



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 5 de abril de 2022
(OR. en)

7916/22

JAI 450
FREMP 71
JAIEX 32
VISA 66
FRONT 150
COSI 90
COEST 270
FISC 92

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	28 de marzo de 2022
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	C(2022) 2028 final
Asunto:	RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 28.3.2022 sobre la adopción de medidas inmediatas en el contexto de la invasión rusa de Ucrania en relación con los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – C(2022) 2028 final.

Adj.: C(2022) 2028 final



Bruselas, 28.3.2022
C(2022) 2028 final

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

de 28.3.2022

**sobre la adopción de medidas inmediatas en el contexto de la invasión rusa de Ucrania
en relación con los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores**

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

de 28.3.2022

sobre la adopción de medidas inmediatas en el contexto de la invasión rusa de Ucrania en relación con los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 23 de enero de 2019, la Comisión publicó un informe sobre los regímenes de ciudadanía y de residencia para inversores en el que se destacaban los riesgos inherentes a dichos regímenes, como los relativos a la seguridad, el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y la corrupción¹. Los derechos transfronterizos asociados a la ciudadanía de la Unión o la residencia en un Estado miembro exacerban estos riesgos.
- (2) Los regímenes de ciudadanía para inversores, en virtud de los cuales se concede la nacionalidad a cambio de un pago o una inversión predeterminados y sin que exista un vínculo genuino con el Estado miembro correspondiente, 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. La decisión de un Estado miembro de conceder la ciudadanía a cambio de un pago o una inversión obliga automáticamente a otros Estados miembros a conferir derechos al inversor, en concreto derechos de libre circulación, derechos de acceso al mercado interior para ejercer actividades económicas o el derecho a votar y presentarse como candidato en las elecciones locales y de la UE. Precisamente son los beneficios de la ciudadanía de la Unión los que a menudo se publicitan como atractivos principales de estos regímenes. Dentro de la Unión, tres Estados miembros aplican o han aplicado los denominados regímenes de ciudadanía para inversores.
- (3) Los regímenes de residencia para inversores, en virtud de los cuales se concede un permiso de residencia a cambio de un pago o una inversión predeterminados, tienen consecuencias para otros Estados miembros y la UE en su conjunto, ya que un permiso de residencia válido concede a los nacionales de terceros países determinados derechos de libre circulación en el espacio Schengen. Según el informe de la Comisión de 2019, diecinueve Estados miembros aplicaban ya en esa fecha regímenes de residencia para inversores.
- (4) La Comisión considera que los regímenes de ciudadanía para inversores de un Estado miembro no son compatibles con el principio de cooperación leal consagrado en el

¹ 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», [COM(2019) 12 final].

artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea ni con el concepto de ciudadanía de la UE consagrado en el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y deben derogarse. En consecuencia, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra dos Estados miembros el 20 de octubre de 2020 y ha instado reiteradamente a otro Estado miembro a que ponga fin al régimen vigente en su territorio. Desde entonces, dos de estos Estados miembros han suprimido sus regímenes de ciudadanía o están en proceso de hacerlo.

- (5) La Comisión considera que los Estados miembros también deben adoptar medidas a fin de evitar que, por su funcionamiento, los regímenes de residencia para inversores puedan generar riesgos, en particular relacionados con la seguridad, el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y la corrupción. Para ello, los Estados miembros deben velar por que se adopten todas las medidas y salvaguardias necesarias para hacer frente a los riesgos mencionados, en particular mediante el establecimiento y la realización de todos los controles relacionados con las condiciones de residencia y de seguridad necesarios antes de la expedición de dichos permisos de residencia, y comprobando si se trata de una residencia continuada.
- (6) Es fundamental limitar los riesgos asociados a los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores aplicados por terceros países. En el contexto del seguimiento de los regímenes de exención de visado y del proceso de ampliación, y teniendo en cuenta los intereses de la UE, la Comisión está examinando minuciosamente los regímenes de ciudadanía para inversores de terceros países que podrían utilizarse para eludir el procedimiento de visado de corta duración de la UE. En caso de que aumente el riesgo para la seguridad interior de los Estados miembros, la exención de la obligación de visado quedará suspendida temporalmente².
- (7) Además de la necesidad de derogar inmediatamente todos los regímenes de ciudadanía para inversores existentes y de gestionar los de residencia para inversores de manera prudente, los Estados miembros deben estudiar nuevas medidas en vista de la agresión militar y la invasión rusa a Ucrania y la grave situación actual. Tal como se expresa en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas³, la agresión militar a Ucrania y la invasión de ese país por parte de Rusia sin mediar provocación alguna han recibido la más enérgica condena de una abrumadora mayoría de Estados en el seno de las Naciones Unidas. El 16 de marzo, la Corte Internacional de Justicia dictó una orden en la que se indicaba que Rusia debía suspender inmediatamente sus operaciones militares en el territorio de Ucrania⁴.
- (8) El Consejo Europeo, en sus conclusiones de 24 de febrero de 2022⁵, condenó la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania en los términos más contundentes, subrayando la grave vulneración que supone del Derecho

² La suspensión de la exención de visado con Vanuatu se aplicará a partir del 4 de mayo de 2022. Decisión (UE) 2022/366 del Consejo, de 3 de marzo de 2022, relativa a la suspensión parcial de la aplicación del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Vanuatu sobre exención de visados para estancias de corta duración (DO L 69 de 4.3.2022, p. 105).

³ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Agresión contra Ucrania, A/ES-11/L.1, 2 de marzo de 2022.

⁴ <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>

⁵ Conclusiones del Consejo Europeo sobre la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania, de 24 de febrero de 2022, EUCO 18/22.

internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo Europeo pidió que Rusia respetase plenamente la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, lo que incluye el derecho de Ucrania a elegir su propio destino. El Consejo Europeo afirmó que el Gobierno ruso es plenamente responsable de este acto de agresión —que está provocando sufrimiento humano y pérdida de vidas—, y que deberá responder por sus acciones. El Consejo Europeo condenó asimismo enérgicamente la participación de Bielorrusia en esta agresión contra Ucrania y la instó a que se abstuviese de tales acciones y a que cumpliera sus obligaciones internacionales. Por consiguiente, el Consejo de la Unión Europea adoptó varios paquetes de sanciones contra Rusia y Bielorrusia⁶.

- (9) En respuesta a la guerra en Ucrania, la Comisión Europea, Francia, Alemania, Italia, el Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos emitieron, el 26 de febrero de 2022, una declaración conjunta sobre nuevas medidas económicas de carácter restrictivo en relación con la invasión rusa de Ucrania. En esta Declaración conjunta, se comprometieron a tomar medidas para limitar la venta de la ciudadanía, los conocidos como «pasaportes dorados», que permiten a los rusos adinerados vinculados al Gobierno de su país conseguir la ciudadanía y acceder a nuevos sistemas financieros⁷. Los signatarios de la Declaración conjunta se comprometieron a poner en marcha un grupo de trabajo transatlántico que garantice la aplicación efectiva de las sanciones financieras, así como a trabajar para detectar y obstaculizar el movimiento de beneficios obtenidos por medios ilícitos. La Comisión Europea también ha creado el Grupo de Trabajo «Inmovilización y Decomiso» que garantizará la coordinación a escala de la UE relativa a la aplicación y el cumplimiento de las sanciones contra las personas incluidas en una lista, y que colaborará con el grupo de trabajo internacional para asegurar la eficacia de las sanciones.
- (10) El Parlamento Europeo adoptó, el 1 de marzo de 2022, una Resolución sobre la agresión rusa contra Ucrania⁸, en la que pidió a los Estados miembros con regímenes de residencia para inversores que examinaran todos los beneficiarios de dicho estatuto de residencia y revocaran los permisos atribuidos a personas rusas con grandes patrimonios y a sus familias, en particular los vinculados a personas y empresas sancionadas.
- (11) En su informe con propuestas a la Comisión sobre los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores, el Parlamento Europeo celebró el compromiso anunciado por los Estados miembros en el sentido de adoptar medidas para poner coto a la venta de la ciudadanía a los rusos vinculados al Gobierno de su país. También pidió a todos los Estados miembros que, con efecto directo, detengan sus regímenes de ciudadanía para inversores y residencia para inversores en lo que respecta a todos los solicitantes rusos. Además, instó a los Estados miembros a valorar nuevamente todas las solicitudes por parte de nacionales rusos aprobadas estos últimos años, aprovechando todas las posibilidades que ofrezcan el Derecho nacional y de la Unión, al objeto de procurar que «todas las personas rusas con vínculos financieros, empresariales o de

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/>
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/>

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1423

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_ES.html

otro tipo con el régimen de Putin» pierdan sus derechos de ciudadanía y residencia o que se les impida temporalmente el ejercicio de dichos derechos.

- (12) Como respuesta a la invasión rusa de Ucrania y a las medidas restrictivas adoptadas a este respecto, un Estado miembro anunció que había suspendido, hasta nuevo aviso, la tramitación de las solicitudes de nacionales rusos y bielorrusos en el marco de su régimen de ciudadanía para inversores. Algunos Estados miembros también han anunciado su intención de suspender la expedición de permisos de residencia de nacionales rusos derivados de regímenes de residencia para inversores. No obstante, habida cuenta de la gravedad de la situación, los Estados miembros deben adoptar nuevas medidas.
- (13) Los regímenes de ciudadanía para inversores pueden haber dado lugar en el pasado, o seguir dando lugar en el presente, a la adquisición de la ciudadanía de la Unión por parte de nacionales rusos o bielorrusos sujetos a las medidas restrictivas de la UE. Por consiguiente, los Estados miembros que hayan concedido la ciudadanía a nacionales rusos o bielorrusos sobre la base de un régimen de ciudadanía para inversores deben valorar la retirada de las naturalizaciones de estas personas porque están o van a estar sujetas a medidas restrictivas de la UE en relación con el daño o la amenaza a la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania («las medidas restrictivas de la UE») o porque se determine de otro modo su apoyo significativo, por cualquier medio, a la guerra en Ucrania u otras actividades relacionadas del Gobierno ruso o del régimen de Lukashenko que vulneran el Derecho internacional. Esta valoración también deben llevarla a cabo los Estados miembros que, entretanto, hayan eliminado gradualmente su régimen de ciudadanía para inversores. A fin de evitar toda elusión y de garantizar una evaluación exhaustiva, esta medida también debe aplicarse en los casos en que las personas hayan sido naturalizadas como miembros de la familia de un solicitante principal. A la hora de llevar a cabo dicha evaluación, los Estados miembros afectados deben tener en cuenta los principios establecidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la pérdida de la ciudadanía de la Unión, en particular el principio de proporcionalidad y la protección de los derechos fundamentales⁹.
- (14) Del mismo modo, los regímenes de residencia para inversores pueden haber dado lugar en el pasado y seguir dando lugar en el presente a un acceso privilegiado al territorio de la UE y al mercado interior y a la circulación en el espacio Schengen a nacionales rusos o bielorrusos que estén o vayan a estar sujetos a las medidas restrictivas de la UE, o respecto de los que se determine de otro modo que apoyan significativamente, por cualquier medio, la guerra en Ucrania u otras actividades relacionadas del Gobierno ruso o del régimen de Lukashenko que vulneran el Derecho internacional.
- (15) Los Estados miembros deben retirar inmediatamente los permisos de residencia concedidos sobre la base de regímenes de residencia para inversores a nacionales rusos y bielorrusos —o denegar su renovación, según proceda— si, tras su valoración, concluyen que dichas personas están o van a estar sujetas a las medidas restrictivas de la UE, o si se determina de otro modo que apoyan significativamente, por cualquier

⁹ Sentencias de 2 de marzo de 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, y de 12 de marzo de 2019, *Tjebbes y otros*, C-221/17, EU:C:2019:189.

medio, la guerra en Ucrania u otras actividades relacionadas del Gobierno ruso o del régimen de Lukashenko que vulneran el Derecho internacional, y siempre que tal medida sea conforme con el principio de proporcionalidad, los derechos fundamentales y la legislación nacional de los Estados miembros. Esta valoración también deben llevarla a cabo los Estados miembros que, entretanto, hayan eliminado gradualmente su régimen de residencia para inversores. Para evitar toda elusión y garantizar una evaluación exhaustiva, esta medida también debe aplicarse, tras la oportuna valoración y de conformidad con la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar¹⁰, cuando dichas personas hayan obtenido un permiso de residencia como miembros de la familia de un titular de un permiso de residencia que se haya acogido a un régimen de residencia para inversores.

- (16) Teniendo en cuenta la dificultad de llevar a cabo los controles de seguridad adecuados y de ejercer la diligencia debida en estas circunstancias particulares, y habida cuenta de la gravedad de la situación, los Estados miembros que apliquen regímenes de residencia para inversores también deben suspender la expedición de permisos de residencia de nacionales rusos y bielorrusos al amparo de dichos regímenes. Ello debe hacerse respetando el principio de proporcionalidad, los derechos fundamentales y el Derecho nacional de los Estados miembros.
- (17) La Comisión mantendrá informados al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la presente Recomendación, basándose en los informes de los Estados miembros y en toda la información disponible, incluidos los debates con los Estados miembros cuando proceda.
- (18) La presente Recomendación debe entenderse sin perjuicio de la admisión y residencia de nacionales rusos y bielorrusos en la UE por otros motivos, como la admisión humanitaria o la protección internacional.
- (19) El 9 de marzo de 2022, el Parlamento Europeo aprobó un informe con propuestas destinadas a la Comisión sobre los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores, en el que pide la gradual y completa eliminación de los regímenes de ciudadanía para inversores en todos los Estados miembros y la regulación estricta de los distintos aspectos de los regímenes de residencia para inversores.
- (20) La presente Recomendación es solo uno de los elementos de la política de la Comisión destinados a adoptar medidas decididas con relación a los regímenes de ciudadanía y de residencia para inversores. Por consiguiente, debe considerarse en el contexto de un esfuerzo más amplio y se entiende sin perjuicio de las iniciativas en curso y futuras de la Comisión a este respecto.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

REGÍMENES DE CIUDADANÍA PARA INVERSORES

¹⁰ 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, p. 12).

1. Los regímenes de ciudadanía para inversores en virtud de los cuales se concede la nacionalidad de un Estado miembro y, por ende, la ciudadanía de la Unión, a cambio de un pago o una inversión predeterminados y sin que exista un vínculo genuino con un Estado miembro, no son compatibles con el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea ni con el concepto de ciudadanía de la Unión consagrado en el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Todo Estado miembro que esté aplicando un régimen de ciudadanía para inversores debe garantizar inmediatamente el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de dichas disposiciones del Tratado derogándolo inmediatamente.

REGÍMENES DE RESIDENCIA PARA INVERSORES

2. Los Estados miembros deben adoptar medidas a fin de evitar que, por su funcionamiento, los regímenes de residencia para inversores puedan generar riesgos relacionados con la seguridad, el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y la corrupción. Para ello, los Estados miembros deben velar por que se adopten todas las medidas y salvaguardias necesarias para hacer frente a los riesgos mencionados, en particular mediante el establecimiento y la realización de todos los controles relacionados con las condiciones de residencia y de seguridad necesarios antes de la expedición de dichos permisos de residencia, y comprobando si se trata de una residencia continuada.

MEDIDAS INMEDIATAS QUE SE HAN DE ADOPTAR EN EL CONTEXTO DE LA INVASIÓN RUSA DE UCRANIA

3. No obstante lo dispuesto en el punto 1, todo Estado miembro que haya naturalizado a nacionales rusos o bielorrusos sobre la base de un régimen de ciudadanía para inversores debe valorar inmediatamente, de conformidad con los principios derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre ellos el principio de proporcionalidad y la protección de los derechos fundamentales, si retira las naturalizaciones de estas personas por los motivos siguientes:

- la persona afectada está o va a estar sujeta a las medidas restrictivas de la UE;
- se determina de otro modo que la persona afectada apoya significativamente, por cualquier medio, la guerra en Ucrania u otras actividades relacionadas del Gobierno ruso o del régimen de Lukashenko que vulneran el Derecho internacional.

Esta valoración también deberá hacerse en los casos en que las personas hayan sido naturalizadas como miembros de la familia de un solicitante principal.

4. Los Estados miembros deben retirar inmediatamente los permisos de residencia concedidos —o denegar su renovación, según proceda— sobre la base de un régimen de residencia para inversores a nacionales rusos y bielorrusos si, tras una valoración, se llega a una de las conclusiones siguientes:

- la persona afectada está o va a estar sujeta a las medidas restrictivas de la UE;

- se determina de otro modo que la persona afectada apoya significativamente, por cualquier medio, la guerra en Ucrania u otras actividades relacionadas del Gobierno ruso o del régimen de Lukashenko que vulneran el Derecho internacional,

todo ello, siempre que los Estados miembros respeten el principio de proporcionalidad, los derechos fundamentales y su Derecho nacional. Esta medida también debe aplicarse, tras una valoración y de conformidad con la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar, cuando dichas personas hayan obtenido un permiso de residencia como miembros de la familia de un titular de un permiso de residencia sobre la base de un régimen de residencia para inversores.

5. Los Estados miembros que apliquen regímenes de residencia para inversores deben suspender la expedición de permisos de residencia de nacionales rusos y bielorrusos al amparo de dichos regímenes, siempre que los Estados miembros respeten el principio de proporcionalidad, los derechos fundamentales y su legislación nacional.
6. Los Estados miembros afectados deberán informar a la Comisión sobre la aplicación de la presente Recomendación a más tardar a finales de mayo, en particular con el resultado de la valoración a que se refieren los puntos 3 y 4. Posteriormente, los Estados miembros afectados también deberán informar a la Comisión periódicamente.

Hecho en Bruselas, el 28.3.2022

Por la Comisión
Ylva JOHANSSON
Miembro de la Comisión