

# LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE LISBOA

JUAN JORGE PIERNAS LÓPEZ \*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. DESARROLLO DE LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR TRAS EL TRATADO DE LISBOA. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE LA COMISIÓN.
- III. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

El artículo 20(2), letra c, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») reconoce el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a «acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.» El mismo texto aparece recogido en el artículo 23 TFUE y en el artículo 46 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea («CDFUE»).

---

\* Profesor Ayudante, Universidad de Murcia. Este trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación titulado «La creciente participación de la Unión Europea en la sociedad internacional contemporánea: Regionalismo en la práctica y su imbricación con los intereses de España en las relaciones euromediterráneas (DER2012-38401-C02-01) del que es investigador principal el Prof. Dr. Cesáreo Gutiérrez Espada.

Como es sabido, el derecho de los ciudadanos de la Unión a la protección diplomática y consular no es una novedad del Tratado de Lisboa. Su origen político suele situarse en la reunión del Consejo Europeo de Fontainebleau de Junio de 1984, y más concretamente en el Comité «Europa de los Ciudadanos» creado a resultas de la misma, a la que siguió la inclusión del apartado ‘The citizen as traveller outside the Community» en el conocido como «Adonnino Report», el informe elaborado por el Comité mencionado bajo la presidencia de Pietro Adonnino.<sup>1</sup>

El origen jurídico de este derecho se sitúa en el artículo 8C del Tratado de Maastricht. El artículo 8C de dicho tratado disponía que los Estados miembros establecerían entre sí las normas necesarias para garantizar la protección conferida por el artículo mencionado antes del 31 de diciembre de 1993. Antes incluso de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, los Estados miembros habían comenzado a discutir la forma de dar cumplimiento a esta segunda parte del artículo 8C, aprobando incluso unas directrices para la protección de los ciudadanos de la UE en el exterior.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Report to the European Council by the ad hoc committee «On a People’s Europe», A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85. Point 2.6 ‘A Community citizen in need of assistance during a temporary stay in a third country where his own country is not represented by an embassy or a consulate should be able to obtain assistance from the local consular representation of another Member State. The Committee recommends that the European Council invite Member States to intensify work for such consular cooperation in third countries and to formulate more precise guidelines’. Véase la referencia en CHITI, M. P., y MORARU, M. B., «The right to consular protection before and after Lisbon», en FARO, S., CHITI, M. P., y SCHWEIGHOFER, E. (eds), *European Citizenship and Consular Protection New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 18.

<sup>2</sup> En marzo de 1993, el entonces recién creado Grupo de Trabajo de Asuntos Consulares de la Cooperación Política Europea (CPE) aprobó las «Directrices para la protección de ciudadanos comunitarios que no cuenten con representación por las representaciones diplomáticas comunitarias en terceros países». Las directrices permitían a los ciudadanos de la Unión no representados en un tercer país acudir a las representaciones diplomáticas de otros Estados miembros para solicitar asistencia o repatriación en casos de dificultad como muerte, accidente, ataque con violencia, enfermedad grave o arresto. Estas directrices, que no fueron publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea, comenzaron a aplicarse en julio de 1993. Su contenido fue remitido, mediante nota verbal, a terceros países además de ser publicado, mediante notas de prensa los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y en las representaciones diplomáticas de la CE y las delegaciones de la Comisión. Véase a este respecto la referencia a las Directrices y al Documento Excepcional de Viaje en el Primer Informe de la Comisión Europea sobre la ciudadanía de la Unión COM (1993) 702 final, p. 7.

La publicidad de las directrices fue insuficiente,<sup>3</sup> lo que contribuyó, junto a la presión de la Comisión Europea, a que los Estados miembros adoptaran la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo de 19 de diciembre de 1995, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares (95/553/CE).<sup>4</sup> Esta decisión recoge el contenido esencial de las directrices de 1993, por lo que concreta y se puede decir que limita, la protección conferida por los Tratados a unos supuestos que cabría calificar como de asistencia consular en casos de fallecimiento, de accidente o enfermedad graves, de arresto o detención y de actos de violación, socorro y repatriación de ciudadanos en dificultad.<sup>5</sup>

A este respecto conviene precisar que, con base en el Derecho internacional, la asistencia consular se refiere a manifestaciones como auxilios materiales (repatriaciones, evacuaciones...), auxilios a nacionales en sus relaciones con los órganos jurisdiccionales y/o administrativos del Estado receptor, así como a la asistencia a nacionales arrestados, detenidos o en prisión, y a la información y asistencia a los nacionales en relación con sus actividades en el Estado receptor mientras que la protección consular es una modalidad de asistencia

---

<sup>3</sup> Como se desprende de un informe de la Comisión Europea de 1995 que denunciaba que éstas eran desconocidas para los ciudadanos de la Unión, por lo que mal podían serles de ayuda para obtener la protección del entonces artículo 8C TUE. Véase IANNIELLO-SALICETI, A., «The long road to the protection of EU citizens abroad», en FARO, S., CHITI, M. P., y SCHWEIGHOFER, E. (eds), *European Citizenship and Consular Protection New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 7 y Document SEC (1995) 732, 10 Mayo 1995.

<sup>4</sup> Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de diciembre de 1995, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares (DO n° L 314 de 28/12/1995 p. 0073 – 0076).

<sup>5</sup> Como asistencia consular define el contenido del derecho a la protección diplomática y consular ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 11, 2006, p. 15. Según el artículo 5 de la decisión 95/553, la protección a que se refiere el artículo 1 de la misma consiste en: a) la asistencia en casos de fallecimiento; b) la asistencia en casos de accidente o enfermedad graves; c) la asistencia en casos de arresto o detención; d) la asistencia a víctimas de actos de violencia; e) el socorro y la repatriación de nacionales de la Unión en dificultad. Esta lista no debe ser considerada como exhaustiva. Así lo señala, por ejemplo, la orden circular 3.213 adoptada por el Ministerio español de Asuntos Exteriores de 29 de febrero de 1996 en la que se incluye el texto íntegro de la Decisión 95/553.

consular consistente en «la presentación de una reclamación ante las autoridades competentes del Estado receptor por los perjuicios que éste haya podido ocasionar a un nacional como consecuencia de la comisión de un hecho ilícito.»<sup>6</sup> Asimismo, la protección consular no debe confundirse con la protección diplomática, protección esta última consistente en una reclamación internacional que debe versar, por tanto, sobre una violación del Derecho internacional.<sup>7</sup> Jiménez Piernas fue de los primeros en excluir la protección diplomática *stricto sensu* del ámbito de aplicación del entonces artículo 8C del Tratado de la Unión Europea, opinión que comparte ampliamente la doctrina española.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Véase a este respecto, por ejemplo, REMIRO BROTONS (et al.), *Derecho internacional*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, en p. 846. Véase también, sobre la diferencia entre protección diplomática y protección consular GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)*, Ed. Comares, 2012, p. 156.

<sup>7</sup> Véase sobre la diferencia entre protección diplomática y protección consular GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)*, Ed. Comares, 2012, p. 156. Véase también MANGAS MARTÍN, A., «Artículo 46 Protección Diplomática y Consular» en MANGAS MARTÍN, A. (Dir.) *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, p. 735. Véase también para otra diferencia fundamental entre ambas CANÇADO TRINDADE, A. A., *International Law for Humankind Towards a New Jus Gentium*, Ed. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2010, p. 508: «While diplomatic protection remains largely discretionary, in the traditional ambit of inter-State relations, consular protection is brought into the wider framework of human rights protection, in particular in closer contact with the guarantees of the due process of law.»

<sup>8</sup> JIMÉNEZ PIERNAS, C., «La protección consular y diplomática del ciudadano de la Unión Europea» *Revista de Instituciones Europeas* n° 1, 1993, pp. 31-41. Véase también ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 11, 2006, p. 17-19; ALVARGONZÁLEZ SANMARTÍN, F., «Protección diplomática y consular», en E. ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL (directores.), *Comentarios a la Constitución Española. Libro II (Los derechos y libertades)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 1.481-1.482; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El SEAE, ¿sólo una hermosa fachada para la inanidad?», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 44/2011, pp. 84-89; MANGAS MARTÍN, A., «Artículo 46 Protección Diplomática y Consular» en MANGAS MARTÍN, A. (Dir.) *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pág. 735; REY ANEIROS, A.: «Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la ciudadanía europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 26, 2007, pp. 24-37 o VILARIÑO PINTOS, E., «Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas* n° 2, 1995, pp. 417-443.

Un año después de la adopción de la Decisión 95/553, los Estados miembros aprobaron la Decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo de 25 de junio de 1996, relativa al establecimiento de un documento provisional de viaje.<sup>9</sup> Este documento permite a los ciudadanos de la Unión cuya documentación haya sido extraviada o sustraída regresar a su país de residencia. Esta decisión, que complementa a la Decisión 95/553, entró en vigor en 2002.<sup>10</sup>

La naturaleza jurídica de estas decisiones ha sido controvertida. Una doctrina muy autorizada, que incluye al actual Vice-presidente del Tribunal de Justicia, considera que ambas decisiones son acuerdos internacionales concluidos entre los Estados miembros en forma simplificada y que, por tanto, no forman parte del ordenamiento jurídico comunitario.<sup>11</sup> Por el contrario, otros autores tan prestigiosos como el Juez Pescatore han mantenido lo contrario, esto es, que ambas decisiones forman necesariamente parte del ordenamiento jurídico comunitario habida cuenta de que han sido adoptadas con base en obligaciones impuestas por los tratados.<sup>12</sup> El hecho de que en ambos

---

<sup>9</sup> Decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo de 25 de junio de 1996 relativa al establecimiento de un documento provisional de viaje (*DO L* 168 de 06/07/1996 p. 0004 – 0011).

<sup>10</sup> Al igual que la Decisión 95/553, este documento también tiene un precedente en un acuerdo de la CPE de 1993 por el que se aprobó un formato común de Documento Excepcional de Viaje («Emergency Travel Document»), documento que permitiría a los ciudadanos de la Unión en dificultades regresar a su país de origen, residencia, o, excepcionalmente lugar de destino. El acuerdo de la CPE preveía la aprobación «en breve» del Documento Excepcional de Viaje por Decisión del Consejo.

<sup>11</sup> LENAERTS, K., y VAN NUFFEL, P., *Constitutional Law of the European Union* (2n edition), Ed. Sweet & Maxwell, 2005, pp. 39-40; DE WITTE, B., «Chameleonic Member States. Differentiation by means of partial and parallel international agreements», en DE WITTE, B., HANF, D., y VOS, E., *The emergence of a European system of public international law*, Ed. Intersentia, 2001. Para estas referencias y otras véase CHITI, M. P., y MORARU, M. B., «The right to consular protection before and after Lisbon», en FARO, S., CHITI, M. P., y SCHWEIGHOFER, E. (eds), *European Citizenship and Consular Protection New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 19. Así lo ha afirmado también Mangas Martín en España, en MANGAS MARTÍN, A., «Artículo 46 Protección Diplomática y Consular» en MANGAS MARTÍN, A., (Dir.) *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, p. 736.

<sup>12</sup> PESCATORE, P., *Études de droit communautaire européen 1962-2007 : Avec une liste de bibliographie complémentaire*, Ed., Bruylant, 2008, p. 217. Véase también CHITI, M. P., y MORARU, M. B., «The right to consular protection before and after Lisbon», en FARO, S., CHITI, M. P., y SCHWEIGHOFER, E. (eds), *European Citizenship and Consular*

casos el firmante de la decisión sea un miembro del Consejo de la Unión refuerza sin duda esta interpretación, como han subrayado los autores que concluyen que estas decisiones *sui generis* forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión y no pueden ser consideradas como simples acuerdos internacionales suscritos por los Estados miembros.<sup>13</sup>

A pesar de su calificación como «derecho» en el Tratado, la naturaleza jurídica y el contenido de la protección diplomática y consular de la UE continúan siendo controvertidos y poco conocidos por los ciudadanos europeos.<sup>14</sup> Así, veinte años después de su introducción en los tratados, algunos Estados miembros critican que se utilice el término derecho para referirse en ellos a la protección diplomática y consular habida cuenta de que en sus ordenamientos internos no existe, como tal, un derecho a dicha protección.<sup>15</sup> De la misma forma, aún se debate entre académicos e instituciones si el controvertido derecho se limita a la protección consular, excluyéndose completamente

---

*Protection New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 20.

<sup>13</sup> Véase IANNIELLO-SALICETI, A., «The long road to the protection of EU citizens abroad», en FARO, S., CHITI, M. P., y SCHWEIGHOFER, E. (eds), *European Citizenship and Consular Protection New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 7.

<sup>14</sup> Véase en este sentido, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2007, sobre el Libro Verde: La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en los terceros países (2007/2196(INI)), Considerando E.

<sup>15</sup> Véase a este respecto, entre otras, la respuesta del Reino Unido al Libro Verde de la Comisión sobre protección diplomática y consular (UK response to the Commission's Green Paper on Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries) de Marzo de 2007: «British nationals do not have a legal right to consular assistance overseas. The UK Government is under no general obligation under domestic or international law to provide consular assistance (or exercise diplomatic protection). Consular assistance is provided as a matter of policy, which is set out in the public guide, «Support for British Nationals Abroad: A Guide». Other Member States provide consular assistance on a range of bases, some of which recognise a right to consular assistance under national law, and some of which do not. [...] In relation to EU law, Article 20 TEC [hoy art. 23 TFUE] sets out an obligation of non-discrimination. It requires Member States to treat requests for consular assistance by unrepresented nationals of Member States on the same basis as requests by their own nationals. In compliance with this, the UK provides consular assistance to significant numbers of unrepresented Member States' nationals. But Article 20 TEC, does not create any right to assistance beyond this.» La respuesta íntegra del Reino Unido puede consultarse en la base de datos del Proyecto CARE, disponible en internet en el siguiente enlace: <http://www.careproject.eu/database/index.php>.

la protección diplomática, o si, por el contrario, algún tipo de protección diplomática podría ser ejercida con arreglo a los artículos citados.<sup>16</sup>

A la luz de lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto analizar la naturaleza jurídica y el alcance de la protección diplomática y consular de la Unión Europea con arreglo al derecho vigente, y especialmente con arreglo a las perspectivas de futuro que plantean la propuesta de directiva del Consejo que está siendo tramitada, y el resto de cambios motivados por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en relación con dicha protección.

## II. DESARROLLO DE LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR TRAS EL TRATADO DE LISBOA. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE LA COMISIÓN

El Tratado de Lisboa ha alimentado el debate en torno a las cuestiones

---

<sup>16</sup> Véase a este respecto, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Protección consular eficaz en los terceros países: la contribución de la Unión Europea - Plan de acción 2007 -2009 {C(2007) 5841 final} {SEC(2007) 1600} {SEC(2007) 1601} donde la Comisión Europea reconoce las discrepancias existentes en torno al alcance de la protección ofrecida por los Tratados. De forma pragmática, la Comisión reconocía en 2007 que por el momento se había centrado en la protección consular, dejando abierta para el futuro la posibilidad de desarrollar el contenido de la protección diplomática: «Con motivo de la consulta pública se puso de manifiesto que el artículo 20 del Tratado CE es objeto de diferentes interpretaciones. Algunos consideran que abarca tanto la protección diplomática como la consular mientras que otros declaran que su alcance se limita a la protección consular. La protección diplomática consiste en que un Estado atribuye a otro Estado la responsabilidad por un daño causado a una persona física o jurídica que es nacional del primer Estado [...]. Ahora bien, en la mayoría de los casos en que los ciudadanos de la UE necesitan ayuda en los terceros países, se trata de protección consular. Por tanto, en el espacio de tiempo cubierto por el presente plan de acción, la Comisión se centrará en la mejora de la protección consular de los ciudadanos de la Unión en los terceros países. Esto se entiende sin perjuicio de una posible acción futura en el ámbito de la protección diplomática.» No obstante, en la última comunicación publicada por la Comisión se refiere exclusivamente a la protección consular (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Protección consular en los terceros países: el caso de los ciudadanos de la UE. Situación actual y perspectiva futura», Bruselas, 23.3.2011 COM (2011) 149 final) y así lo hace también en la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros {SEC (2011) 1555 final} {SEC (2011) 1556 final} Bruselas, 14.12.2011 COM (2011) 881 final 2011/0432 (CNS).

planteadas al introducir, en primer lugar, una base jurídica que permite al Consejo, a propuesta de la Comisión y oído el Parlamento Europeo, adoptar directivas en materia de medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar la protección conferida por los Tratados. Esta posibilidad contrasta con el sistema anterior, recogido en el antiguo artículo 20 TCE, donde eran los Estados miembros, y no las instituciones, las que debían establecer entre sí las medidas necesarias para otorgar la protección diplomática y consular. De esta forma, el Tratado de Lisboa pone fin al desarrollo intergubernamental del derecho a la protección diplomática y consular, dejando el mismo en manos de las instituciones.

En segundo lugar, el Tratado de Lisboa eleva a la categoría de vinculante la CDFUE, que «tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados» (Art. 6 TUE) y, con ella, su artículo 46, relativo al derecho a la protección diplomática y consular.

Por último, el Tratado de Lisboa también establece, a través del artículo 35 TUE reformado, que las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países contribuirán a la aplicación de lo establecido en la letra c) del apartado 2 del artículo 20 TFUE y a las medidas adoptadas en aplicación del artículo 23 TFUE. A este respecto, la Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior («SEAE»), en su artículo 5, apartado 10, aporta luz acerca del papel que las delegaciones de la Unión tendrán en apoyo de los Estados miembros que lo requieran para prestar protección consular a los ciudadanos de la UE en países terceros, un papel asistencial de los Estados miembros y, por el momento, no de representación directa de los ciudadanos de la Unión en terceros países.<sup>17</sup>

Este nuevo marco jurídico plantea en efecto nuevas cuestiones, como evidencia que la Comisión Europea haya presentado una propuesta de directiva relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros.<sup>18</sup> El nuevo marco jurídico ha entrado en vigor, además, en un mo-

---

<sup>17</sup> Decisión 2010/427/UE del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201 de 3.8.2010, p. 30), artículo 5(10): «Las delegaciones de la Unión, de conformidad con el artículo 35, párrafo tercero, TUE, apoyarán a los Estados miembros, a petición de estos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la Unión en países terceros, basándose en la neutralidad en lo que se refiere a los recursos.»

<sup>18</sup> Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros {SEC (2011) 1555 final} {SEC (2011) 1556 final} Bruselas, 14.12.2011 COM (2011) 881 final 2011/0432 (CNS).



mento en que se hace cada vez más patente la necesidad de arbitrar mecanismos para proteger a los ciudadanos europeos en dificultades en el exterior, de asistencia consular por tanto, como se ha puesto de relieve en las recientes crisis de Libia, Egipto, Tailandia, Japón, Haití, o Islandia, donde miles de ciudadanos europeos quedaron atrapados en una situación de conflicto o por un desastre natural.<sup>19</sup>

El Tratado de Lisboa aporta pues por vez primera una clara base jurídica comunitaria para desarrollar el contenido del derecho a la protección diplomática y consular recogida en el artículo 23 TFUE. Así, un día después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo, en el denominado Programa de Estocolmo, instó a la Comisión a estudiar las medidas adecuadas para establecer la coordinación y cooperación necesarias para facilitar la protección consular prevista por el artículo 23 TFUE.<sup>20</sup>

La Comisión recogió el guante y, en una Comunicación de marzo de 2011 sobre Protección consular para los ciudadanos de la UE en terceros países, se comprometió a proponer, en el plazo de 12 meses, propuestas legislativas para establecer medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular, así como para resolver las cuestiones de compensación financiera por razón de protección consular en situaciones de crisis,<sup>21</sup> lo que había anunciado incluso antes en el Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010.<sup>22</sup>

Finalmente, el 14 de diciembre de 2011, la Comisión presentó, de conformidad con el derecho de iniciativa que le confiere el artículo 23 TFUE,

---

<sup>19</sup> Véase a este respecto, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Protección consular en los terceros países: el caso de los ciudadanos de la UE. Situación actual y perspectiva futura», Bruselas, 23.3.2011 COM (2011) 149 final, apartado 1, p. 3.

<sup>20</sup> Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, Documento 17024/09 del Consejo de 2 de diciembre de 2009 (*DO 2010 C n° 1*, p. 115).

<sup>21</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Protección consular para los ciudadanos de la UE en terceros países: Situación actual y perspectiva futura COM (2011) 149 final, véase la p. 13.

<sup>22</sup> Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010 – La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE. COM (2010) 603 final, acción 8 «La Comisión: 8) reforzará la efectividad del derecho de los ciudadanos de la UE a recibir asistencia en los terceros países, incluso en épocas de crisis, por las autoridades diplomáticas y consulares de todos los Estados miembros, mediante la propuesta de medidas legislativas en 2011, la mejora de la información a los ciudadanos a través del sitio web y medidas de comunicación.»

una Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros (en adelante también «la Propuesta») destinada a sustituir a la Decisión 95/553.<sup>23</sup>

La Propuesta pretende clarificar el contenido y ámbito de aplicación de la protección que las autoridades diplomáticas y consulares de los Estados miembros deben conferir de conformidad con los tratados. Para ello, junto a la sustitución de la Decisión 95/553, la Propuesta recoge muchos de los acuerdos de los Estados miembros incluidos en directrices y otros documentos de trabajo, así como las recomendaciones del Parlamento Europeo en la materia. Conviene precisar en este punto que la directiva sólo hace referencia a la protección consular, si bien el contenido de la misma es más propio de la asistencia consular, omitiendo cualquier referencia a la protección diplomática.

De este modo, la Propuesta aclara, en primer lugar, que los beneficiarios de la protección consular establecida por los Tratados pueden ser también los familiares de los ciudadanos de la Unión, y no sólo éstos, aunque sean nacionales de terceros países.<sup>24</sup> Dichos familiares deberán recibir protección en las mismas condiciones que los miembros de la familia de nacionales del Estado miembro que presta asistencia (artículo 2.3). A este respecto, algunos Estados Miembros ya han anunciado que no van a prestar asistencia a nacionales de terceros países que sean familiares de ciudadanos de la Unión, habida cuenta de que no prestarían dicha asistencia a nacionales de terceros países que fueran familiares de sus propios nacionales.<sup>25</sup>

La Propuesta también aclara el concepto de «accesible» al que hace refe-

---

<sup>23</sup> Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros, COM (2011) 881 final.

<sup>24</sup> La Propuesta menciona a este respecto la vigencia del derecho al respeto de la vida privada y familiar reconocido en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Véase la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros, COM (2011) 881 final, considerando 9.

<sup>25</sup> Véanse en este sentido las palabras del Ministro para asuntos europeos del Reino Unido en relación con la provisión de asistencia consular a familiares de ciudadanos de la Unión provenientes de terceros países: «we cannot help non-British nationals, no matter how long they have lived in the UK and what their connections are to the UK» referidas en el informe de 9 de febrero de 2012 presentado por el Comité del Parlamento británico encargado de revisar la evolución de la política y Derecho de la Unión Europea (European Scrutiny Committee) ((33569) 18821/11 + ADDs 1-2 COM(11) 881), apartado 7.43.

rencia el artículo 1 de la Decisión 95/553.<sup>26</sup> Así, se considerará que una embajada o un consulado establecidos con carácter permanente en un tercer país (o cónsul honorario competente) son accesibles si pueden prestar una protección efectiva y se puede llegar a ellos, y regresar al lugar de partida, en un mismo día.<sup>27</sup> Asimismo, la Propuesta precisa que los ciudadanos europeos no representados por el Estado del que son nacionales son libres de elegir la embajada o consulado del Estado miembro donde solicitar protección consular (artículo 4).

Por otro lado, el artículo 6 de la Propuesta establece, en su apartado 1, que las autoridades diplomáticas o consulares de los Estados miembros proporcionarán protección consular a ciudadanos no representados de otros Estados miembros «igual que lo harían con sus propios nacionales.» El apartado 2 del mismo artículo hace referencia, sin embargo, a la lista de situaciones ya recogidas por la Decisión 95/553, en que se puede solicitar asistencia, con dos variantes, la salvedad de que donde aquella se refería a la asistencia a víctimas de actos de violencia, la Propuesta habla de asistencia a víctimas de un delito, que podría ser no violento, y la inclusión de la expedición de documentos de viaje provisionales, para lo que se hace referencia a la Decisión 96/409/PESC antes mencionada. A este respecto, esta lista no es exhaustiva pues no podría el derecho derivado reducir el alcance de un derecho establecido por el derecho primario, como es el del artículo 23 TFUE, que no está limitado a los supuestos mencionados en la Propuesta. Este extremo se desprende también del considerando 15 de la Propuesta.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de diciembre de 1995, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares (*DO L* 314 de 28/12/1995 p. 73), artículo 1: «Todo ciudadano de la Unión Europea se beneficiará de la protección consular ante cualquier representación diplomática o consular de un Estado miembro, si, en el territorio en el que se encuentra, no existe: ni representación permanente *accesible*, ni Cónsul honorario *accesible* y competente de su propio Estado o de otro Estado que lo represente de forma permanente.» (cursiva añadida)

<sup>27</sup> Como lo establece el artículo 3.2 de la Propuesta «Un ciudadano de la Unión necesita poder llegar a la embajada o consulado y regresar a su lugar de partida en el mismo día utilizando los medios de transporte usuales en el tercer país, a no ser que la urgencia del asunto requiera una asistencia más rápida. Si la embajada o el consulado no pudieran prestar una protección efectiva, especialmente si estuvieran cerrados temporalmente en una situación de crisis, se considerará que no están accesibles.»

<sup>28</sup> Según este considerando, «Condición previa de una coordinación y cooperación efectivas entre las autoridades consulares de los Estados miembros será la de establecer los distintos tipos de asistencia prestados en situaciones específicas. Dichos tipos de asis-

En el capítulo 2 de la Propuesta se establecen medidas de cooperación y coordinación. En concreto, se incluyen obligaciones específicas para las autoridades diplomáticas y consulares de los Estados miembros respecto de cada uno de los tipos de asistencia consular recogidos en el artículo 6.2 de la Propuesta (e.g. fallecimiento, detención o arresto etc.). Para todos ellos la Propuesta recuerda que, más allá de las obligaciones concretas incluidas en la misma, deberán tratar a los ciudadanos sin representación igual que tratarían a sus propios nacionales con arreglo al artículo 6.1 de la misma y, en último término, con arreglo al propio artículo 23 TFUE.

El capítulo 3 de la Propuesta establece mecanismos para proceder al reembolso de todo anticipo financiero o gasto en el que haya incurrido el Estado que haya prestado la protección, más las tasas consulares que sean de aplicación. Se establece también un procedimiento para situaciones de crisis en las que se reducen y apremian los trámites, eximiéndose, por ejemplo, al beneficiario de la protección de la obligación de firmar el compromiso de reembolsar todos los gastos relacionados con la misma, lo que no obsta para que el Estado miembro del que sea nacional el beneficiario le exija dicho reembolso conforme a su normativa interna.

Por último, el capítulo 4 de la Propuesta establece normas relativas a la cooperación y coordinación local en caso de crisis. En materia de cooperación local, los Estados miembros deberán intercambiar información regularmente sobre la situación de ciudadanos no representados. Las reuniones periódicas sobre cooperación local podrán estar presididas por un representante de la Delegación de la Unión designado localmente (artículo 14). Por su parte, en materia de cooperación en situaciones de crisis, la Propuesta incluye disposiciones tendentes a garantizar la preparación de las autoridades diplomáticas y consulares de los Estados miembros presentes en un tercer país para asistir a ciudadanos sin representación en caso de crisis (e.g. coordinando los planes de emergencia o repartiendo las cargas entre los Estados miembros representados) (artículo 15). En este contexto se establece también un procedimiento para designar al Estado(s) Principal(es) en cada país tercero, encargado de coordinar y dirigir la asistencia relativa a la preparación para y en situación de crisis (artículo 16). Dicho Estado, o Estados, podrá solicitar apoyo del Mecanismo de Protección Civil de la UE y de las estructuras de

---

tencia deben reflejar las prácticas habituales entre los Estados miembros, sin perjuicio del artículo 23 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que impone a los Estados miembros la obligación de proporcionar protección en las mismas condiciones que a sus nacionales.»

gestión de crisis del Servicio Europeo de Acción Exterior, lo que refuerza el papel de la Unión en funciones consulares.

Por último, en sede de disposiciones finales (art. 20), la Propuesta prevé que sea la Comisión Europea la encargada de recabar la información pertinente sobre la aplicación de la Directiva y de presentar informes periódicos sobre la misma.

Como se ha expuesto *supra*, el artículo 23 TFUE, base jurídica de la Propuesta, prevé que el Parlamento Europeo sea consultado con carácter previo a la aprobación de la misma por el Consejo. Esta consulta ya ha sido realizada. El Parlamento Europeo presentó su Resolución legislativa sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros el 10 de octubre de 2012 (en adelante también «la Resolución»)<sup>29</sup> La Resolución plantea numerosas enmiendas a la Propuesta, que aprueba en su versión modificada, si bien, conforme al artículo 23 TFUE no se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, sino sólo su consulta. Dicho esto, como la Resolución subraya, la Comisión podría, con base en el artículo 293(2) TFUE, modificar la Propuesta para incluir las enmiendas del Parlamento Europeo en tanto que el Consejo no se haya pronunciado sobre la misma,<sup>30</sup> lo que en el momento de escribir estas líneas (marzo de 2014) no se ha producido.

La Resolución del Parlamento Europeo pretende aumentar el protagonismo de las delegaciones de la Unión, en concreto en situaciones de crisis en las que, según, el Parlamento, deberían ser éstas, y no los Estados (ni siquiera el Estado o Estados principales, concepto cuya eliminación propone el Parlamento), las encargadas de coordinar la cooperación, incluidos los planes de emergencia y de evacuación con base en lo dispuesto por el artículo 35 TUE.<sup>31</sup> A este respecto, la Resolución recuerda que esta disposición ha sido

---

<sup>29</sup> Véase la resolución legislativa sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros (COM (2011)0881 – C7-0017/2012 – 2011/0432(CNS)). La Resolución ha sido publicada en el diario oficial de la UE en marzo de 2014 (Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2012, sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros (COM (2011)0881 – C7-0017/2012 – 2011/0432(CNS)) (*DO C 72*, 11/03/2014, p. 101–117).

<sup>30</sup> Artículo 293(2) TFUE: «En tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión.»

<sup>31</sup> El artículo 35 TUE establece que «Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y en las confe-

posteriormente desarrollada por el artículo 5, apartado 10, de la decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior,<sup>32</sup> decisión que está siendo objeto de revisión y que podría reflejar las nuevas funciones de asistencia consular, si bien los Estados miembros no parecen más que dispuestos a estudiar la posibilidad de cambios legislativos futuros, subrayando además que la protección consular es competencia de los Estados miembros.<sup>33</sup>

Otras de las enmiendas presentadas por el Parlamento tienen por objeto aumentar la difusión y disponibilidad de información sobre protección consular conferida con base en los Tratados (e.g. mediante la creación de una línea telefónica que funcione las 24 horas), y dejar claro que los Estados miembros que no tienen representación en un tercer país también podrán prestar asistencia a sus ciudadanos y deberán apoyar a los Estados miembros que la presten. Por último, y muy relevante en nuestra opinión, la Resolución recuerda que los ciudadanos de la Unión podrán beneficiarse, de conformidad con el artículo 23 TFUE, de todos los tipos de protección y asistencia consular tradicionalmente ofrecidos por los Estados miembros, y no sólo en los supuestos previstos por el artículo 6 de la Propuesta, es decir, que dicho artículo no establece una lista exhaustiva de supuestos de protección.

La Resolución del Parlamento Europeo ha obtenido respuesta por parte de la Comisión Europea. En un documento publicado en noviembre de 2012, la Comisión Europea valora positivamente la Resolución, en particular la aceptación por el Parlamento de la necesidad de un nuevo marco jurídico para

---

rencias internacionales [...] Contribuirán a la aplicación del derecho de los ciudadanos de la Unión a gozar de protección en el territorio de terceros países, establecido en la letra c) del apartado 2 del artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como de las medidas adoptadas en aplicación del artículo 23 de dicho Tratado.»

<sup>32</sup> Decisión 2010/427/UE del Consejo de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (*DO L* 201, 3.8.2010, p. 1).

<sup>33</sup> Véanse a este respecto las Conclusiones de la reunión del Consejo de 17 diciembre de 2013 en relación con la revisión de la decisión del SEAE y la protección consular: «While recognising that consular protection remains a national competence, the Council agrees to further explore, on the basis set out in the Treaties and relevant legal framework, including Council Decision 2010/427/EU, possibilities for developing, in line with Article 5 (10) of the latter, the role of EU Delegations in facilitating and supporting coordination between Member States in their role of providing consular protection to citizens of the Union in third countries, also taking into account lessons learnt from previous crises and the experience of local consular cooperation initiatives.»

desarrollar el derecho establecido por el artículo 20(2) TFUE, y acepta alguna de las enmiendas propuestas en la misma, si bien no lo hace formalmente con base en el artículo 293 TFUE, es decir, no modifica formalmente la Propuesta, lo que obligaría al Consejo a decidir con base en el nuevo texto, sino que se compromete a tratar de obtener la aprobación de las mismas por el Consejo a través de la negociación.<sup>34</sup>

En concreto, en cuanto al alcance personal de la Propuesta, la Comisión ha aceptado la inclusión de un considerando nuevo (9bis) por el que los Estados miembros que presten asistencia deberán valorar la posibilidad de proporcionar protección a refugiados y apátridas que no sean nacionales de ningún Estado miembro pero residan en un Estado miembro, y posean un documento de viaje expedido por dicho Estado. Por el contrario, la Comisión no cree conveniente definir los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión nacionales de terceros países conforme a la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, pues lo anterior podría resultar demasiado rígido en un contexto como el de la protección consular en el que respuestas rápidas en situaciones difíciles suelen ser necesarias.<sup>35</sup> La respuesta de la Comisión nos parece en este sentido acertada. El beneficio en términos de seguridad jurídica que supondría la aprobación de la enmienda del Parlamento podría ir en detrimento de la protección consular a algún familiar de un ciudadano de la Unión en situación de dificultad.

La Comisión ha aceptado igualmente una modificación del considerando 8 de la Propuesta destinada a aclarar el concepto de embajada o consulado accesible. Así, no se considerará como accesible una embajada —o consulado— del Estado miembro del que el ciudadano que solicita asistencia es nacional si acceder a la misma supone para el ciudadano un uso de tiempo o empleo de recursos económicos «valiosísimos» en situaciones de emergencia.

---

<sup>34</sup> Véase el documento titulado *Commission Communication on the action taken on opinions and resolutions adopted by Parliament at the October 2012 I and II part-sessions. Special Legislative Procedure – Consultation. European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council directive on consular protection for citizens of the Union abroad* European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council directive on consular protection for citizens of the Union abroad», apartado 9: «The Commission intends to draw the Council's attention to the Commission's position on Parliament's amendments orally. It does not see the need, at this stage of the legislative process, to modify its proposal to reflect its position on the European Parliament's amendments.» Puede consultarse en la base de datos en Internet del Proyecto CARE en el siguiente enlace: [http://www.careproject.eu/database/browse\\_eu.php](http://www.careproject.eu/database/browse_eu.php)

<sup>35</sup> *Ibidem.*, apartado 8.

Del mismo modo, la Comisión ha aceptado la enmienda del Parlamento destinada a aclarar que los tipos de asistencia a los que hace referencia el artículo 6 de la Propuesta no constituyen una lista exhaustiva.<sup>36</sup> Tanto la Resolución del Parlamento Europeo como la respuesta de la Comisión despejan cualquier duda sobre el alcance del derecho a la protección consular conferida por los Tratados. Se trata de un derecho a ser atendido, como ciudadano de la Unión no representado en un tercer país, por las autoridades de un Estado miembro presente en dicho país de la misma forma que el Estado miembro que presta la asistencia en cuestión trataría a sus propios nacionales. Así se desprende del nuevo párrafo del considerando 25 de la Propuesta introducido por el Parlamento y aprobado por la Comisión.<sup>37</sup>

El mencionado considerando 25 aclara que los tipos de asistencia previstos por el artículo 6 de la Directiva podrán ser complementados por otros que los Estados miembros que presten asistencia otorguen a sus nacionales, pero también rechazados si los nacionales del Estado miembro que presta la asistencia tampoco los recibirían en las mismas circunstancias.<sup>38</sup> En este contexto nos parece conveniente recordar la importancia del artículo 46 de la CDFUE, en el sentido de otorgar un derecho a los ciudadanos a que la negación de la protección consular en un determinado caso pueda ser objeto de revisión judicial con arreglo a lo dispuesto en el artículo 47 de la misma Carta y 19.1 TUE. A este respecto, algunos Estados miembros han expresa-

---

<sup>36</sup> El Parlamento había propuesto añadir «en particular» a la frase introductoria del artículo 6.2, que quedaría así: «La protección consular a que se refiere el apartado 1, comprenderá la asistencia, *en particular*, en las circunstancias siguientes:» y un párrafo nuevo (Artículo 6, apartado 2, 1 bis «Esta protección consular se extenderá también a otras circunstancias en las que un Estado miembro con representación preste habitualmente asistencia a sus propios nacionales.»)

<sup>37</sup> El nuevo párrafo establece lo siguiente: «La presente Directiva no debe imponer a los Estados miembros ninguna obligación por la que deban prestar a los ciudadanos sin representación un tipo de asistencia que no prestan a sus propios nacionales.»

<sup>38</sup> El texto de la respuesta de la Comisión es particularmente claro: «The Commission supports the amendment of Parliament to Article 6 paragraph 2 which emphasizes that the list laid down in the Commission's proposal of types of assistance to be provided by Member States to unrepresented citizens, in accordance with the non-discrimination principle, is non-exhaustive. It implies that, whatever the type of assistance provided to their own nationals, Member States must offer the same assistance to unrepresented citizens. On the other hand, the Directive does not impose any obligations on Member States as regards the assistance to be provided to their own nationals. Nor does it impose any obligations on the Member States to provide unrepresented citizens with other types of assistance than those they provide to their own nationals.» *Ibidem*, apartado 8, p. 2.



do ya su preocupación ante posibles recursos judiciales motivados por la negativa o la demora en prestar la asistencia prevista por la Directiva.<sup>39</sup>

Por otro lado, como se ha expuesto *supra*, uno de los principales objetivos del Parlamento Europeo era el de fortalecer el papel de las delegaciones de la Unión en materia consular, hasta el punto de que sugerían eliminar el concepto de Estado principal para que fueran las delegaciones de la Unión las que asumieran la coordinación y prestaran asistencia en situaciones de crisis. La Comisión Europea ha rechazado esta sugerencia por considerar que restaría flexibilidad a la hora de abordar una situación difícil sobre el terreno. La Comisión ha rechazado también, entre otras,<sup>40</sup> las enmiendas destinadas a que las delegaciones de la Unión presten protección consular directamente a los ciudadanos no representados por considerar que, hoy por hoy, las delegaciones no están preparadas para llevar a cabo dicha misión. Lo que no excluye, según la Comisión, que en el futuro se puedan asignar funciones específicas de asistencia consular ordinaria a las delegaciones de la Unión, para lo que propone la inclusión de una cláusula de revisión de la Directiva en ese sentido.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Véanse en este sentido las palabras del Ministro para asuntos europeos del Reino Unido en relación con la provisión de asistencia consular a familiares de ciudadanos de la Unión provenientes de terceros países: «we remain concerned that defining types of cases where assistance must be given will lead us open to legal challenge if assistance is not given, or is delayed» referidas en el informe de 9 de febrero de 2012 presentado por el Comité del Parlamento británico encargado de revisar la evolución de la política y Derecho de la Unión Europea (European Scrutiny Committee) ((33569) 18821/11 + ADDs 1-2 COM(11) 881), apartado 7.43.

<sup>40</sup> La Comisión ha rechazado la propuesta del Parlamento de establecer una línea telefónica de la Comisión sobre protección disponible durante 24 horas por considerarla redundante, habida cuenta de que algunos Estados miembros ya cuenta con ella (enmienda 24). Asimismo la Comisión no considera oportuno en este momento la redacción de directrices prácticas sobre protección consular como había sugerido el Parlamento (enmienda 4 relativa a la introducción de un nuevo considerando 7 ter), ni la atribución a la propia Comisión de la facultad de adoptar actos delegados para modificar los anexos de la Directiva. Por otro lado, la Comisión guarda silencio respecto de la propuesta de crear un fondo fiduciario para la protección consular al que pudieran recurrir las autoridades diplomáticas o consulares que presten asistencia a un ciudadano sin representación, para adelantar los gastos relacionados con la misma, que serían posteriormente repuestos por el Estado miembro del que sean nacionales los ciudadanos que hayan requerido la asistencia (enmienda 13).

<sup>41</sup> Id., apartado 8, p. 4 «The possibility to entrust the Union delegations with specific tasks in support of Member States' activities to protect unrepresented citizens in day-to-day cases, as suggested by Parliament, could also be explored in view of future developments and reflected in any future legislative instrument. In that context, the Commission considers that the situation could be reviewed to take into account future developments by including a review clause in the Directive.»

La Comisión renuncia de esta forma, al menos por ahora, a que la Unión pueda ejercer protección directamente a través de sus delegaciones, un objetivo a largo plazo que la Comisión ya incluyó en su plan de acción 2007-2009.<sup>42</sup> La posibilidad de que la Unión ejerza protección directamente plantea dudas con arreglo al Derecho internacional, habida cuenta de que tanto en materia de protección consular, como especialmente en materia de protección diplomática, el Derecho internacional exige, como regla general,<sup>43</sup> el vínculo de la nacionalidad entre los Estados que ejercen la protección y los ciudadanos que la reciben, vínculo que en el caso de la protección conferida directamente por la Unión no existiría, al ser aún hoy difícilmente equiparable el *status* de ciudadano de la Unión con el de la nacionalidad de un Estado. En todo caso, como se ha señalado, dicha protección sería posible en el futuro si concurren el consentimiento expreso y previo de los terceros países donde la Unión pretendiera ejercerla y el de todos los Estados miembros de la Unión respecto de que ésta pudiera ejercer la protección de sus nacionales.<sup>44</sup>

Por último, la Comisión sí considera aceptable en este momento introducir alguna de las enmiendas del Parlamento Europeo en las que, *inter alia*,<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Protección consular eficaz en los terceros países: la contribución de la Unión Europea Plan de acción 2007 -2009 [Bruselas, 5.12.2007 COM(2007) 767 final], p. 12. La Comisión hace referencia en este contexto a la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995, *Odigitria/Consejo y Comisión* (T-572/93, Rec. p. II-2025), apartado 85 *inter alia*, en la que el Tribunal concluyó que la Comisión no había incumplido su deber de *protección diplomática*. Si bien el uso de este término podría considerarse de impropio al tratarse, en realidad, de la protección a los nacionales de la Unión en materias en la que ésta tiene competencia exclusiva, como la pesca. Véase en este sentido, entre otros, ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 11, 2006, p. 19.

<sup>43</sup> Véanse a este respecto las excepciones previstas por el artículo 8 del Convenio de Viena sobre relaciones consulares de 1963, o el artículo 46 del Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961 mencionados anteriormente.

<sup>44</sup> Véase a este respecto la opinión de MORARU, M. «The Protection of Citizens in the World: A legal Assessment of the EU Citizen's Right to Protection Abroad», en LARIK, J., y MORARU, M., (eds.), *Ever-Closer in Brussels –Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty*, *EUI Working Paper LAW* (2011/10), p. 121-122.

<sup>45</sup> Otras enmiendas del Parlamento Europeo aceptadas por la Comisión están relacionadas con el papel del Estado miembro no representado del que son nacionales los ciudadanos que solicitan ayuda, que deberá apoyar constantemente a los Estados miembros que presten asistencia a sus nacionales (considerando 25 bis nuevo), o con la especial consideración que las autoridades diplomáticas o consulares de los Estados miembros

se incluye a las delegaciones de la Unión y al propio Servicio Europeo de Acción Exterior, junto a los Estados miembros, entre los actores que deberán coordinarse entre sí para prestar la protección establecida por los Tratados,<sup>46</sup> incluso entre los que podrán prestar dicha asistencia (previa dotación al Servicio Europeo de Acción Exterior de los medios financieros precisos) si fuera preciso, particularmente en situaciones de emergencia.<sup>47</sup>

En suma, a fin de favorecer la aprobación de la Propuesta por parte del Consejo, la Comisión ha adoptado un enfoque pragmático al rechazar algunas de las propuestas más ambiciosas del Parlamento, en concreto las relativas a sustituir a los Estados Principales por las delegaciones de la Unión en casos de crisis y a que éstas prestaran asistencia consular cotidiana.

No obstante, a tenor de lo expresado por algunos Estados miembros, dicha aprobación no va a resultar sencilla. Tanto el Gobierno del Reino Unido como el Parlamento de dicho Estado miembro han mostrado su rechazo a algunos aspectos de la Directiva, particularmente a los relacionados con la asignación de cualquier papel relevante al Servicio Europeo de Acción Exterior (y por tanto a las delegaciones de la Unión) en materia de protección consular, que consideran una competencia nacional.<sup>48</sup> Las reservas del Reino Unido parecen no ser las únicas. Otros Estados miembros estarían también en contra del alcance de la Propuesta de Directiva, y de la propia Propuesta *per se*.<sup>49</sup>

---

deberán tener cuando asistan a víctimas de la trata de seres humanos por delitos cometidos como consecuencia directa de su condición de víctima de dicha trata (considerando 14 bis nuevo).

<sup>46</sup> Véanse a este respecto las siguientes enmiendas aceptadas por la Comisión: enmiendas 1 (relativa al considerando 6a), 2 (relativa al considerado 7), 16 y 17 (considerandos 22a y b), 32 (que introduce el nuevo artículo 5a), 42 (que introduce el nuevo artículo 11a) y 46 (relativa al artículo 14).

<sup>47</sup> Véase la enmienda 4, relativa al considerando 23 de la Propuesta de Directiva.

<sup>48</sup> Véase a este respecto, entre otros, el informe de 11 de Marzo de 2013 presentado por el Comité del Parlamento británico encargado de revisar la evolución de la política y Derecho de la Unión Europea (European Scrutiny Committee) ((33569) 18821/11 + ADDs 1-2 COM(11) 881), apartados 12.7 a 12.13. El Comité mencionado ha llegado a plantear que el Gobierno se oponga, no ya a algunas cláusulas como hasta ahora, sino a la Directiva «per se». Véase el Informe de 9 de febrero de 2012 presentado por el Comité del Parlamento británico encargado de revisar la evolución de la política y Derecho de la Unión Europea (European Scrutiny Committee) ((33569) 18821/11 + ADDs 1-2 COM (11) 881), apartado 7.49.

<sup>49</sup> *Ibidem*, apartado 12.14 «The Minister says that, during the subsequent discussions in the COCON Working Group — most recently on 11 January — the Government has maintained a general reserve against the Directive, with a number of Member States

En efecto, como ha reconocido la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en su informe sobre el Servicio Europeo de Acción exterior de 22 de diciembre de 2011, algunos Estados miembros se oponen *frontalmente* a que las delegaciones de la Unión asuman un papel más relevante en materia de protección consular, mientras que otros manifiestan un gran interés en que así sea.<sup>50</sup> El resultado final de la negociación de la Propuesta de Directiva en el Consejo revelará qué grupo de Estados miembros prevalece, si bien, como se ha expuesto, la Propuesta de la Comisión no atribuye a las delegaciones de la Unión un papel protagonista en la materia, en contra de la opinión del Parlamento Europeo. La firme oposición de algunos Estados miembros a que las delegaciones de la Unión asuman un papel más relevante en materia de protección consular aporta luz sobre las probables razones por las que la Comisión ha decidido no modificar formalmente su propuesta para incluir las enmiendas del Parlamento Europeo en ese sentido pues dicha propuesta modificada podría nacer muerta en el contexto descrito.

### III. CONCLUSIONES

El presente trabajo tenía por objeto analizar la naturaleza jurídica y el alcance de la protección diplomática y consular de la Unión Europea con arreglo al derecho vigente y especialmente con arreglo a las perspectivas de futuro que plantea la propuesta de directiva del Consejo que está siendo tramitada. Del mismo se deducen las siguientes conclusiones.

En primer lugar, la protección diplomática y consular recogida en los artículos 20 y 23 TFUE y en el 46 de la CDFUE constituye un derecho de los ciudadanos de la Unión no representados en el país en el que solicitan protección a recibir el mismo trato que los ciudadanos del Estado miembro al

---

opposing both the scope and basis of the Directive, and any role for the EEAS in the provision of consular assistance.»

<sup>50</sup> Véase el Informe de la Alta Representante al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión de 22 de diciembre de 2011, apartado 20, p. 9 «Algunos Estados miembros han manifestado un gran interés en que las delegaciones de la UE desarrollen capacidad para el apoyo consular a los ciudadanos de la UE que se hallen en dificultades en terceros países. Por otra parte, una serie de Estados miembros se opone frontalmente a que la UE asuma un papel más relevante en este ámbito, que consideran una competencia nacional.»

que la solicitan. Dicha protección deberá ser prestada sólo en aquellos casos en los que los nacionales del Estado miembro al que se solicita la protección también la recibirían.

En segundo lugar, la observancia de este derecho de los ciudadanos por los Estados miembros de la Unión debe poder ser objeto de revisión jurisdiccional por los tribunales nacionales de todos los Estados miembros de la Unión y por los de la propia Unión, con arreglo al artículo 19.1 TUE, a los artículos 46 y 47 de la CDFUE, y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En tercer lugar, en cuanto al contenido del derecho objeto de este trabajo, la protección conferida con base en los Tratados consiste, por el momento, en funciones de asistencia consular, a tenor de lo dispuesto por las decisiones aprobadas por los Estados miembros reunidos en el Consejo de la Unión (especialmente por la Decisión 95/553/CE). En todo caso, la lista de supuestos de asistencia prevista por la Decisión 95/553/CE, que cabría calificar como de asistencia consular en situaciones de emergencia o dificultad, no debe ser considerada como exhaustiva, habida cuenta de que los Estados miembros están obligados como se ha expuesto, con base en los Tratados, a prestar a los ciudadanos no representados por su Estado de nacionalidad en un tercer país el mismo tipo de protección que prestarían a sus nacionales en una situación similar.

No obstante, el Derecho de la Unión, a diferencia del Derecho internacional vigente, no excluye la posibilidad de que la protección conferida con base en los Tratados, concebida como un derecho de los ciudadanos, se amplíe al ámbito de la protección diplomática. El ejercicio de dicha protección diplomática, tanto por los Estados miembros como, quizá a largo plazo, por la Unión directamente, requeriría en cualquier caso el consentimiento del tercer país donde dicha protección se fuera a llevar a cabo, así como el de la nacionalidad del solicitante de la misma, y el del Estado que efectivamente preste la protección (estos dos últimos consentimientos se podrían obtener mediante la aprobación de un instrumento comunitario por unanimidad).

En cuarto lugar, con base en el nuevo marco jurídico introducido por el Tratado de Lisboa, la Comisión Europea ha propuesto una Directiva del Consejo sobre protección consular (no diplomática), que sustituiría a la Decisión 95/553/CE. La propuesta de Directiva incluye, entre otras novedades significativas, a los familiares de los ciudadanos de la Unión que no sean, ellos mismos, ciudadanos europeos entre los beneficiarios de la protección consular, clarifica el concepto de embajada o consulado accesible, asigna funciones de apoyo a las delegaciones de la Unión en terceros países, y confirma

que la lista de supuestos de asistencia consular incluidos en la misma (esencialmente los mismos que recoge la Decisión 95/553/CE) no es exhaustiva.

Por último, es cierto que la Comisión no ha incorporado algunas de las enmiendas más ambiciosas propuestas por el Parlamento en la consulta preceptiva que establece el artículo 23 TFUE, en particular las relativas a sustituir a los Estados Principales por las delegaciones de la Unión en situaciones de crisis y a que éstas presten asistencia consular directa de forma ordinaria. El momento era propicio para incluir dichas funciones, habida cuenta de que coincide con la revisión de la Decisión de 2010 por la que se establece la organización y funcionamiento del SEAE, revisión que podría reflejar las nuevas atribuciones. No obstante, a tenor de las opiniones negativas vertidas por algunos Estados miembros en relación con la atribución de funciones consulares al SEAE, la decisión de la Comisión de no incluir las propuestas más ambiciosas del Parlamento parece razonable, cuando no necesaria, para que la Propuesta de Directiva pueda ser aprobada por el Consejo. Su aprobación, tras la incorporación de numerosas enmiendas del Parlamento al texto inicial, sería una buena noticia y un paso importante hacia una protección efectiva de los ciudadanos en el exterior, al que sin duda seguirían otros. Al fin, como adelantó Schumann «Europa no se hará de golpe, ni en una obra de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas...».

#### LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE LISBOA

**RESUMEN:** El presente trabajo analiza la naturaleza jurídica y el alcance de la protección diplomática y consular de la Unión Europea con arreglo al derecho vigente y a las perspectivas de futuro que plantea la propuesta de directiva del Consejo que está siendo tramitada. El trabajo analiza la evolución del contenido de este derecho desde su introducción en el Tratado de Maastricht hasta la Propuesta de Directiva sobre protección consular recientemente presentada por la Comisión Europea. Por último, se incluyen unas consideraciones a modo de conclusión sobre la naturaleza jurídica, contenido y proyección a futuro de la protección diplomática y consular establecida por los Tratados.

**PALABRAS CLAVE:** protección diplomática; protección consular; Unión Europea; derecho individual; Propuesta de Directiva; SEAE.

## DIPLOMATIC AND CONSULAR PROTECTION OF EUROPEAN UNION CITIZENS AFTER THE LISBON TREATY

**ABSTRACT:** This paper analyzes the legal nature and scope of the diplomatic and consular protection of the European Union under the law currently in force and the future prospects raised by the proposal for a Council directive released by the European Commission. The paper analyzes the evolution of the content of this right since its introduction in the Treaty of Maastricht to the proposal for a Council Directive on consular protection recently released. Finally, some conclusions on the legal nature, the content and future prospects on the diplomatic and consular protection established by the Treaties are included.

**KEY WORDS:** diplomatic protection; consular protection; European Union; individual right; draft Directive; EEAS.

## PROTECTION DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE DES CITOYENS DE L'UNION EUROPÉENNE APRES LE TRAITÉ DE LISBONNE

**RÉSUMÉ:** Cette étude analyse la nature et l'étendue de la protection diplomatique et consulaire de l'Union européenne en vertu de la loi actuelle et des perspectives soulevées par la proposition de directive du Conseil en la matière. Le document analyse l'évolution du contenu de ce droit depuis son introduction dans le traité de Maastricht à la proposition de directive sur la protection consulaire présenté récemment par la Commission européenne. Enfin, quelques considérations en conclusion sur la nature juridique, le contenu et la projection de la protection diplomatique et consulaire établi par les traités sont incluses.

**MOTS CLÉS:** protection diplomatique; protection consulaire; Union européenne; droit; Proposition de directive; SEAE.