir en un logro sobresaliente, por ejemplo, en el ámbito de la cultura, la ciencia o los deportes. En algunos Estados miembros de la UE, la legislación establece que el «interés nacional» puede equipararse al interés económico o comercial¹⁰. Pueden utilizarse procedimientos de nacionalización discrecionales en casos individuales para conceder la ciudadanía a cambio de inversiones. Estos procedimientos de nacionalización discrecionales son altamente personalizados y se usan de forma limitada. Por ello, no son objeto de este informe.

Bulgaria, Chipre y Malta introdujeron en 2005, 2007 y 2013, respectivamente¹¹, regímenes más amplios destinados a atraer inversiones de nacionales de terceros países a cambio de facilidades para la adquisición de su ciudadanía. Estos regímenes constituyen una nueva forma de naturalización, ya que conceden sistemáticamente la ciudadanía del Estado miembro correspondiente, siempre que se efectúe la inversión necesaria y se cumplan determinados criterios¹².

Puesto que Bulgaria¹³, Chipre y Malta son los únicos Estados miembros que aplican regímenes de ciudadanía para inversores, esta sección del informe se centra en la legislación y las prácticas de estos países.

2.2. Tipo e importe de la inversión requeridos

El objetivo de los regímenes de ciudadanía para inversores es atraer a inversores mediante la concesión de la ciudadanía a cambio de un importe determinado de dinero. En Bulgaria se requiere una inversión total de 1 millón EUR en el régimen acelerado de ciudadanía para

⁸ Para más información sobre la nacionalización mediante el matrimonio en los Estados miembros de la UE, véase el anexo III del estudio, *ibid.*, nota 5. Los Estados miembros normalmente suelen tomar medidas para evitar el abuso de estas posibilidades, por ejemplo, en el contexto de los matrimonios de conveniencia. Para detectar y combatir mejor la adquisición fraudulenta de la nacionalidad, se anima a las autoridades nacionales a servirse de entrevistas o cuestionarios, documentos y comprobaciones de antecedentes personales, inspecciones o controles comunitarios, al mismo tiempo que se respetan las obligaciones legales aplicables, como las relativas a la carga de la prueba o los derechos fundamentales. También pueden basarse en las similitudes entre la nacionalidad adquirida de forma fraudulenta y el derecho de residencia adquirido mediante matrimonios de conveniencia con ciudadanos de la Unión [véase el Manual sobre matrimonios de conveniencia de la Comisión, COM(2014) 604 final].

⁹ Para más información, véase el anexo III del estudio, *ibid.*, nota 4.

¹⁰ Los países en los que la legislación equipara explícitamente el «interés nacional» con el interés económico o comercial del Estado son Austria, Bulgaria, Eslovenia y Eslovaquia. Para más información, véase el resumen del estudio, *ibid.*, nota 4.

¹¹ Para más información sobre estos regímenes, véase el estudio, *ibid.*, nota **Error! Bookmark not defined.**

¹² Véase J. Dzankic, «The pros and cons of *ius pecuniae*: investor citizenship in comparative perspective» («Los pros y contras del *ius pecuniae*: la ciudadanía para inversores en perspectiva comparativa»), Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados, Observatorio EUDO, número 14.

¹³ El 15 de febrero de 2018, el Ministerio de Justicia búlgaro creó un grupo de trabajo para la modificación de la Ley de ciudadanía, incluido el régimen de ciudadanía para inversores, que Bulgaria medita abolir en el futuro.

inversores¹⁴. En Chipre se requiere una inversión mínima de 2 millones EUR, junto con un título de propiedad. En Malta debe pagarse una contribución de 650 000 EUR a un fondo de inversión nacional, junto con una inversión de 150 000 EUR, y se requiere poseer o alquilar una propiedad en Malta¹⁵. En Chipre y Malta se requieren inversiones adicionales de los familiares.

Se observan varias opciones de inversión entre los tres Estados miembros que aplican regímenes de ciudadanía para inversores: inversiones de capital¹⁶, inversiones en bienes inmuebles¹⁷, inversiones en bonos del Estado¹⁸ y contribuciones puntuales al presupuesto del Estado¹⁹. Además de la obligación de inversión, los solicitantes deben pagar también unas tasas administrativas no reembolsables como parte del proceso de solicitud. Chipre y Malta exigen unas tasas significativamente más elevadas que Bulgaria²⁰.

2.3. Residencia u otros vínculos obligatorios con el Estado miembro

En los tres Estados miembros interesados, se expide un permiso de residencia a los solicitantes al inicio del procedimiento para solicitar la ciudadanía. La mera posesión de un permiso de residencia durante el tiempo requerido es suficiente para poder acogerse al régimen. La residencia efectiva, es decir, la presencia física durante un período regular y prolongado en el territorio del Estado miembro interesado, no es necesaria mientras se posea el permiso.

En Malta, debe poseerse una «tarjeta electrónica de residencia» durante al menos doce meses antes de la expedición del certificado de nacionalización. En Chipre, el solicitante debe poseer un permiso de residencia durante al menos seis meses antes de que pueda expedirse el certificado de naturalización. En Bulgaria, el solicitante debe poseer un permiso de residencia permanente durante cinco años (régimen ordinario) o un año (régimen acelerado) para poder solicitar la ciudadanía búlgara.

Esto significa que los solicitantes pueden adquirir la ciudadanía de Bulgaria, Chipre o Malta y, por consiguiente, la ciudadanía de la Unión, sin haber residido nunca en la práctica en el Estado miembro. En Malta, el solicitante debe estar presente físicamente para facilitar los datos biométricos para la tarjeta electrónica de residencia y para el juramento de fidelidad²¹.

¹⁴ El documento de trabajo de los servicios de la Comisión proporciona detalles sobre las diferencias entre el régimen ordinario y el régimen acelerado para inversores en Bulgaria.

¹⁵ El Reglamento 7, apartado 5, de la LN 47/2014 exige que el solicitante principal adquiera y mantenga un bien inmueble en Malta por un importe mínimo de 350 000 EUR, o bien arriende un bien inmueble de uso residencial por una renta anual mínima de 16 000 EUR.

¹⁶ Según el modelo de capital, el requisito es invertir un importe definido o bien en i) una empresa (Bulgaria y Chipre), o bien en ii) instrumentos de instituciones crediticias o financieras, como fondos de inversión o fondos fiduciarios (Bulgaria, Chipre y Malta).

¹⁷ Este modelo requiere la compra o alquiler de una propiedad inmobiliaria por un importe definido (Chipre y Malta). En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión se incluyen más detalles.

¹⁸ Los inversores adquieren bonos estatales (Bulgaria y Malta).

¹⁹ La legislación de Malta requiere que se efectúe una «contribución» al Estado maltés, que se deposita en el Fondo Nacional de Desarrollo.

²⁰ Bulgaria cobra un total de 650 EUR por solicitud; Chipre cobra 7 000 EUR por el solicitante principal y 7 000 EUR por el cónyuge; Malta cobra un total de 8 200 EUR por el solicitante principal y 5 500 EUR por el cónyuge.

²¹ Información confirmada a través de una consulta con una parte interesada nacional (*Identity Malta*, autoridad competente, 8 de marzo de 2018), obtenida para los fines del estudio, *ibid.*, nota 4.

En Malta es posible que también se requiera una entrevista personal con el solicitante. En Bulgaria, la presencia de los solicitantes solo es necesaria para la presentación de la solicitud de ciudadanía, y en Chipre, para la recogida del permiso de residencia.

El estudio analiza otros factores, además de la residencia física, que podría alegarse que crea un vínculo entre el solicitante de ciudadanía y el país correspondiente. En Bulgaria, el solicitante debe someterse a una entrevista de solicitud, pero está exento de dominar la lengua búlgara o demostrar conocimientos sobre la vida pública en Bulgaria. Las autoridades chipriotas consideran que la inversión en Chipre es un vínculo suficiente entre el solicitante y Chipre. Cabe destacar que, por decisión del Consejo de Ministros chipriota, el criterio de residencia requerido según su procedimiento de naturalización ordinario se sustituye por un criterio de inversión²². A los solicitantes de la ciudadanía maltesa que se hallan en la fase final del procedimiento de naturalización se les pregunta por sus vínculos con Malta. Se les pide que aporten tarjetas de embarque que demuestren sus viajes a Malta y otras pruebas: por ejemplo, donaciones a organizaciones benéficas maltesas, afiliación a clubes deportivos, culturales o sociales locales o pago del impuesto sobre la renta a la Agencia Tributaria de Malta²³. También se les alienta a crear empresas en Malta.

2.4. Regímenes de ciudadanía para inversores y Derecho de la Unión

De conformidad con los Tratados, cualquier persona que se convierta en nacional de un Estado miembro será un ciudadano de la Unión²⁴. La ciudadanía de la Unión está destinada a ser el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros²⁵. La decisión de un Estado miembro de conceder la ciudadanía para inversores **confiere automáticamente derechos**²⁶ en relación con otros Estados miembros, en concreto, derechos de libre circulación, el derecho a votar y presentarse como candidato en las elecciones locales y de la UE, el derecho a la protección consular en caso de no representación fuera de la UE y derechos de acceso al mercado interior para ejercer actividades económicas. Precisamente son los beneficios de la ciudadanía de la Unión, principalmente los derechos de libre circulación, los que a menudo se publicitan como atractivos principales de estos regímenes.

El Tribunal de Justicia de la UE sostiene, en lo que actualmente es jurisprudencia reiterada, que, si bien corresponde a cada uno de los Estados miembros establecer las condiciones para la adquisición y la pérdida de la nacionalidad, deben hacerlo de conformidad con el Derecho de la Unión²⁷. Ello significa tener en consideración todas las normas que forman parte del

²² Artículo 111A, apartado 2, de la Ley del registro civil de 30 de abril de 2013.

²³ Véase el resultado B.I del estudio, *ibid.*, nota 4; también el Cuarto informe anual del regulador del programa de Inversores Individuales del Gobierno de Malta («Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta», (1 de julio de 2016 – 30 de junio de 2017), noviembre de 2017, p. 32. <https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Artículo 9 del TUE y artículo 20, apartado 1, del TFUE.

²⁵ Sentencia de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, apartado 31.

²⁶ Véase el artículo 20, apartado 2, del TFUE.

²⁷ Sentencia de 7 de julio de 1992, *Micheletti y otros contra Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, apartado 10; sentencia de 11 de noviembre de 1999, *Estado belga contra Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, apartado 29; sentencia de 20 de febrero de 2001, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, apartado 19; sentencia de 19 de octubre de 2004, *Zhu y Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, apartado 37; sentencia de 2 de marzo de 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 39; véase también el Asunto C-221/17 *Tjebbes*, pendiente.

ordenamiento jurídico de la Unión, incluida la conformidad con las normas y costumbres del Derecho internacional, ya que estas forman parte del Derecho de la Unión²⁸.

El Asunto *Nottebohm* de la Corte Internacional de Justicia establece que, para que se reconozca la nacionalidad adquirida mediante la naturalización en el ámbito internacional, esta debe concederse con base en una conexión genuina entre la persona y el Estado en cuestión²⁹. El «vínculo de nacionalidad» se basa tradicionalmente en una conexión genuina con la población del país (por filiación, origen o matrimonio) o una conexión genuina con el país, determinada por el nacimiento en el país o por la residencia previa efectiva en el país durante un período de tiempo significativo. Pueden requerirse otros elementos para certificar la existencia de un vínculo genuino con el país, como el conocimiento de una lengua nacional o la cultura del país, y de vínculos con la comunidad. La existencia de estos requisitos en los regímenes de nacionalidad de los Estados miembros confirma que estos generalmente consideran el establecimiento de un vínculo genuino como una condición necesaria para aceptar a ciudadanos de terceros países como ciudadanos en sus sociedades.

Esta interpretación común del vínculo de nacionalidad también subyace a la aceptación por parte de los Estados miembros de que la ciudadanía de la Unión y los derechos que conlleva de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) le corresponderán automáticamente a cualquier persona que se convierta en uno de sus ciudadanos.

Conceder la naturalización basándose únicamente en un pago monetario, sin ninguna otra condición que certifique la existencia de un vínculo genuino con el Estado miembro que la concede o con sus ciudadanos, se aleja de las formas tradicionales de concesión de la nacionalidad en los Estados miembros y afecta a la ciudadanía de la Unión.

De conformidad con el artículo 20 del TFUE la ciudadanía de la Unión es una consecuencia automática de ostentar la nacionalidad de un Estado miembro, y un Estado miembro de acogida no puede limitar los derechos de los ciudadanos de la Unión naturalizados basándose en que adquirieron la nacionalidad de otro Estado miembro sin ningún vínculo con dicho

²⁸ Véase la Opinión del Abogado General Maduro en el Asunto C-135/08 *Rottmann*, apartados 28 y 29; en relación con el impacto del Derecho internacional en el Derecho de la Unión, véase: sentencia de 14 de mayo de 1974, 3, *Nold KG contra Comisión*, Asunto 4-73, EU:C:1974:51; sentencia de 24 de noviembre de 1992, *Anklagemindigheden contra Poulsen y Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, apartados 9 y 10, y sentencia de 16 de junio de 1998, *Racke contra Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, apartados 45 y 46.

²⁹ Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 6 de abril de 1955, *Nottebohm*, C.I.J. Reports 1955, p. 4, disponible en <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

Estado miembro³⁰, por lo que cada Estado miembro debe asegurarse de que la nacionalidad no se conceda sin que exista un vínculo genuino con el país o sus ciudadanos³¹.

La Comisión ha debatido con las autoridades de Malta y Chipre la inclusión de un criterio de residencia efectivo en su legislación sobre los regímenes de ciudadanía para inversores³². Como consecuencia, en 2014 Malta introdujo un requisito de «prueba de residencia» de doce meses en su legislación³³. En la práctica, este requisito se considera cumplido si el solicitante obtiene un permiso de residencia en Malta, incluso sin residencia física; aporta tarjetas de embarque y, a ser posible, pruebas, por ejemplo, de donaciones a organizaciones caritativas maltesas, de afiliación a clubes deportivos locales o del pago del impuesto sobre la renta en Malta. Chipre también modificó su legislación en 2016 para exigir, en el marco de su régimen de ciudadanía para inversores, a los solicitantes y a los miembros de su familia que sean titulares de un permiso de residencia³⁴. La Comisión seguirá supervisando la conformidad con el Derecho de la Unión.

3. Regímenes de residencia para inversores en la UE

3.1. Contexto

Aunque algunos programas de residencia para inversores comenzaron a principios de la década del 2000, la crisis financiera que se inició en 2007 llevó a muchos Estados miembros a adoptar estos regímenes o a restaurar los anteriores. Esta tendencia se ha mantenido a lo largo de los últimos diez años y estos regímenes existen actualmente en veinte Estados miembros³⁵.

Sus características varían en gran medida, concretamente en relación con la inversión que debe realizarse, tanto en cuanto a la naturaleza como al importe. Se observan cinco tipos de

³⁰ Véase, en relación con la libertad de establecimiento, la clara declaración del Tribunal en el Asunto C-369/90, *Micheletti*, apartado 10: «La determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro, competencia que debe ejercerse respetando el Derecho comunitario. No corresponde en cambio a la legislación de un Estado miembro limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado.»; véase también el asunto C-165/16, *Lounes*, apartado 55: «Un Estado miembro no puede restringir los efectos dimanantes del hecho de poseer la nacionalidad de otro Estado miembro, en particular los derechos inherentes a ésta en virtud del Derecho de la Unión y que resultan del ejercicio de la libertad de circulación por parte de un ciudadano.».

³¹ El principio de cooperación leal con los otros Estados miembros y con la Unión establecido en el artículo 4, apartado 3, del TUE, establece que los Estados miembros deben abstenerse de aplicar medidas que puedan dificultar el cumplimiento de los objetivos de la Unión.

³² Véase la declaración conjunta a la prensa de 29 de enero de 2014 de la Comisión Europea y las autoridades maltesas, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-70 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm). Hubo varios intercambios entre las autoridades maltesas y chipriotas.

³³ El Reglamento 7, apartado 12, de la LN 47/2014 (Reglamentaciones del Programa de Inversores Individuales de la República de Malta) requiere la demostración de que el solicitante principal ha residido en Malta durante al menos doce meses antes del día de expedición del certificado de naturalización. No obstante, no se ha profundizado en la definición de «prueba de residencia». Véase el estudio, *ibid.*, nota 4.

³⁴ Decisión n.º 834 del Consejo de Ministros de 13.9.2016.

³⁵ Bulgaria, Chequia, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Reino Unido. Hungría suspendió su régimen en abril de 2017. Para más información sobre la identidad de estos regímenes, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

opciones de inversión: inversiones de capital³⁶, inversiones en propiedad inmobiliaria³⁷, inversiones en bonos del Estado³⁸, donación o dotación para una actividad que contribuye al bien común³⁹ y contribuciones únicas al presupuesto del Estado⁴⁰. Estas opciones no son mutuamente excluyentes y algunos Estados miembros permiten diferentes tipos de inversión y su combinación.

En términos de importe, la escala se extiende desde una inversión muy baja (por debajo de 100 000 EUR⁴¹) hasta una inversión muy elevada (más de 5 millones EUR⁴²).

Además de estos pagos, puede requerirse una inversión no financiera, como la creación de empleos o la contribución a la economía⁴³.

Los procedimientos difieren enormemente, así como las condiciones relacionadas con la presencia física en el Estado miembro que concede los derechos de residencia⁴⁴.

3.2. Regímenes de residencia para inversores y Derecho de la Unión sobre migración legal

El Derecho de la Unión regula las condiciones de entrada para categorías específicas de nacionales de terceros países⁴⁵. La concesión de un permiso de residencia a los inversores de

³⁶ Según el modelo de capital, el requisito es invertir un importe determinado o bien i) en una empresa, independientemente del cargo que tenga el inversor en la empresa o el título bajo el cual el inversor participe en la empresa - propietario, accionista, directivo - (Bulgaria, Estonia, Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Reino Unido), o bien ii) en instrumentos de instituciones crediticias o financieras, como fondos de inversión o fondos fiduciarios (Bulgaria, Estonia, Irlanda, España, Chipre, Letonia, Países Bajos y Portugal).

³⁷ Este modelo requiere la compra o el alquiler de una propiedad inmobiliaria por un importe determinado (Irlanda, Grecia, España, Chipre, Letonia, Malta y Portugal). El alquiler es posible en Malta y Grecia. Se dan más detalles en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

³⁸ Los inversores compran bonos por un importe determinado al Estado. Estos bonos se reembolsan en la fecha de vencimiento, con un tipo de interés determinado (Bulgaria, España, Italia, Letonia, Hungría, Malta y Reino Unido).

³⁹ El capital se invierte en un proyecto público en beneficio de las artes, el deporte, la salud, la cultura o la educación, donaciones filantrópicas, actividades artísticas y de investigación (Irlanda, Italia y Portugal).

⁴⁰ Se requiere el pago directo de un importe determinado de dinero al Estado (Letonia y Malta) y no implica el reembolso, a diferencia de los bonos.

⁴¹ El mínimo son 100 000 HRK (aproximadamente 13 500 EUR) en Croacia. En determinados casos, como en Grecia para la opción de «inversión estratégica», el importe no se establece por ley y se fija según el criterio de las autoridades.

⁴² Eslovaquia y Luxemburgo.

⁴³ Creación de empleo en Bulgaria, Chequia, España, Francia, Croacia, Letonia, Países Bajos, Portugal y Rumanía, y contribución a la economía en Bulgaria, Chequia, Grecia y España. Para ser más exactos, el criterio de «contribución a la economía» adopta diferentes formas: debe ser «específica para una región económicamente desfavorecida» en Bulgaria; la inversión debe efectuarse «en interés del país o la región» en Chequia; la legislación griega prevé una «inversión estratégica» sin definir el concepto; España requiere un proyecto empresarial «de interés general».

⁴⁴ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión para más información sobre estos regímenes.

⁴⁵ La política de migración legal de la UE ha armonizado las condiciones de entrada y residencia de determinadas categorías de nacionales de terceros países y les ha concedido derechos para garantizar un trato equitativo con los nacionales de la UE. Véanse: la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (2003/86/CE); la Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (2003/109/CE); la Directiva sobre la «tarjeta azul UE», que regula el empleo altamente cualificado (2009/50/CE); la Directiva sobre trabajadores temporeros (2014/36/UE); la Directiva sobre traslados intraempresariales (2014/66/UE); la Directiva (UE) 2016/801 relativa a los requisitos de

terceros países no está regulada actualmente a escala de la UE y sigue rigiéndose por el Derecho nacional⁴⁶.

No obstante, un permiso de residencia concedido según un régimen de residencia para inversores establecido en un Estado miembro también influye en otros Estados miembros. Un permiso de residencia válido permite que un nacional de un tercer país pueda circular libremente por el espacio Schengen⁴⁷ durante noventa días en cualquier período de ciento ochenta días. También permite disfrutar de estancias breves en Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía en virtud del reconocimiento unilateral de los permisos de residencia por parte de estos Estados miembros. Por ello, es esencial que todas las comprobaciones pertinentes, particularmente los controles de seguridad, se realicen antes de la expedición de dicho permiso (véase la sección 4 a continuación).

Asimismo, puede haber un impacto en la adquisición de la residencia de larga duración en la UE, que se concede a los nacionales de terceros países que han residido de forma legal y continua en un Estado miembro de la UE durante cinco años⁴⁸. Este estatuto otorga determinados derechos a los nacionales de terceros países⁴⁹ en función de la duración de su residencia en un Estado miembro y de su arraigo en ese Estado. La continuidad de la presencia en el país de acogida es un aspecto esencial y una condición subyacente de este estatuto⁵⁰. Por el contrario, el estudio pone de manifiesto que en muchos Estados miembros⁵¹ el requisito de residencia según los regímenes de residencia para inversores no requiere una residencia física continuada. En algunos de ellos, la ley solo requiere explícitamente la presencia de los inversores durante un período de tiempo muy limitado (por ejemplo, siete días al año en Portugal o solo el día de la solicitud en Malta, Grecia y Bulgaria).

entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair* (versión refundida). La Directiva de permiso único (2011/98/UE) no incluye una categoría como tal, sino que es una Directiva marco que establece las normas de la UE para una solicitud o un permiso únicos y disposiciones de igualdad de trato para los empleados de terceros países. Nótese que el alcance de esta Directiva excluye el autoempleo. Cabe destacar que el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, según los protocolos 21 y 22 anexos a los Tratados, no están sujetos al acervo sobre migración legal.

⁴⁶ Este es un elemento que actualmente está siendo investigado en el contexto de una evaluación de la legislación de la UE sobre migración legal, de acuerdo con el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁴⁷ El espacio Schengen, es decir, el espacio sin controles en las fronteras interiores, incluye actualmente veintiséis países, de los cuales veintidós son EE.MM. (Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia) y cuatro son países asociados (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein).

⁴⁸ 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 (DO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

⁴⁹ Los derechos conferidos por este estatuto son procedimentales y de igualdad de trato en varios ámbitos (por ejemplo, acceso al empleo y trabajo autónomo, enseñanza y formación profesional, reconocimiento de diplomas profesionales, seguridad y asistencia social, incentivos fiscales, acceso a bienes y servicios y libertad de asociación), así como una facilitación del derecho de circulación y residencia (durante más de tres meses) en un Estado miembro distinto de aquel en el que se disfruta de la residencia de larga duración, siempre que se cumplan determinadas condiciones.

⁵⁰ De acuerdo con la Directiva, la continuidad de la presencia se interrumpe por los períodos de más de seis meses de ausencia consecutiva o por una ausencia total superior a diez meses en cinco años.

⁵¹ Bulgaria, Chequia, Estonia, Irlanda, Grecia, Francia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Reino Unido.

La residencia efectiva según los regímenes de residencia para inversores puede estar directamente excluida, limitada o no prescrita en las leyes nacionales, por lo que la supervisión real de la condición de residencia parece difícil.

Esto significa que podrían darse situaciones en las que, en ausencia de una supervisión efectiva de la continuidad de la residencia, los inversores que se considera que residen en un Estado miembro con un permiso nacional de cinco años podrían adquirir la residencia de larga duración en la UE y sus derechos derivados, concretamente los derechos de circulación, sin cumplir la condición real de residencia continuada durante cinco años. Esta forma de proceder no sería conforme con la Directiva de residencia de larga duración. La Comisión supervisará su cumplimiento por los Estados miembros para asegurarse de que apliquen debidamente la condición relativa a la continuidad de la residencia con arreglo a la Directiva.

Adicionalmente, ser titular de un permiso de inversor nacional concede derechos de reagrupación familiar de conformidad con la Directiva sobre reagrupación familiar⁵², siempre que los solicitantes cumplan las condiciones. En este contexto, cabe mencionar que en la mayoría de los Estados miembros, los familiares de los inversores no están sujetos a una mayor diligencia debida, lo que podría conllevar riesgos para la seguridad⁵³.

3.3. Vínculo entre los regímenes de residencia para inversores y los procedimientos de naturalización

Los regímenes de residencia para inversores también pueden influir en la adquisición de la ciudadanía. Un permiso de residencia adquirido mediante inversiones puede utilizarse en los procedimientos de naturalización ordinarios de varios⁵⁴ Estados miembros para establecer la conexión genuina con el país y quedar exento de otros requisitos. En otras palabras, un permiso de residencia obtenido mediante inversiones, y en ocasiones sin que se requiera la presencia física, puede proporcionar un acceso acelerado o abrir paso a la residencia permanente y, posteriormente, a la ciudadanía⁵⁵. También se da el caso de que, en los Estados miembros que cuentan con regímenes de ciudadanía y residencia para inversores, la inversión necesaria para el régimen de residencia puede tenerse en cuenta en la solicitud del régimen de ciudadanía para inversores⁵⁶.

4. Ámbitos de interés

Los nacionales de terceros países pueden invertir en un Estado miembro por razones legítimas⁵⁷, pero también pueden perseguir fines ilegítimos, como evadir investigaciones y los

⁵² Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L 251 de 3.10.2003).

⁵³ Véase «European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas» («Puerta de entrada a Europa: dentro del oscuro mundo de los visados de oro»), *Transparency International*, octubre de 2018, pp. 6 y 37.

⁵⁴ Bulgaria, Chequia, Estonia, Irlanda, Grecia, Francia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Reino Unido .

⁵⁵ Véase en particular el resumen del estudio, sección IV.2, *ibid.*, nota 4.

⁵⁶ Este es el caso de Chipre y Malta. Véase el estudio, *ibid.*, nota 4, resultado C para ambos Estados miembros.

⁵⁷ En virtud del artículo 63 del TFUE, el principio de la libre circulación de capitales entre los Estados miembros y entre los Estados miembros y terceros países. El artículo 65 autoriza la restricción de la libre circulación de capitales, en particular por motivos de orden público, seguridad pública o fiscalidad.

procedimientos penales en sus países de origen y proteger sus activos contra medidas de embargo preventivo y decomiso. Por ello, los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores generan varios riesgos para los Estados miembros y para la Unión en su conjunto: en concreto, riesgos para la seguridad, como la posibilidad de infiltración de grupos de delincuencia organizada de fuera de la UE, así como riesgos de blanqueo de capitales, corrupción y evasión fiscal. Los derechos transfronterizos asociados a la ciudadanía de la Unión o la residencia en un Estado miembro exacerban estos riesgos.

Existe preocupación por la falta de transparencia y gobernanza de los regímenes para inversores. Los regímenes de ciudadanía y residencia han sido objeto de un riguroso escrutinio público a raíz de las denuncias de abuso y corrupción contra ellos en algunos Estados miembros⁵⁸. Mejorar la transparencia y aplicar una gestión de riesgos, sistemas de control y mecanismos de supervisión adecuados podría ayudar a mitigar algunas de estas preocupaciones en la medida de lo posible.

4.1. Riesgos de los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores

4.1.1. Seguridad

Durante los últimos años, la Comisión ha presentado diferentes iniciativas destinadas a reforzar la seguridad de la UE y crear una Unión de la Seguridad⁵⁹. Los tres sistemas de información centralizados principales que ha desarrollado la UE, utilizados en los controles de seguridad, son i) el Sistema de Información Schengen (SIS)⁶⁰, con un amplio espectro de alertas sobre personas y objetos; ii) el Sistema de Información de Visados (VIS)⁶¹, con datos sobre los visados de corta duración, y iii) el sistema Eurodac⁶², con datos relativos a las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y los nacionales de terceros países que han cruzado las fronteras exteriores de forma irregular. Estos tres sistemas son complementarios y, con la excepción del SIS, están principalmente destinados a los nacionales de terceros países.

Asimismo, se están estableciendo nuevos sistemas de TI, como el Sistema de Entradas y Salidas (SES)⁶³ y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV)⁶⁴, y

⁵⁸ En el resumen del estudio se facilita una relación detallada de las denuncias de abuso o uso indebido de estos regímenes, *ibid.*, nota 4, pp. 23 y 75.

⁵⁹ Véase, por ejemplo, las medidas adoptadas por la Comisión el 17 de abril de 2018, incluido el Informe de situación hacia una Unión de la Seguridad efectiva y genuina, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_es.htm.

⁶⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en.

⁶¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en.

⁶² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en.

⁶³ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011 y el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entradas y Salidas

⁶⁴ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226.

la Comisión ha propuesto el refuerzo del VIS⁶⁵ y la extensión del Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales de Nacionales de Terceros Países (ECRIS-TCN)⁶⁶. La Comisión también ha propuesto que todos los sistemas de información sean interoperables⁶⁷.

Las prácticas relativas a los regímenes de residencia y ciudadanía para inversores pueden socavar estos esfuerzos al permitir que los nacionales de terceros países eviten algunos de estos controles, lo que tendría consecuencias para otros Estados miembros y la UE en su conjunto. La ausencia de controles en las fronteras interiores del espacio Schengen acrecienta la importancia de que se garantice la aplicación de unos controles preventivos de seguridad adecuados y acordados mutuamente.

Seguridad y regímenes de ciudadanía para inversores en los Estados miembros

El estudio pone de manifiesto la existencia de un número muy escaso de actos legislativos o directrices sobre las prácticas en relación con los regímenes de ciudadanía para inversores.

En **Malta**, los controles policiales malteses o de las autoridades competentes del país de origen se efectúan sobre la base de los antecedentes penales de los solicitantes principales y sus personas a cargo mayores de doce años. El requisito de demostrar la ausencia de antecedentes penales puede suprimirse en circunstancias excepcionales, siempre que la autoridad competente considere que es imposible obtener este tipo de certificado⁶⁸. Las autoridades maltesas consultan las bases de datos de INTERPOL y Europol como parte de un proceso de diligencia debida de cuatro niveles que incluye⁶⁹: comprobaciones de diligencia debida de conocimiento del solicitante por parte del agente y la Agencia del Programa de Inversores Individuales (PII) de Malta (véase la sección sobre los controles contra el blanqueo de capitales a continuación); autorización de las autoridades policiales; comprobación de la integridad y la exactitud de la solicitud y verificación de los documentos presentados, y comprobación de diligencia debida subcontratada, en la que la Agencia del Programa de Inversores Individuales de Malta aporta pruebas de que ha encargado dos informes a empresas internacionales sobre cada solicitud del PII⁷⁰. Malta excluye a los nacionales de determinados

⁶⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 767/2008, el Reglamento (CE) n° 810/2009, el Reglamento (UE) 2017/2226, el Reglamento (UE) 2016/399, el Reglamento XX/2018 [Reglamento sobre interoperabilidad] y la Decisión 2004/512/CE, y se deroga la Decisión 2008/633/JAI del Consejo [COM(2018) 302 final]. El 19 de diciembre de 2018, el Consejo adoptó su mandato de negociación. El Parlamento Europeo está tramitando el procedimiento de aprobación de su mandato.

⁶⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas (NTP) a fin de complementar y apoyar el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (sistema ECRIS-TCN) y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, COM/2017/0344 final - 2017/0144 (COD). Las negociaciones se encuentran en una fase avanzada en el proceso de diálogo tripartito.

⁶⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE (fronteras y visados) y por el que se modifican la Decisión 2004/512/CE del Consejo, el Reglamento (CE) n° 767/2008, la Decisión 2008/633/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n° 016/399 y el Reglamento (UE) n° 2017/2226.

⁶⁸ Por ejemplo, si la autoridad competente del país de origen no expide certificados para estancias breves o intermitentes. En estos casos, bastará una declaración jurada del solicitante y las personas a cargo, en la que se dé fe de la ausencia de antecedentes penales.

⁶⁹ Encontrará más información en la siguiente dirección: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>.

⁷⁰ Información recopilada a través de una consulta con una parte interesada nacional (*Identity Malta*, autoridad competente, 8 de marzo de 2018), para los fines del estudio, *ibid.*, nota 4. Se basa en el

países⁷¹ y a las personas sujetas a prohibiciones de viajar impuestas por los Estados Unidos⁷² de la solicitud de ciudadanía en virtud de este régimen, mientras que los agentes deben señalar a la Agencia del Programa de Inversores Individuales aquellos solicitantes que figuren en las listas de sanciones o de vigilancia.

En **Chipre**, los solicitantes deben presentar un informe de antecedentes penales de su país de origen y residencia (si son diferentes), fechado al menos noventa días antes de su presentación. La policía chipriota también consulta las bases de datos de Europol e INTERPOL⁷³. El nombre del inversor y de sus familiares no deben estar incluidos en la lista de personas cuyos activos, dentro de las fronteras de la Unión Europea, han sido congelados como consecuencia de sanciones. Asimismo, según las nuevas normas adoptadas en julio de 2018⁷⁴, los solicitantes que presenten sus solicitudes mediante un proveedor de servicios deberán presentar también un informe de diligencia debida expedido a partir de una base de datos aceptada internacionalmente (por ejemplo, *World-Check*⁷⁵, *Lexis Diligence*⁷⁶, *Regulatory DataCorp Inc.*⁷⁷ etc.). Cuando existe una preocupación en relación con la seguridad nacional, la solicitud la evalúa también la Agencia Central de Inteligencia de Chipre. Chipre no está conectado al Sistema de Información de Schengen.

En **Bulgaria**, la legislación requiere que el solicitante presente un certificado que acredite la ausencia de antecedentes penales y un documento que atestigüe que el solicitante no es objeto de ninguna causa penal pendiente o en curso. El Consejo de Ciudadanía emite un dictamen sobre las solicitudes de ciudadanía, seguido de una declaración escrita del Ministerio del Interior y la Agencia Estatal para la Seguridad Nacional. Esta última efectúa comprobaciones de todos los solicitantes de la ciudadanía búlgara (incluidos los que la solicitan mediante regímenes para inversores) dentro del marco de sus competencias, como la inteligencia policial o las bases de datos de archivos policiales. No se dispone de información sobre las medidas adoptadas por Bulgaria respecto de las personas sujetas a las medidas restrictivas de la UE, ni acerca de si se utiliza el SIS para controlar a los solicitantes.

El estudio destaca un número significativo de zonas grises en los controles de seguridad. Uno de los problemas es la discrecionalidad de los Estados miembros en relación con las solicitudes de ciudadanía. De hecho, el estudio muestra que las autoridades pueden admitir solicitudes incluso cuando los solicitantes no cumplen determinados requisitos de seguridad⁷⁸.

Reglamento 7, apartado 2, de la LN 47/2014, por el que se establece que las «comprobaciones de diligencia debida tendrán cuatro niveles» sin más especificaciones.

⁷¹ Los nacionales o residentes en Afganistán, Irán y la República Popular Democrática de Corea o que tienen vínculos significativos con estos países, quedan excluidos del PII de Malta.

⁷² «Maltese Individual Investor Programme Handbook 2018» («Manual del Programa de inversores individuales maltés de 2018»). También quedan excluidas las personas a las que un país con el que Malta tiene un régimen de exención de visado les haya denegado el visado.

⁷³ Información facilitada por el Ministerio del Interior el 29 de mayo de 2018.

⁷⁴

[http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/\\$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement](http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement).

⁷⁵ <https://risk.thomsonreuters.com/en/products/world-check-know-your-customer.html>.

⁷⁶ <https://www.lexisnexis.com/en-us/products/lexis-diligence.page>.

⁷⁷ <https://rdc.com/>.

⁷⁸

Por ejemplo, en Malta el requisito de demostrar la ausencia de antecedentes penales, no ser objeto de una investigación penal y no constituir una posible amenaza para la seguridad de Malta puede suprimirse en circunstancias excepcionales – Resumen del estudio, sección II.1 (controles), *ibid.*, nota 4.

Además, no es necesario presentar las solicitudes en persona: pueden ser presentadas por agentes, como es el caso en Malta y Chipre.

Asimismo, los Estados miembros no se consultan entre sí sobre los solicitantes de ciudadanía para inversores. En comparación, existe una consulta previa por motivos de seguridad entre los Estados miembros para los solicitantes de visados de estancia de corta duración de determinados⁷⁹ países terceros⁸⁰. Y ello pese a que la ciudadanía conlleva derechos de amplio alcance, incluida la residencia y el derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones locales y de la UE, derechos vitalicios y no meros derechos de visita de corta duración. Otro problema es que la falta de coordinación y de unos criterios comúnmente acordados dejan margen para «buscar la mejor oferta». Los solicitantes cuya ciudadanía haya sido rechazada en un país pueden presentar una nueva solicitud en otro Estado miembro. Los Estados miembros actualmente no se informan de los solicitantes rechazados, ni siquiera de los rechazados por suponer un riesgo para la seguridad.

Seguridad y regímenes de residencia para inversores en la UE

En contraste con los procedimientos relacionados con la adquisición de la ciudadanía, existen algunas obligaciones de conformidad con el Derecho de la Unión en términos de controles de seguridad que deben efectuarse antes de la expedición del visado o permiso de residencia para inversores extranjeros, con el fin de garantizar que no constituyen una amenaza para la política y la seguridad públicas, incluidas las de otros Estados miembros. Estas comprobaciones se basan en el acervo de Schengen y son obligatorias para los Estados miembros sujetos a este acervo. En concreto, en virtud del artículo 25, apartado 1, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, todo Estado miembro que contemple expedir un permiso de residencia debe consultar sistemáticamente el Sistema de Información Schengen (SIS)⁸¹. Cuando un Estado miembro contemple expedir un permiso de residencia a una persona inscrita como no admisible, deberá consultar previamente al Estado miembro informador y deberá tener en cuenta los intereses de éste.

Aunque el estudio concluye que en las leyes nacionales de los Estados miembros interesados el control del orden público y la seguridad pública se suele incluir como motivo de

⁷⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/prior_consultation_en.pdf.

⁸⁰ Prevista en el artículo 22 del Reglamento (CE) n° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (DO L 243, 15.9.2009, p. 1) y realizada mediante el mecanismo VISMail previsto en el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

⁸¹ El SIS funciona actualmente en veintiséis Estados miembros de la UE (solo Irlanda y Chipre no están todavía conectados al SIS) y cuatro países asociados a Schengen (Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia), mientras que Bulgaria y Rumanía todavía no forman parte de la zona sin controles en las fronteras interiores (el «espacio Schengen»). No obstante, desde agosto de 2018, tienen pleno acceso al SIS. Croacia, que tampoco forma parte del espacio Schengen, todavía tiene algunas restricciones en cuanto al uso de las alertas del SIS en Schengen para denegar la entrada o la estancia en el espacio Schengen. El Reino Unido aplica el SIS pero, como ha decidido no unirse al espacio Schengen, no puede emitir ni acceder a las alertas en Schengen para denegar la entrada o la estancia en el espacio Schengen. Irlanda lleva a cabo actividades de preparación para conectarse al SIS pero, del mismo modo que el Reino Unido, no forma parte del espacio Schengen y no podrá emitir ni acceder a las alertas en Schengen para denegar la entrada o la estancia. Chipre todavía no está conectado al SIS.

denegación (o no renovación) del permiso, también detectó una falta de información disponible y un nivel importante de discrecionalidad en la forma en que los Estados miembros enfocan los problemas de seguridad⁸². Esto ha dado lugar a algunos casos problemáticos, según han señalado también otros informes⁸³. En ese contexto, la Comisión ya ha propuesto la mejora del Sistema de Información de Visados, que, junto con la propuesta de Reglamento de interoperabilidad⁸⁴, introducirá la consulta obligatoria de las bases de datos de seguridad de la UE e internacionales⁸⁵ pertinentes en las fronteras exteriores para *todos los permisos de residencia y visados de larga duración expedidos*. La información sobre las solicitudes de permisos de residencia denegadas por un Estado miembro por motivos de seguridad se almacenaría, por lo que podría consultarse posteriormente.

Los controles *ex post* se realizan para verificar que las condiciones bajo las cuales se concedieron los derechos de residencia siguen existiendo durante el período de vigencia del permiso, pero solo en un número limitado de casos⁸⁶. Consisten en verificar que el titular del permiso sigue cumpliendo las condiciones para la estancia durante el período de vigencia del permiso (para más información, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto). No obstante, ya que puede no ser obligatorio que los titulares de los permisos residan realmente en el país de acogida (o la residencia puede ser un requisito solo durante un período de tiempo muy limitado, según se ha indicado anteriormente), puede ser difícil verificar si los titulares de los permisos siguen cumpliendo las condiciones exigidas para el permiso de residencia.

La Comisión supervisará el cumplimiento por parte de los Estados miembros para asegurarse de que llevan a cabo todos los controles fronterizos y de seguridad vigentes obligatorios de manera sistemática y efectiva, con el fin de garantizar que los regímenes de residencia para inversores no supongan una amenaza para la seguridad de otros Estados miembros y de la UE.

4.1.2. Blanqueo de capitales

En relación con las comprobaciones sobre el origen de los fondos, todos los Estados miembros de la UE excepto uno⁸⁷ han notificado medidas de transposición de la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales⁸⁸. La Comisión está llevando a cabo actualmente un

⁸² Los controles de seguridad suelen tener generalmente por objeto los antecedentes de los solicitantes y el origen de los fondos. Las autoridades responsables de la gestión de los regímenes de residencia para inversores recurren a los cuerpos policiales y los servicios de inteligencia para comprobar los antecedentes de los solicitantes (Bulgaria, Estonia, España, Croacia, Chipre, Hungría, Portugal y Eslovaquia) y a las autoridades a cargo de las políticas de salud y empleo y las autoridades competentes para el estado civil del solicitante. Estas comprobaciones suelen hacer referencia principalmente a los antecedentes penales de los solicitantes y la veracidad del documento facilitado por los solicitantes.

⁸³ Véase *Transparency International, ibid.*, nota 5, p. 37, y el resumen del estudio, *ibid.*, nota 4, p. 75.

⁸⁴ Véase la nota 68.

⁸⁵ Concretamente, VIS, SIS, SES, SEIAV y ECRIS, así como las bases de datos de Europol e INTERPOL.

⁸⁶ Estonia, España, Francia, Croacia, Letonia y Lituania.

⁸⁷ Excepto Rumanía. Fuente: Eur-lex, «Medidas nacionales de transposición comunicadas por los Estados miembros referentes a la Directiva (UE) 2015/849» disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/NIM/?uri=celex:32015L0849>.

⁸⁸ 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

control horizontal de la exhaustividad de la legislación nacional de transposición de la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales notificada y está tramitando los procedimientos de infracción por ausencia de notificación contra aquellos Estados miembros en los que se han detectado carencias en materia de transposición. Según esta legislación, las entidades obligadas (entre otras, instituciones crediticias y financieras, notarios y abogados, y agentes inmobiliarios)⁸⁹ deben aplicar medidas de diligencia debida del cliente⁹⁰. Las entidades obligadas deben notificar las transacciones sospechosas a la Unidad de Inteligencia Financiera de su país y tienen prohibido informar a los clientes sobre estas notificaciones. Asimismo, la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales contiene un requisito adicional específico por el que las entidades obligadas deben realizar comprobaciones de diligencia debida mejoradas en las transacciones con los clientes de países terceros de alto riesgo.

La quinta Directiva contra el blanqueo de capitales, que entró en vigor el 9 de julio de 2018 y debe transponerse en los Estados miembros antes del 10 de enero de 2020⁹¹, introduce una modificación que clasifica como de alto riesgo y exige una diligencia debida mejorada del cliente para los nacionales de terceros países que soliciten «derechos de residencia o la nacionalidad en el Estado miembro a cambio de transferencias de capital, adquisición de bienes o bonos del Estado, o inversiones en sociedades en ese Estado miembro»⁹². No obstante, la Directiva establece estas obligaciones solo en relación con los operadores económicos y no cubre las organizaciones y agencias estatales, que no son entidades obligadas según la Directiva. Esto significa que las autoridades responsables de los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores no están cubiertas.

El estudio revela varias prácticas de los regímenes de ciudadanía para inversores para combatir el blanqueo de capitales y también varias zonas grises. Formalmente, los organismos que llevan a cabo las comprobaciones sobre el origen de los fondos en los regímenes para inversores no están obligados a comunicar los resultados de estas comprobaciones a las autoridades competentes de los Estados miembros. No obstante, en la práctica existe cierta cooperación en relación con los regímenes de ciudadanía para inversores. *Identity Malta*⁹³ confirmó, a efectos del estudio, que las definiciones y procedimientos de diligencia debida de la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales se aplican en el proceso de cuatro niveles de la diligencia debida que utiliza. El marco legal de Chipre sobre los regímenes de ciudadanía para inversores hace una referencia directa a la legislación chipriota contra el blanqueo de capitales. Esta requiere que los departamentos de conformidad de los bancos chipriotas apliquen medidas de diligencia debida para verificar y validar el origen de los fondos utilizados en las inversiones. En Bulgaria, la comprobación del origen de los fondos (de conformidad con la Ley búlgara sobre medidas contra el blanqueo de capitales) la realiza

2006/70/CE de la Comisión (Texto pertinente a efectos del EEE), disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>.

⁸⁹ Artículo 2 de la Directiva (UE) 2015/849.

⁹⁰ Artículos 10 a 24 de la Directiva (UE) 2015/849.

⁹¹ 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, DO L 156 de 19.6.2018, p. 43.

⁹² Véase el artículo 1, punto 44, que añade una letra adicional al punto 1 del anexo III de la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales.

⁹³ Las comprobaciones de diligencia debida las realiza actualmente la Agencia del Programa de Inversores Individuales; en el momento en que se llevaron a cabo las entrevistas para el estudio, la autoridad responsable era *Identity Malta*.

la Agencia Búlgara de Inversiones⁹⁴. En este procedimiento, el solicitante debe presentar una declaración del origen de los fondos de conformidad con la legislación contra el blanqueo de capitales⁹⁵.

De forma similar, en los Estados miembros que aplican regímenes de residencia para inversores existen varias prácticas contra el blanqueo de capitales. Aunque algunos Estados miembros exigen que todos los pagos se efectúen a través de sus bancos nacionales, que, como «entidades obligadas» según la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales, deben efectuar las comprobaciones necesarias de diligencia debida de los clientes (Chipre), el estudio también pone de manifiesto que alguna legislación no prevé comprobaciones concretas (Croacia y Portugal). En Hungría, donde el régimen está actualmente suspendido, no existía la obligación de transferir realmente el dinero al territorio húngaro, lo cual, como consecuencia, impide cualquier control de los fondos. En otros casos, los fondos se revisan dos veces, primero mediante las pruebas presentadas por el país de origen de los fondos, y posteriormente por los servicios competentes del Estado miembro (Irlanda). Las autoridades competentes a cargo de estas comprobaciones concretas varían: puede ser la agencia nacional de inversiones (Bulgaria) o una comisión dedicada a la lucha contra el blanqueo de capitales (España). Estas entidades pueden ser privadas o públicas e incluir profesionales independientes. Estas comprobaciones difieren, ya que pueden consistir en la validación de documentos relativos a los activos utilizados para realizar la inversión, como recibos de transferencias bancarias, informes de declaraciones tributarias de cuentas anuales, contratos de compra o alquiler de terrenos o registros de propiedad, cuando la inversión se efectúa en propiedades inmobiliarias, o en una declaración circunscrita de la autoridad competente.

Según lo previsto en las nuevas normas contra el blanqueo de capitales de la UE, los Estados miembros deben prestar una especial atención a la diligencia debida mejorada del cliente en el contexto de los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores. Deben garantizar que no eludan la aplicación de las normas contra el blanqueo de capitales de la UE, por ejemplo, los fondos abonados por solicitantes de la ciudadanía para inversores canalizados a través de organismos que no se consideran «entidades obligadas» de conformidad con la cuarta y quinta Directivas contra el blanqueo de capitales. Asimismo, los organismos que efectúan las comprobaciones del origen de los fondos en los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores siempre deberán comunicar sus conclusiones a las autoridades de los Estados miembros competentes para la tramitación de las solicitudes. Los Estados miembros también podrían tener en consideración los posibles riesgos de blanqueo de capitales relacionados con los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en las evaluaciones de riesgos nacionales realizadas según las normas contra el blanqueo de capitales de la UE y tomar las medidas de mitigación necesarias⁹⁶.

En aquellos casos en los que los pagos se realizan en efectivo directamente a organizaciones estatales, estos no están cubiertos por la legislación europea contra el blanqueo de capitales. Las normas reguladoras de los pagos en efectivo no están armonizadas actualmente en toda la UE. Por ello, los Estados miembros pueden establecer determinadas restricciones de los pagos en efectivo, siempre que sean compatibles con otras disposiciones del Derecho de la Unión.

⁹⁴ La Agencia Búlgara de Inversiones es una Agencia ejecutiva del Ministro de Economía búlgaro que presta apoyo al Ministro en la aplicación de la política estatal de fomento de la inversión extranjera.

⁹⁵ Artículo 39, apartado 6, de los Reglamentos de ejecución de la Ley de Extranjería de Bulgaria.

⁹⁶ Malta llevó a cabo una evaluación nacional del riesgo de blanqueo de capitales en 2017. Sin embargo, no se analizaron los riesgos de blanqueo de capitales vinculados al régimen de ciudadanía.

4.1.3. Elusión de las normas de la UE

También existe la posibilidad de que el estatuto otorgado por los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores se utilice para eludir el Derecho de la Unión. Los regímenes de ciudadanía para inversores, en concreto, pueden ofrecer una vía a los ciudadanos de terceros países para eludir determinados requisitos de nacionalidad del Derecho de la Unión. Por ejemplo, las normas de la UE disponen que las autoridades competentes solo podrán conceder una licencia de explotación, es decir, una autorización para prestar servicios aéreos, cuando los Estados miembros o nacionales de los Estados miembros posean más del 50 % de la empresa de que se trate y ejerzan un control efectivo sobre esta⁹⁷. La Comisión ha recibido una queja y varias consultas de las autoridades nacionales competentes para otorgar licencias respecto de inversores de terceros países que han obtenido la ciudadanía de la Unión en un Estado miembro a través de un régimen de ciudadanía para inversores y posteriormente han solicitado una licencia de explotación de aerolínea.

4.1.4. Evasión fiscal

Otra preocupación es que los incentivos fiscales derivados del uso de regímenes de residencia y ciudadanía para inversores fomenten la demanda de estos regímenes⁹⁸. En sí mismo, el uso de estos regímenes no equivale a una evasión fiscal, aunque puede permitir a los interesados beneficiarse de una normativa fiscal vigente privilegiada. No obstante, hay margen para el abuso, merced al uso indebido de los beneficios y la documentación obtenidos mediante los regímenes, que varía de uno a otro; es decir, algunos regímenes pueden facilitar la evasión y utilizarse como instrumento de planificación fiscal agresiva y evasión fiscal.

El estudio no analiza los aspectos tributarios de estos regímenes. Las conversaciones a escala de la UE e internacional se centran en el impacto que estos regímenes pueden tener en el intercambio automático de información de cuentas financieras entre las autoridades fiscales, aplicado en la UE a través de la Directiva 2014/107/UE del Consejo (primera modificación de la Directiva sobre cooperación administrativa) y con terceros países a través del Estándar Común de Comunicación de Información (ECCI). La primera modificación de la Directiva sobre cooperación administrativa y el Estándar Común de Comunicación de Información requieren que la información bancaria pertinente se envíe a todas las jurisdicciones de residencia fiscal del titular de la cuenta.

La residencia fiscal puede ser diferente de otros conceptos de residencia a efectos no fiscales. Los criterios de residencia a efectos fiscales pueden variar considerablemente de una jurisdicción a otra y están generalmente vinculados al número de días de presencia física en una jurisdicción. Algunos países también determinan la residencia de una persona por referencia a distintos factores, tales como la ciudadanía, la propiedad de una vivienda o la disponibilidad de alojamiento, la familia y los intereses financieros. Por ello, hay situaciones en las que la misma persona puede ser considerada residente fiscal en más de una jurisdicción. Por otra parte, la consideración de residente fiscal en un nuevo territorio no extingue el estatuto de residente fiscal en otros países.

⁹⁷ Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, DO L 293 de 31.10.2008, p. 3). Véase también la evaluación del Reglamento (CE) 1008/2008.

⁹⁸ Véase el debate en el estudio del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, *ibid.* nota 9, pp. 32-35.

No obstante, la documentación expedida de acuerdo con estos regímenes puede dificultar que las instituciones financieras identifiquen correctamente los lugares de residencia fiscal legítimos. En algunos casos, la información sobre las cuentas financieras puede enviarse al Estado erróneo o no enviarse al Estado correcto. Por ejemplo, si la información se envía únicamente al Estado que aplica el régimen de ciudadanía o residencia (que con frecuencia no grava la renta o no exige la presencia física en el país) y no al Estado auténtico de residencia fiscal, es posible que la renta no tribute en el Estado correcto.

Los regímenes de los países en los que no se grava la renta o se grava con un tipo impositivo muy bajo tienen un mayor riesgo de que los titulares de cuentas oculten pruebas del estatuto real de residencia y, por lo tanto, evadan impuestos. En concreto, los regímenes de terceros países conllevan un mayor riesgo de que los ciudadanos de la Unión los utilicen para la evasión fiscal deliberada en su Estado de residencia en la UE. Las instituciones financieras de la UE pueden estar menos familiarizadas con los regímenes establecidos fuera de la UE y, aunque algunos regímenes ofrecidos por Estados de la UE tampoco gravan las rentas extranjeras, la mayoría se dirigen (y limitan el acceso a) los no residentes en la UE.

Las obligaciones de divulgación de los intermediarios, adoptadas en 2018 mediante una modificación de la Directiva sobre Cooperación Administrativa⁹⁹, requieren que los promotores de regímenes de elusión fiscal y los proveedores de servicios que intervienen en su diseño o aplicación informen a las autoridades fiscales de los regímenes que comercializan o ponen en marcha. La Directiva incluye disposiciones específicas destinadas a los regímenes que puedan tener el efecto de eludir las obligaciones de notificación establecidas por la legislación de la UE sobre el intercambio automático de información de cuentas financieras.

De hecho, la Directiva incluye una obligación de notificación destinada a los regímenes o arreglos que socavan o explotan las debilidades de los procedimientos de diligencia debida utilizados por las instituciones financieras para notificar información a las autoridades fiscales, como la identificación de la jurisdicción de residencia del titular de la cuenta. Este es el caso cuando el titular de la cuenta adquiere derechos de ciudadanía o residencia en un país diferente al de la residencia efectiva. Cuando se comercializan estos regímenes, o se accede a ellos, el intermediario que ofrece el servicio está sujeto a una obligación de notificación.

De conformidad con la modificación de 2018 de la Directiva sobre Cooperación Administrativa, los regímenes a los que se acceda a partir de 25 de junio de 2018 se notificarán a las autoridades fiscales de la UE, que intercambiarán esta información automáticamente entre sí a partir de 2020, de modo que se facilitarán datos a estas autoridades que podrán dar lugar a la detección temprana de posibles abusos. Este es el caso de los regímenes establecidos en la UE y en terceros países.

Para hacer frente a los riesgos planteados los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores, además de garantizar la aplicación efectiva de la Directiva sobre cooperación administrativa, los Estados miembros de la UE que ofrezcan esos regímenes deberán hacer uso de las herramientas para la cooperación administrativa disponibles en el marco de la UE,

⁹⁹ Directiva (UE) 2018/822 del Consejo, de 25 de mayo de 2018, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información, DO L 139 de 5.6.2018, p. 1.

en particular el intercambio espontáneo de información con el Estado o los Estados miembros de residencia, tal como se establece en la Directiva sobre cooperación administrativa¹⁰⁰.

Por otra parte, la existencia de regímenes de ciudadanía y residencia y los problemas que plantean a efectos fiscales también deberán tenerse en cuenta en el trabajo realizado por los Estados miembros en el Consejo, por ejemplo, en los trabajos en curso para reformar el Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas¹⁰¹, que aspira a garantizar una actuación coordinada a nivel europeo para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa, limitada a la fiscalidad empresarial en el marco del mandato actual. La reforma del Código constituye una oportunidad para ampliar el ámbito de actuación e incluir otros tipos de prácticas fiscales perniciosas, incluidas las destinadas a los particulares. Los Estados miembros deben tener en cuenta el posible papel de los regímenes de ciudadanía y residencia en la evasión y la elusión fiscales, así como considerar si los riesgos que plantean estos regímenes merecen su inclusión criterios de elaboración de la lista de la UE¹⁰².

Como parte de su labor de identificación de lagunas en el Estándar Común de Comunicación de Información, el equivalente internacional a la primera modificación de la Directiva sobre cooperación administrativa, la OCDE analizó el potencial de estos regímenes de ciudadanía y residencia para eludir las obligaciones de notificación según esta norma y, por consiguiente, facilitar la evasión fiscal. En concreto, la OCDE concluyó que los documentos de identidad y otros documentos obtenidos mediante estos regímenes pueden utilizarse de forma indebida para falsear la jurisdicción de residencia fiscal de la persona y poner en riesgo el funcionamiento correcto de los procedimientos de diligencia debida del Estándar Común de Comunicación de Información¹⁰³. A ese respecto, la OCDE estableció una lista de regímenes de ciudadanía y residencia para inversores que pueden suponer un riesgo elevado para la aplicación eficaz del Estándar Común de Comunicación de Información¹⁰⁴. Los regímenes de ciudadanía y de residencia para inversores de Chipre y Malta figuran en esa lista. La OCDE también ha publicado información y orientaciones adicionales para las instituciones financieras con el fin de minimizar el margen para posibles abusos.

El 9 de marzo de 2018, la OCDE publicó el «Modelo de normas sobre la comunicación obligatoria de información relativa a los mecanismos para eludir el Estándar Común de Comunicación de Información y las estructuras extraterritoriales opacas» («Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures»). Estas normas son similares a las incluidas en la modificación de 2018 de la Directiva sobre Cooperación Administrativa, destinadas a los regímenes de elusión, y se centran en el intercambio automático de información de cuentas financieras. No obstante, cabe destacar que

¹⁰⁰ Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE.

¹⁰¹ Conclusiones de la reunión del Consejo ECOFIN de 1 de diciembre de 1997 sobre política fiscal - Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de diciembre de 1997, relativa a un Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas - Fiscalidad del ahorro (DO C 2 de 6.1.1998, p. 1).

¹⁰² Conclusiones del Consejo sobre los criterios y el proceso de elaboración de una lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales (DO C 461 de 10.12.2016, p. 2); Conclusiones del Consejo sobre la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales (DO C 438 de 19.12.2017, p. 5).

¹⁰³ Conclusiones de la OCDE sobre la residencia/ciudadanía mediante regímenes de inversiones, 16 de octubre de 2018: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>.

¹⁰⁴ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/#faqs>.

estas normas no se han respaldado como un estándar mínimo. Como tales, su adopción por parte de las jurisdicciones es opcional.

4.2. Transparencia y gobernanza

La firme supervisión normativa y la transparencia de los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores a escala nacional son de vital importancia para determinar su impacto. El estudio revela una falta de información clara sobre los procedimientos aplicables y el funcionamiento de los regímenes, incluidos el número y el origen de los solicitantes y de quienes obtienen derechos de ciudadanía o residencia.

4.2.1. Transparencia y gobernanza de los regímenes de ciudadanía para inversores hoy en día

En Malta existe un regulador del régimen de ciudadanía para inversores, que publica informes anuales sujetos al control parlamentario¹⁰⁵. El 22 de mayo de 2018, Chipre anunció el establecimiento de un Comité de Supervisión y Control y la adopción de un Código de conducta para su régimen de ciudadanía para inversores. En Bulgaria no existe ni un regulador ni un código de conducta.

En Malta las solicitudes de ciudadanía para inversores debe presentarlas el solicitante principal a la Agencia del Programa para Inversores Individuales de Malta, o bien mediante agentes homologados, o bien mediante un concesionario¹⁰⁶. Son **organismos no públicos** con un papel significativo en todo el proceso de solicitud, que actúan en nombre de los solicitantes e interactúan directamente con las autoridades competentes en su nombre. En Bulgaria y Chipre, los solicitantes pueden decidir contratar a consultores o abogados para que les asesoren o presenten solicitudes en su nombre. El nuevo Código de conducta de Chipre se aplica a los agentes y los intermediarios que gestionan las solicitudes de ciudadanía en nombre de sus clientes. El Código pretende fomentar unos estándares éticos estrictos e impone la obligación de abstenerse de publicitar la venta de la ciudadanía en lugares públicos. Los anuncios de venta de la «ciudadanía de la UE» eran frecuentes en Chipre. Queda por ver el efecto que tendrá el nuevo Código de conducta.

En ninguno de los tres sistemas de ciudadanía para inversores se dispone de información exhaustiva sobre la identidad de las personas que obtienen la ciudadanía mediante inversiones y sus países de origen. Los informes del regulador maltés incluyen información sobre el número de solicitudes presentadas, aprobadas y denegadas. También proporcionan información sobre los ingresos generados por el régimen de ciudadanía para inversores maltés. La legislación maltesa exige la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los nombres de todas las personas a las que durante los últimos doce meses se les concedió la ciudadanía maltesa por inscripción en el Registro Civil o naturalización, incluidas (aunque sin identificarlas explícitamente) las personas que obtuvieron la nacionalidad maltesa en virtud del régimen de ciudadanía para inversores¹⁰⁷. No se dispone de este tipo de información sobre Bulgaria y Chipre.

¹⁰⁵ Oficina del Regulador del Programa de Inversores Individuales : <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>.

¹⁰⁶ Reglamento 4, apartado 3, de la LN 47/2014.

¹⁰⁷ Reglamento 14, apartado 2, de la LN 47/2014.

En cuanto a los límites del número de solicitudes concedidas, Chipre y Malta limitan el número de solicitantes que pueden beneficiarse de sus regímenes de ciudadanía para inversores. El Gobierno de Chipre, en 2018, decidió limitar estas ciudadanía a 700 por año¹⁰⁸. En Malta, el número de solicitantes principales aceptados (excluidos los dependientes) para el régimen en su conjunto se limita a 1 800¹⁰⁹. No obstante, las autoridades de Malta están actualizando la ley con la intención, después de una consulta pública, de aumentar el límite en otros 1 800. Bulgaria no impone ningún límite al número de inversores extranjeros que pueden solicitar la ciudadanía.

4.2.2. Transparencia y gobernanza de los regímenes de residencia para inversores hoy en día

En relación con la gobernanza de los regímenes de residencia para inversores, en Malta, a diferencia del régimen de ciudadanía para inversores, no existe un regulador. En Chipre, no se prevé que el Comité de Supervisión y Control anunciado para el régimen de ciudadanía para inversores también sea el encargado de los permisos de residencia. En Bulgaria, la única obligación establecida por la legislación es una notificación de la Dirección de Migración a la Agencia de Inversiones de Bulgaria sobre los permisos de residencia permanentes expedidos de conformidad con este régimen. Existen mecanismos de supervisión y obligaciones de notificación específicos en un número muy limitado de Estados miembros¹¹⁰. Esto significa que, en la mayoría de los casos, la supervisión de este régimen se deja en manos de mecanismos de supervisión general, si existen, como el control parlamentario, la responsabilidad administrativa, la notificación general de actividades al Gobierno o el acceso a las solicitudes de documentos, y que no existe ningún mecanismo de diligencia específico o adicional¹¹¹.

¹⁰⁸ Decisión del Consejo de Ministros 906/2018.

¹⁰⁹ Reglamento 12 de la LN 47/2014.

¹¹⁰ España, Irlanda y Portugal. En España, la ley prevé la obligación de elaborar un informe anual sobre la aplicación de las normas por parte del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales a petición conjunta de los ministerios de Asuntos Exteriores, Interior y Economía, que se presenta posteriormente al Consejo de Ministros. En Portugal, la Inspección General de Asuntos Internos realiza, al menos una vez al año, una auditoría del procedimiento de concesión del permiso de residencia para inversores. Sus conclusiones y recomendaciones se notifican a la Primera Comisión del Parlamento portugués (Asuntos Constitucionales y Derechos fundamentales, Libertades y Garantías) y también se hacen públicas en el sitio web del Gobierno. No obstante, este sitio web solo contiene un informe, que se remonta a 2014. Menciona varias recomendaciones, emitidas a causa de algunas ineficiencias del procedimiento, entre otras, el desarrollo de mecanismos de supervisión internos y la elaboración de un manual de procedimiento. Se desconoce el seguimiento de esta recomendación. En Irlanda, el Comité de Evaluación (integrado por directores sénior de los servicios de la Administración pertinentes y de las agencias estatales que actúan en el ámbito de la empresa y el desarrollo) se reúne al menos cuatro veces al año para evaluar las solicitudes de residencia según el régimen para inversores y formula observaciones y recomendaciones al ministro de Justicia e Igualdad sobre la aprobación o denegación de las solicitudes.

¹¹¹ Bulgaria, Irlanda, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Hungría, Malta, Países Bajos, Rumanía y Reino Unido. En Irlanda, el Servicio de Naturalización e Inmigración irlandés ha facilitado información en respuesta a preguntas parlamentarias sobre las cuestiones siguientes: el número y el importe de las solicitudes de los regímenes para inversiones al año desde 2012 por cada opción de inversión; el número y el importe de las solicitudes de los programas de inversores inmigrantes para inversiones en viviendas sociales y centros residenciales en 2017; los criterios de evaluación de las solicitudes; el número de solicitudes aprobadas según el régimen para inversores; los fondos de inversión para los cuales se han aprobado solicitudes según el PII hasta la fecha; las cuatro opciones de inversión disponibles según el programa; el importe invertido en el régimen para inversores y los miembros del Comité de Evaluación.

Un número limitado de Estados miembros han tomado la decisión de involucrar a empresas privadas en la ejecución de sus regímenes de residencia¹¹², en ocasiones con un papel significativo¹¹³. En Chipre los solicitantes pueden decidir presentar su solicitud a través de un representante autorizado cuya función se limita a actuar como facilitador o proveedor de servicios de consultoría. En Malta, pueden presentar las solicitudes a las autoridades competentes los agentes homologados o personas acreditadas; estos agentes homologados actúan en nombre del solicitante para toda la correspondencia, solicitudes, envíos, archivos y notificaciones de acuerdo con las reglamentaciones. En Hungría, la Comisión de Economía del Parlamento húngaro autorizó a varias empresas a emitir los bonos de residencia que deben adquirir los solicitantes. Solo se podía autorizar una empresa para emitir bonos en un tercer país determinado¹¹⁴.

4.2.3. Medidas para mejorar la transparencia, la gobernanza y la seguridad

El estudio pone de manifiesto que los informes anuales son todavía muy limitados. En lo que respecta a los regímenes de ciudadanía para inversores, existe una falta de transparencia en general sobre las solicitudes y las personas que obtienen la ciudadanía. En el caso de los regímenes de residencia para inversores, la ausencia de estadísticas desglosadas no permite conocer el motivo específico de residencia ni la opción de inversión elegida. En relación con los regímenes de ciudadanía para inversores, existe una falta de transparencia en cuanto a las solicitudes y las personas que obtienen la ciudadanía mediante esta vía. Podrían publicarse con provecho los datos sobre el número de solicitudes recibidas, el país de origen y el número de ciudadanía y permisos de residencia concedidos, por ejemplo, en forma de informes anuales. Los Estados miembros también podrían aclarar y publicar los criterios de evaluación de las solicitudes y los controles de seguridad realizadas en el marco del régimen, y garantizar la supervisión *ex post* del cumplimiento de estos criterios (en concreto de la inversión) de forma regular.

Asimismo, una característica de estos regímenes es el recurso a empresas que asesoran a los gobiernos sobre el funcionamiento del régimen o efectúan tareas proactivas que incluyen el ejercicio de los poderes de una autoridad pública en la gestión de estos regímenes, al mismo tiempo que asesoran a los interesados sobre sus solicitudes en el régimen. En ninguno de los Estados miembros estudiados, ni en los regímenes de ciudadanía ni en los de residencia para inversores, existe un mecanismo para hacer frente al riesgo de conflicto de intereses que pueda derivarse de esa situación. La vigilancia de todos los demás intermediarios también es importante. Dada la trascendencia de los derechos de ciudadanía y residencia, cabe esperar que el análisis de las solicitudes, las entrevistas y cualquier otra actividad de toma de decisiones o selección las realicen las autoridades, como parte de la necesidad general de una supervisión eficaz e independiente de los regímenes y de todos los actores que intervienen en ellos.

¹¹² Chipre, Hungría y Malta.

¹¹³ Hungría y Malta.

¹¹⁴ Las empresas que obtuvieron la autorización se encontraban en los países siguientes: Gran Caimán (*Hungary State Special Debt Fund*), Malta (*Discus Holdings Ltd.*), Chipre (*Migrant Immigration Asia Ltd.*, *Innozone Holdings Limited*), Hungría (*Arton Capital Hungary*), Rusia (*VolDan Investments Limited*), Liechtenstein (*S & Z Program Limited*) y Singapur (*Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.*).

La claridad en los procedimientos y en las responsabilidades, junto con la transparencia mediante una supervisión e información regulares, es la mejor manera de hacer frente a los problemas que plantean los regímenes de ciudadanía y residencia.

Por lo que se refiere a los regímenes de ciudadanía para inversores, a fin de garantizar la coherencia en las prácticas de los Estados miembros, debe establecerse un intercambio eficaz de información, incluida la consulta previa por motivos de seguridad; un sistema de intercambio de información y estadísticas sobre el número de solicitudes recibidas, aceptadas y denegadas, así como una consulta sobre las solicitudes denegadas por motivos de seguridad. Por esta razón, la Comisión tiene la intención de crear un grupo de expertos de los Estados miembros que estudie los riesgos específicos que se derivan de los regímenes de ciudadanía para inversores y aborde los aspectos de transparencia y gobernanza en la aplicación de los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores. Más concretamente, el grupo de expertos debe desarrollar un conjunto común de controles de seguridad de los regímenes de ciudadanía para inversores, incluidos los procesos de gestión de riesgos específicos, que tengan en cuenta la seguridad, el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y los riesgos de corrupción a más tardar a finales de 2019.

5. Dimensión exterior

También existe una tendencia creciente en los terceros países a instituir regímenes en los que los inversores pueden comprar la ciudadanía, lo cual puede tener consecuencias para la UE.

5.1. Países candidatos y candidatos potenciales

Debido a la previsión de la futura ciudadanía de la Unión de los ciudadanos de los países candidatos y candidatos potenciales¹¹⁵, la ciudadanía de estos países es cada vez más atractiva para los inversores. Este es el caso ya durante el proceso de adhesión, porque los países candidatos y candidatos potenciales estrechan relaciones con la UE y pueden obtener el derecho de sus ciudadanos de acceder al espacio Schengen sin visado para estancias cortas¹¹⁶.

Existe un régimen de ciudadanía para inversores en Turquía¹¹⁷, mientras que, en Montenegro, los preparativos para la aplicación de dicho régimen, que se adoptó en noviembre de 2018, se pusieron en marcha en enero de 2019¹¹⁸.

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en.

¹¹⁶ Los ciudadanos de Montenegro, Serbia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia pueden viajar a la UE sin visado desde diciembre de 2009. Para los ciudadanos de Albania y Bosnia y Herzegovina, es posible desde finales de 2010. En cuanto al diálogo sobre la liberalización de visados con Kosovo*, abierto el 19 de enero de 2012, la Comisión Europea informó en 2018 que se cumplían todos los parámetros de referencia (*esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con el dictamen de la CIJ sobre la declaración de independencia de Kosovo). Respecto al diálogo sobre la liberalización de visados con Turquía, abierto el 16 de diciembre de 2013, la Comisión sigue prestando apoyo a Turquía para cumplir los siete parámetros de referencia pendientes.

¹¹⁷ Reglamento sobre la aplicación de la Ley de ciudadanía (Boletín Oficial de 6 de abril de 2010, 27544), modificado por el Reglamento sobre la modificación del Reglamento relativo a la aplicación de la Ley de ciudadanía (Boletín Oficial de 12 de enero de 2017, 29946) y por el Decreto Presidencial n.º 106 (Boletín Oficial 30540 de 19 de septiembre de 2018).

¹¹⁸ Resolución de 22 de noviembre de 2018 sobre los criterios, el método y el procedimiento de selección de las personas que pueden adquirir la ciudadanía de Montenegro por su admisión a efectos de la ejecución de

Para evitar que estos regímenes produzcan riesgos en los ámbitos descritos en la sección 4.1 anterior, las condiciones relativas a los regímenes de ciudadanía para inversores se incluirán como parte del proceso de adhesión a la UE (desde el dictamen sobre solicitud de adhesión de un país hasta el cierre de las negociaciones). Se espera que los países interesados dispongan de sistemas de supervisión muy robustos, incluidos los sistemas para contrarrestar los posibles riesgos para la seguridad, como el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo, la corrupción y la infiltración del crimen organizado en estos regímenes.

La Comisión supervisará los regímenes de ciudadanía para inversores de los **países candidatos y candidatos potenciales** en el contexto del proceso de adhesión a la UE.

5.2. Otros países terceros que disfrutan de acceso con exención de visado a la UE

Los regímenes de ciudadanía para inversores aplicados por terceros países pueden ser problemáticos por distintos motivos, si la ciudadanía en cuestión otorga acceso con exención de visado a la Unión Europea para estancias cortas. Por ejemplo, la República de Moldavia, cuyos ciudadanos disfrutaban de un régimen con exención de visado para estancias cortas en la UE desde 2014, introdujo un régimen de ciudadanía para inversores en 2018¹¹⁹. Algunos países terceros, o los contratistas que les dan apoyo, han comercializado explícitamente su ciudadanía con el argumento de que ofrece acceso con exención de visado a la Unión Europea. Los inversores interesados en estos regímenes con frecuencia son nacionales adinerados de países en los que se requiere visado, que podrían utilizar estos regímenes para esquivar el procedimiento regular de visados Schengen y la evaluación en profundidad del riesgo migratorio y de seguridad individual que supone, incluida la posible elusión de medidas para evitar el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Aunque la Unión Europea respeta el derecho de los países soberanos a decidir sobre sus propios procedimientos de naturalización, el acceso con exención de visado a la Unión no debe utilizarse como una herramienta para fomentar las inversiones individuales a cambio de ciudadanía¹²⁰. La aplicación de estos regímenes, por lo tanto, se tendrá debidamente en consideración a la hora de evaluar terceros países para su inclusión en un régimen de exención de visado con la Unión Europea. Asimismo, los terceros países que ya disfrutaban de un estatuto con exención de visado deben realizar controles de antecedentes y de seguridad de los solicitantes de regímenes de ciudadanía según las normas más estrictas; cualquier error en este sentido puede ser motivo para restablecer el requisito de visado y suspender o poner fin a los acuerdos de exención de visado.

La Comisión supervisará el impacto de los regímenes de ciudadanía para inversores aplicados por los **países exentos de visado** como parte del mecanismo de suspensión de visados.

programas especiales de inversión de especial importancia para las empresas y los intereses económicos de Montenegro <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>.

¹¹⁹ El Programa de Ciudadanía por Inversión moldavo se rige por la Ley n.º 1024 de ciudadanía de la República de Moldavia, de 2 de junio de 2000, y la Decisión Ministerial n.º 786 sobre adquisición de la ciudadanía mediante inversión, de 4 de octubre de 2017. El 6 de noviembre, se lanzó oficialmente el Programa de Ciudadanía por Inversión en la 12.ª Conferencia mundial sobre ciudadanía y residencia, celebrada en Dubái.

¹²⁰ Por ejemplo: <https://vic.vu/citizenship/> («Beneficios clave de la ciudadanía de Vanuatu»).

6. Conclusiones

Los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores suponen riesgos para los Estados miembros y la Unión en su totalidad, en términos de seguridad, blanqueo de capitales, corrupción, elusión de las normas de la UE y evasión fiscal.

Estos riesgos se ven acentuados por las limitaciones en la **transparencia y gobernanza** de estos regímenes. El estudio encargado por la Comisión muestra que la información disponible sobre los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores aplicados por los Estados miembros es incompleta. Por ejemplo, se carece de estadísticas claras sobre las solicitudes recibidas, aceptadas y denegadas o estas son insuficientes. Asimismo, no se dispone de mecanismos para garantizar la cooperación entre los Estados miembros en los regímenes de ciudadanía para inversores, en particular en los controles de seguridad. La Comisión está preocupada por los riesgos inherentes a los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores y por el hecho de que estos riesgos no siempre se atenúan suficientemente con las medidas adoptadas por los Estados miembros.

La Comisión supervisará las medidas adoptadas por los Estados miembros para garantizar la transparencia y la gobernanza en la aplicación de estos regímenes, con miras a hacer frente a los riesgos concretos de infiltración de grupos de delincuencia organizada de terceros países en la economía, blanqueo de capitales, corrupción y evasión fiscal. Con vistas a que los Estados miembros mejoren la transparencia y la gobernanza de los regímenes para inversores, la Comisión creará un grupo de expertos que profundice en el examen de los problemas de transparencia, gobernanza y seguridad.

La Comisión hará un seguimiento de las cuestiones más generales de cumplimiento de la legislación de la UE que plantean estos regímenes y tomará las medidas necesarias, en su caso.