

Trabajo Fin de Grado

Protección y asistencia consular por afinidad a los ciudadanos de la Unión Europea no representados en terceros países.
Consular protection and assistance by affinity to citizens of the European Union not represented in third countries.

Autor

Iván Ramos López

Director

Ana Gascón Marcén

ÍNDICE

I.	ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	3
II.	INTRODUCCIÓN.....	4
	1. Cuestión tratada.....	4
	2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés.....	5
	3. Estructura.....	5
	4. Metodología seguida.....	6
III.	ORIGEN, BASE JURÍDICA Y DISTINCIÓN DE OTRAS FORMAS DE PROTECCIÓN.....	7
	1. Origen de la protección y asistencia por afinidad.....	7
	2. Base jurídica del Derecho a la Protección Consular por afinidad.....	8
	3. Distinción de otras formas de protección y asistencia.....	8
IV.	ANTECEDENTES REGULATORIOS.....	10
V.	REGULACIÓN ACTUAL.....	12
	1. Fundamento de la Directiva.....	12
	2. Objetivo de la Directiva.....	13
	3. Características del Derecho a la Protección Consular de los ciudadanos no representados.....	16
	4. Estructura de la Directiva.....	18
	5. Transposición en España de la Directiva.....	19
VI.	REGULACIÓN EN EL HORIZONTE: PROPUESTA DE DIRECTIVA DE DOCUMENTO PROVISIONAL DE VIAJE DE LA UE.....	20
	1. Motivación de la propuesta.....	20
	2. Base jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad.....	21
	3. Resultados de las evaluaciones <i>ex post</i> , de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto.....	22
	4. Documento provisional de viaje de la UE.....	22
VII.	PRÁCTICA DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN POR AFINIDAD....	26
	1. Comunicaciones, consultas, recomendaciones, y otros instrumentos de trabajo de la Comisión.....	26
	2. Datos de la asistencia de ciudadanos de la UE no representados.....	29
VIII.	CONCLUSIONES.....	31
IX.	BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES.....	33

I. ABREVIATURAS UTILIZADAS.

AAEE	Asuntos Exteriores
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCEE	Comunidades Europeas
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CE	Comunidad Europea
CESE	Comité Económico y Social Europeo
COCON	Grupo de Asuntos Consulares del Consejo
COM	Comisión Europea
CPE	Comunidad Política Europea
DPV	Documento Provisional de Viaje
LASEE	Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado
MPCUE	Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea
NNUU	Naciones Unidas
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

II. INTRODUCCIÓN.

1. Cuestión tratada.

En el presente trabajo abordamos la protección y asistencia consular de los ciudadanos de la Unión Europea en terceros países, cuestión que se ha ido desarrollando desde principios de la década de los noventa del siglo pasado, como reflejo de la mejora de los derechos de la ciudadanía de la UE, introducidos por el Tratado de Maastricht de 1992 hasta el Tratado de Lisboa de 2007, que aspira a una política exterior reforzada de la Unión.

En primer lugar, la protección consular común europea, todavía desarrollada únicamente a nivel estatal por cada Estado miembro, se presenta como el destino al que aspiran los ciudadanos de la UE. Hasta que ello se consiga, en la actualidad, la simple asistencia entre Estados europeos en países terceros se ha visto incrementada: Por un lado, con la ampliación de la UE, originando un mayor movimiento de los ciudadanos de esta hacia terceros Estados. Por otro lado, con las situaciones de crisis, a las cuales se han debido acomodar las funciones consulares con unas prestaciones administrativas y legales más flexibles y rápidas que las cotidianas.

La consecuencia de ello es una mejora continua en los últimos años del marco jurídico e institucional que sirven de base para la prestación de la debida asistencia. Se ha reflejado dicho trabajo a través de tratados europeos, leyes, políticas y diversas prácticas que han permitido que los Estados miembros adopten las disposiciones y negociaciones necesarias para garantizar la protección y asistencia por afinidad, a la vez que la coordinación y cooperación con las instituciones de la UE.

El desarrollo de la protección y la asistencia consulares a nivel de la UE, como refuerzo de la identidad de la Unión hacia terceros países, y de la idea de solidaridad percibida por los ciudadanos, sigue siendo un reto que se solapa con las competencias nacionales y soberanías propias de cada Estado miembro, los cuales siguen siendo los principales actores consulares tanto en el contexto jurídico internacional como en el europeo, y cuyas legislaciones y prácticas permanecen todavía divergentes.

Pese a la mejora evidente del contexto en el que transcurre la protección y asistencia consular, aún queda pendiente la superación de obstáculos que dificultan una plena aplicación del derecho a la protección consular del que gozan los ciudadanos de la Unión en las mismas condiciones a los nacionales del Estado miembro que presta la asistencia.

Entre estos se encuentran los diferentes puntos de vista de las propuestas de los Estados miembros, por una parte, y de las instituciones de la UE, que tienen la competencia explícita de adoptar normas comunes de la UE para proteger a los ciudadanos de la Unión en terceros países. Los primeros, sobre todo los más grandes, aspiran a una cooperación intergubernamental, mientras que, en concreto, la Comisión anhela un papel importante para la amplia red de delegaciones de la Unión.

2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés.

La razón principal de dicha temática es comprender la representación y asistencia de los Estados de origen en terceros Estados, ya que hasta hace bien poco tenía la idea de que la representación y apoyo diplomático de cada país se limitaba a las funciones ejercidas por los AAEE de cada Estado, y por lo tanto con un interés esencialmente nacional.

Estaba equivocado ya que el papel de la UE, como ente supraestatal, aspira a una mayor y mejor regulación, y dado que soy un fiel defensor de dicha comunidad política de derecho, me intereso por conocer su destino, objetivos y ambiciones en un contexto complicado. Generalmente, la asunción de competencias por las instituciones de esta va ineludiblemente unida a la pérdida de parte de la soberanía nacional de cada Estado miembro.

A parte de ello, el hecho de haber recibido el apoyo del personal consular español en territorio alemán, en concreto en la circunscripción de Múnich, en el tiempo en el que recibía el tratamiento médico correspondiente en un hospital cercano, despertó mi cariño e interés en descubrir el cometido de estas autoridades hacia los nacionales españoles, y subsidiariamente a todos los europeos que no gozan en otros países fuera de la UE de un consulado propio.

El interés del trabajo es consecuencia de la situación privilegiada de la que disfrutamos los ciudadanos europeos españoles al cruzar las fronteras de la UE, ya que, debido a nuestras relaciones coloniales pasadas y riqueza cultural lingüística, gozamos de una de las mayores representaciones mundiales por parte de nuestras autoridades diplomáticas ya sea en forma de embajadas, consulados, u otras formas de representación.

3. Estructura.

Para el desarrollo de la obra seguimos una estructuración basada principalmente en tres partes a destacar. En la primera, a la que dedicamos el capítulo tercero, establecemos el origen, base jurídica y distinción de otras figuras similares, haciendo en la misma un estudio puramente teórico del tema.

En segundo lugar, encontramos la parte que se dedica a analizar el contexto regulatorio en que se desenvuelve, sirviéndose de los antecedentes, regulación actual y también de la tendencia o futuro legislativo, apareciendo todo ello en los capítulos cuarto, quinto y sexto, respectivamente.

El séptimo capítulo se centra en el estudio práctico del derecho a la protección, y para finalizar, mediante unas conclusiones trataremos de reflejar las ideas principales con las que se debe quedar el lector, uniendo el estudio de la obra con las pertinentes reflexiones suscitadas.

4. Metodología seguida.

El procedimiento que he llevado a cabo para realizar mi investigación ha sido un estudio en profundidad sobre toda la normativa, origen y teorías explicativas del proceso de representación consular y diplomática. En un primer lugar estudié con un alcance internacional varios casos de jurisprudencia que me obligaron a especificar más acerca de una temática más limitada como es la Unión Europea, ya que mi Trabajo de Fin de Grado resultaba un tanto generalista si me decantaba por un estudio simplemente general del fenómeno consular y diplomático.

Una vez definido el alcance simplemente a nivel europeo, y tras un análisis de los principales Convenios internacionales reguladores, principalmente de las Convenciones de Viena de 1961 y 1963 sobre representación diplomática y consular, y la pertinente normativa europea, a saber TFUE y TUE, me decidí por el tema de la asistencia consular por afinidad debido a la gran cantidad de fuentes bibliográficas que me permiten plasmar los diferentes puntos de vista de los autores europeos, ya que no todas las naciones están involucradas con la misma intensidad en el fenómeno representativo. Tras una lectura y estudio ya concreto del tema a desarrollar, he ido recogiendo las ideas de los autores, y las he organizado principalmente entre lo que es explicación más teórica del derecho a la asistencia entre Estados miembros, la regulación y futuro jurídico, y la parte más práctica.

Por último, para finalizar mi obra, mediante las conclusiones he intentado interrelacionar las ideas generales que creo describen el fenómeno objeto de estudio, para un público universitario que pretenda saber algo más de la protección que tenemos los ciudadanos europeos, y de otras ventajas que quizás son menos conocidas y poco divulgadas por los medios de comunicación.

III. ORIGEN, BASE JURÍDICA Y DISTINCIÓN DE OTRAS FORMAS DE PROTECCIÓN.

1. Origen de la protección y asistencia por afinidad.

El origen se configura gracias a la práctica realizada anterior incluso a la CPE por los Estados miembros de las Comunidades Europeas, para solucionar situaciones comprometidas de grupos de nacionales comunitarios en el supuesto de ausencia de representación por uno o algunos Estados miembros en terceros países. Frente a la protección diplomática estricta, no es óbice el cumplimiento del requisito formal de la presentación de una reclamación en regla¹.

Incluía gestiones y medidas preventivas a veces oficiosas, y acciones con el fin de ayudar en la protección de comunitarios, solventando los condicionamientos y límites impuestos por el derecho internacional a la protección consular como sobre todo a la protección diplomática en sentido estricto, que impiden un desarrollo de algunas de sus dimensiones². Con esta mecánica se han servido algunos Estados miembros de los vínculos especiales que algunos ostentan con terceros debido a relaciones coloniales pasadas³.

A su vez, la falta del vínculo de la nacionalidad en la protección por afinidad encuentra su fundamento en la llamada protección humanitaria que desempeñaban los Estados miembros en beneficio de individuos y grupos de individuos no nacionales comunitarios, tras el progreso vivido en cuestiones de protección de derechos humanos y libertades fundamentales de la persona con independencia de la nacionalidad. La condición sería que hubiera relaciones diplomáticas con el Estado receptor, sin ir acompañadas las medidas de sanciones contra el Estado en cuestión, quedando intactas las relaciones de comercio y cooperación⁴.

¹ DÍEZ DE VELASCO, M., «Reflexiones sobre la protección diplomática», en *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor don Antonio Truyol Serra*, 2 vols., Madrid, 1986, vol. 1, pp. 377-391, pp. 384-385).

² SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.A., «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 11 - 2º semestre de 2006, p.12.

³ JIMÉNEZ PIERNAS, C., «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea», en *RIE*, vol. 20, núm. 1, 1993, pp. 9-51, p.36.

⁴ «Práctica española de Derecho Internacional Público», en *REDI*, 1991, vol. XLIII, pp. 137, 140-141 y 424.

2. Base jurídica del Derecho a la Protección Consular por afinidad.

Es el art. 20 TFUE el que establece la ciudadanía de la UE, siendo ciudadano de esta toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. Dicha ciudadanía europea se suma a la ciudadanía nacional sin sustituirla. Además, en el mismo art. 20.2, letra c), aparece el derecho de la protección por afinidad, y desarrollado en el art. 23 TFUE, que equivale al antiguo art. 20 TCE.

Según el mismo, “todo ciudadano de la Unión podrá 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. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección”.

También, en el artículo 35 del TUE se dispone el derecho de los ciudadanos de la Unión a la protección consular, aunque es gracias al Tratado de Lisboa por lo que queda reforzada la posición de ciudadano de la Unión. También es el que da la base jurídica para el desarrollo del derecho, con la iniciativa en manos de la Comisión, el PE como órgano de consulta, y el Consejo el que toma la decisión.

El derecho a la protección consular se consagra en el art. 46 de la CDFUE, confirmando el rango de derecho fundamental individual, como reflejo del valor de la solidaridad, que junto a la no discriminación y el respeto de los derechos humanos, sobre ellos se asienta la Unión.

3. Distinción de otras formas de protección y asistencia.

Debemos distinguir la protección y asistencia consular por afinidad de la protección diplomática estricta y de la protección y asistencia consular estándar. La protección diplomática conlleva «la invocación por un Estado, mediante la acción diplomática o por otros medios de solución pacífica, de la responsabilidad de otro Estado por el perjuicio causado por un hecho internacionalmente ilícito de ese Estado a una persona natural o jurídica que es un nacional del primer Estado con miras a hacer efectiva esa responsabilidad»⁵. La reclamación formal por parte del Estado dañado es lo que

⁵ Art. 1 del Proyecto de la CDI sobre Protección Diplomática. Capítulo IV del Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58º periodo de sesiones (2006), Asamblea General. Documentos oficiales. 61º periodo de sesiones. Suplemento núm. 10 (A/61/10), Naciones Unidas. Nueva York, pp. 15-113, pp. 27-32.

diferencia a esta protección de las demás. Debemos dejar claro que a pesar de usar el legislador europeo el término protección diplomática en la CDFUE, es obvio que no se refería a este mecanismo.

La protección consular, por otro lado, «es la acción que un funcionario consular desempeña ante las autoridades locales del Estado receptor para prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado acreditante que residen o se encuentran en su circunscripción consular»⁶, a cuyo desempeño no puede oponerse el Estado receptor. Implica que el lesionado sea nacional del Estado de envío, que la lesión sea resultado de la violación de una norma de derecho interno del Estado receptor, indirectamente del derecho internacional y que se haya agotado la vía interna posible ante las autoridades locales competentes. Frente a la diplomática, que era discrecional, esta es obligatoria⁷.

Por último, la asistencia consular no implica un comportamiento antijurídico ni se necesita una reclamación. El cónsul desempeña unas funciones para proteger los intereses de sus nacionales que están en dificultades en el Estado territorial, sirviéndoles ayuda y asistencia. Incluye los casos de fallecimiento, enfermedad o accidente, o de asistencia a los nacionales detenidos o presos, entre otros⁸.

La protección y asistencia consular por afinidad va a tener un contenido bastante similar a la asistencia consular nacional, aunque sin el vínculo de la nacionalidad, que va a ser la nota característica más importante frente al resto de formas de protección y asistencia. La base sobre la que se va a apoyar su razón de ser es la llamada ciudadanía de la Unión, como categoría jurídica de índole supranacional⁹. El vínculo jurídico-político ya no es sólo entre la persona y el Estado de forma exclusiva, sino que, al

⁶ MUÑOZ MACHADO, S., *Diccionario del español jurídico*, Madrid, 2016, p. 1365.

⁷ VILARIÑO PINTOS, E., *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, 5ª ed., Madrid, 2016, p. 385.

⁸ CRESPO NAVARRO, E., «La protección por afinidad de los ciudadanos de la Unión Europea no representados en terceros países», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 55, 2016, pp. 1019-1063.

⁹ CRESPO NAVARRO, E., *La erosión de la condición del vínculo de la Nacionalidad en la protección del individuo. Especial referencia a la práctica europea*. Tesis doctoral presentada en Alicante, 2003, p. 309.

otorgarse el estatus de ciudadano de la Unión a los nacionales¹⁰ de los Estados miembros, estos gozan de un doble vínculo, tanto con el Estado como con la UE¹¹.

IV. ANTECEDENTES REGULATORIOS.

El origen se sitúa en primer lugar, y sólo como una afirmación de un acto consuetudinario ya adoptado desde los años ochenta por las CCEE¹², en el marco del estatuto de ciudadanía de la UE, creado a la vez que la UE, mediante el Tratado de Maastricht del 7 de febrero de 1992¹³. Era primero el art. 8.C TCE¹⁴, luego pasando a ser gracias al Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997¹⁵, el art. 20 TCE, el que recogía lo establecido actualmente en el art. 23 TFUE. Por otro lado, el art. J.6 TUE¹⁶, que pasó a ser el art. 20 TUE, recogía hoy lo que aparece en el art. 35 TUE.

En segundo lugar, otro precedente se encuentra en las Directrices del Comité Político de la Cooperación Política Europea (CPE) más enfocado en situaciones de crisis política o catástrofe¹⁷. En 1993 se amplió para los supuestos de repatriación, debido a muerte, accidente, ataque con violencia, enfermedad grave o arresto¹⁸.

¹⁰ Mientras que la nacionalidad es la calidad o condición jurídica que dimana del vínculo o de la relación existente entre una persona y un Estado determinado, la ciudadanía es la categoría jurídica mediante la que se designa la pertenencia de un individuo a una comunidad política en virtud de cuyas leyes disfruta en principio de plenos derechos civiles y políticos. JIMÉNEZ PIERNAS, C., «La protección...» *cit.*, pp. 13-14.

¹¹ El art. 20.1 TFUE, antiguo art. 17.1 TCE, crea una ciudadanía de la Unión, siendo ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. Además, la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

¹² JIMÉNEZ PIERNAS, C., «La protección...» *cit.*, p.35.

¹³ Tratado de la Unión Europea, adoptado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, BOE de 13 de enero de 1994.

¹⁴ Art. 8.C TCE: «Todo ciudadano de la Unión podrá 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. Antes del 31 de diciembre de 1993, los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección».

¹⁵ Versión consolidada en DO C 340, de 10 de noviembre de 1997.

¹⁶ Art. J.6 TUE: «Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes adoptadas por el Consejo. Intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el art. 8C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea».

¹⁷ Directrices recogidas por España en la Orden Circular del Ministerio de AA. EE. núm. 3078, de 5 de mayo de 1986.

¹⁸ Directrices para la protección de los ciudadanos comunitarios que no contaran con representación por las representaciones diplomáticas comunitarias en terceros países, aprobadas por el Comité Político en su reunión de 29 y 30 de marzo de 1993.

El tercer precedente serían las Directrices del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares del Consejo (COCON), aprobadas por el Consejo¹⁹, pero sin duda cuando realmente se desarrolló legislativamente en detalle en qué debía consistir el derecho fue a través de la Decisión 95/553/CE²⁰, entrada en vigor en mayo de 2002²¹, como desarrollo del derogado art. 8C TCE, completada por la Decisión 96/409/PESC dedicada al DPV. La Decisión 95/553/CE establecía una protección subsidiaria, ya que sólo se daba en caso de no contar el ciudadano con representación permanente accesible, ni cónsul honorario accesible y competente.

Características importantes de dicha Decisión era la exigencia de que la asistencia al ciudadano europeo fuera exactamente la misma a la recibida por los propios nacionales, y la prohibición del anticipo económico sin la previa autorización del Estado de nacionalidad, y con el posterior reembolso del ciudadano²², salvo renuncia de las autoridades de origen. La protección se supedita a la no oposición de los Estados terceros, al quedar fuera del vínculo de nacionalidad.

Para mejorar el derecho, la acción de la Comisión se plasmó en un libro verde en 2006²³ y en el Plan de Acción para el Período 2007-2009²⁴. Debido a que los ciudadanos solicitan la ayuda para la protección consular, y rara vez sobre la protección diplomática, la Comisión decidió limitar las medidas a la primera variante. Por otro lado, se amplió a los miembros de la familia del ciudadano de la UE como beneficiarios, aunque provengan de terceros Estados, aunque no incluyó a los refugiados, apátridas y otros no nacionales residentes en un Estado miembro, pese a la iniciativa del PE²⁵.

¹⁹ Directrices de 2006, en Doc. 10109/06, de 2 de junio de 2006.

²⁰ Decisión 95/553/CE 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).

²¹ Es interesante el hecho de que la entrada en vigor no fuera hasta mayo de 2002, porque hasta entonces no todos los Estados miembros habían adoptado las medidas legislativas internas necesarias, sin perjuicio de que en la práctica ya garantizaban ese tipo de protección. Esto lo indica la Comisión en su Tercer Informe sobre la ciudadanía de la Unión, COM (2001) 506 final, p. 20.

²² Los modelos comunes de compromiso de reembolso que debían usarse para el supuesto del adelanto financiero y de la repatriación se adjuntaban mediante los anexos I y II, respectivamente.

²³ Libro Verde de la Comisión Europea, de 28 de noviembre de 2006, sobre la protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en terceros países [COM (2006) 712 final - Diario Oficial C 30 de 10.2.2007].

²⁴ 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] COM/2007/0767 final.

²⁵ Objetivo de mejora ha sido también que los Estados miembros y las Delegaciones de la UE se sitúen en las mismas instalaciones y se sirvan de los mismos medios de trabajo, para aprovecharse las sinergias que ello conlleva y la mejora en el coste económico.

En cuanto a 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 (96/409/PESC), hay que decir que nació como un medio de asistencia a los ciudadanos de la UE que se encontraban en dificultades, mediante el establecimiento del documento provisional de viaje con el formato uniforme recogido en el Anexo I, que forma parte de dicha Decisión. En los Anexos II y III figuran, por otro lado, las reglas que rigen la expedición del documento provisional y las medidas de seguridad²⁶, respectivamente.

V. REGULACIÓN ACTUAL.

El cuerpo regulatorio más importante aparece en la Directiva (UE) 2015/637²⁷ del Consejo de 20 de abril de 2015 sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE.

1. Fundamento de la Directiva.

El fundamento de la Directiva se encuentra en el art. 23 TFUE²⁸. Dicho artículo no sólo establece el derecho en sí mismo a ser protegido por cualquier Estado miembro, sino que, como se ve en el apartado segundo, da la posibilidad al Consejo de adoptar directivas para coordinar y cooperar de forma que se facilite la protección en sí.

La cooperación y coordinación eficaces son necesarias para proteger a los ciudadanos no representados en terceros países, de forma que el Estado que preste la asistencia en un tercer país donde esté presente y el Estado miembro propio del ciudadano asistido deben cooperar fuertemente. En este caso, la cooperación consular local puede convertirse en más farragosa con los ciudadanos no representados al involucrar a

²⁶ En dichas medidas aparecen explicadas las dimensiones pertinentes, el papel en el que imprimirlo, el sistema de numeración, la fijación de la fotografía del titular, la introducción de los datos personales del titular, el sello de la autoridad de expedición, y otras medidas de seguridad adicionales, planchas de impresión y el almacenamiento de ejemplares en blanco de los DPV.

²⁷ Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE. OJ L 106, 24.4.2015, p. 1–13.

²⁸ Según el mismo, “todo ciudadano de la Unión podrá 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. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección.

El Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo, directivas en las que se establezcan las medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar dicha protección.”

autoridades no representadas, debiendo implantarse una regulación concisa y firme, a la vez que aclarar las medidas adecuadas.

La protección va a depender de varias situaciones, y es por ello por lo que no debe limitarse a los casos que determina la Directiva, aunque debe concretarse el ámbito de la protección consular según la Directiva para poder establecer las medidas de coordinación y cooperación exactas.

La Directiva reconoce y refuerza la contribución que presta el SEAE y las delegaciones de la Unión en el supuesto específico de situaciones de crisis, según la Decisión 2010/427/UE del Consejo, artículo 5, apartado 10.

En el caso de que el Estado miembro que preste la asistencia se vea obligado a ampliar la protección a los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que provengan de terceros países, también se fundamenta en el derecho al respeto de la vida privada y familiar que reconoce el art. 7 de la Carta. Y si el que recibe la asistencia es un menor, donde el interés de este es lo primordial, se amplía el fundamento al art. 24 de la Carta y a la CDN de las NNUU de 20 de noviembre de 1989.

2. Objetivo de la Directiva.

El objetivo es fomentar la protección consular que reconoce la Carta y los Tratados, respetando los derechos fundamentales y principios reconocidos, en concreto el principio de no discriminación, el derecho a la vida e integridad de la persona, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, los derechos del menor, los derechos de la defensa y el derecho a un juez imparcial.

Concretamente, en la Directiva se establecen medidas de cooperación y coordinación necesarias para facilitar una mayor protección consular de los ciudadanos no representados, de forma que aumente la seguridad jurídica, y la cooperación y solidaridad eficaces entre las autoridades consulares.

La solidaridad y cooperación incluye a los asuntos económicos, siendo éstos el último recurso por parte de los Estados miembros a sus mismos nacionales de forma excepcional y por imposibilidad de obtener ayuda económica por otras vías. La asistencia económica a los ciudadanos no representados es la misma que a los nacionales del Estado que asiste, con la exigencia de firmar un compromiso por el ciudadano no representado de reembolsar al Estado miembro no representado los gastos, si los nacionales del Estado asistente están en la obligación de hacerlo en esa

misma situación. Si los nacionales no estuvieran obligados a reembolsar, según el principio de no discriminación, no habrá posibilidad de reembolso. En esta posible exigencia se incluyen las tasas consulares aplicables.

El fin al que se enfrenta pues esta Directiva en este aspecto es el correcto reparto de los gastos financieros y reembolsos, de forma que el Estado miembro no representado reembolse al que ha prestado la asistencia los gastos incurridos, debiendo decidir este último si los solicita o no, y en caso afirmativo acordando las modalidades y plazos. En el supuesto de detención o prisión, los gastos de la protección al ciudadano no representado incluyen los propios del viaje, alojamiento o traducción, entre otros, excepcionalmente elevados para el Estado miembro que asiste. La información sobre la cuantificación de estos es obligatoria antes de llevar a cabo la asistencia en sí.

En situaciones de crisis los procedimientos financieros se simplifican ante la necesidad de una respuesta fugaz, no necesitando el Estado miembro que asiste la firma del compromiso de devolución del ciudadano no representado para exigir el reembolso, y además los gastos pueden cubrirse proporcionalmente según el número de ciudadanos nacionales asistidos, restando la contribución que haya entregado por adelantado el MPCUE.

La cooperación y coordinación de las autoridades de los Estados tiene lugar entre sí y con la Unión, sobre todo la Comisión y el SEAE. La Unión se representa en terceros países por las delegaciones de esta, que colaboran estrechamente con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.

La propia Directiva es independiente de la competencia de los Estados miembros para definir su protección a los propios nacionales. De esta forma, la Directiva no afecta a las disposiciones nacionales que sean más favorables y compatibles con esta.

Tampoco afecta la misma a las relaciones consulares entre los Estados miembros y terceros países, sobre todo los derechos y obligaciones que derivan de los usos y acuerdos internacionales, en concreto la Convención de Viena sobre relaciones consulares de 24 de abril de 1963, que los Estados miembros aplican en consonancia a la legislación de la Unión. Según el art. 8 de la misma Convención, los Estados partes podrán, previa la pertinente notificación al Estado receptor y siempre que el mismo no se oponga, ejercer funciones consulares por cuenta de un tercer Estado, en el Estado

receptor, lo que habilita a proporcionar protección consular en nombre de otro Estado miembro de la UE previa notificación adecuada, si no se opone el país tercero.

Esta Directiva no impide que el Estado miembro que presta la asistencia y el Estado miembro originario del ciudadano no representado estimen ampliar la asistencia a los familiares del ciudadano de la Unión no representado que sean nacionales de terceros países, con mayor protección a la exigida por el Derecho nacional del Estado miembro que asiste o al consuetudinario, valorando las demandas del Estado miembro no representado, y respetando siempre el Derecho de la Unión.

Tampoco impide la Directiva que el Estado miembro no representado en el tercer país proteja consularmente a sus nacionales por otras vías no presenciales como los servicios consulares en línea. El Estado miembro no representado puede solicitar al Estado miembro que ha sido solicitado o efectúa la protección que le emita la solicitud o expediente para ejercitar él la pertinente protección, aunque nunca derivando ello en una privación de la protección consular al ciudadano, y debe proporcionar toda información relevante. A su vez, el Estado miembro informado o solicitado de protección consular por un ciudadano no representado, está obligado, al no ser que sea un caso urgente, a contactar con el Estado miembro nacional del solicitante y prestarle la información que corresponda con anterioridad a cualquier forma de asistencia. La Directiva no cubre a los ciudadanos de la Unión que se beneficien abusivamente del derecho a la protección.

Los Estados miembros tienen la facultad de elegir si la Directiva se aplica a la figura del cónsul honorario, ya que en muchas ocasiones estos ejercitan sus funciones voluntariamente, y ellas varían enormemente entre los Estados. No obstante, pueden ser requeridos los cónsules honorarios para proporcionar protección consular a ciudadanos no representados.

El concepto de Estado de referencia en la coordinación y dirección de la asistencia a ciudadanos no representados en supuestos de crisis puede ampliarse siempre que se respete la Directiva, y en general, el Derecho de la Unión²⁹.

²⁹ Directrices de la UE para la aplicación del concepto de Estado de referencia en materia consular (DO C 317 de 12.12.2008, p. 6).

3. Características del Derecho a la Protección Consular de los ciudadanos no representados.

En primer lugar, los Estados deben proteger a los ciudadanos en las mismas condiciones que a sus propios nacionales conforme al principio de no discriminación. Además, los Estados miembros, con la debida cooperación consular local, deben realizar ante los países terceros las gestiones adecuadas para poder dar protección consular en nombre de otros Estados miembros bajo cualquier circunstancia, precisando las competencias y papeles pertinentes de los actores.

Las reuniones de cooperación consular local tienen que contener el intercambio constante de información oportuna para los ciudadanos no representados, como la seguridad de estos, las condiciones de reclusión, el acceso y notificación consular y la cooperación en supuestos de crisis. Para este último caso de crisis, con el fin de asegurar una buena preparación y gestión, debe existir una nítida separación de responsabilidades entre Estados miembros representados y no representados y la delegación de la Unión, debiendo tener en consideración a los ciudadanos no representados de forma plena y siguiendo el plan acordado. Para ello, los Estados miembros carentes de embajada o consulado local suministrarán toda información de sus nacionales en ese territorio.

También es importante en situaciones de crisis la interoperabilidad entre el personal consular y otros gestores de crisis, interviniendo en grupos multidisciplinares como son los propios del SEAE de respuesta ante crisis, de coordinación operativa y gestión, como los dependientes del MPCUE³⁰. El apoyo de este Mecanismo, siempre que sea necesario para proteger a los ciudadanos no representados, puede solicitarse por el Estado de referencia³¹ o los Estados miembros encargados de coordinar la asistencia, entre otros.

En segundo lugar, la falta de representación de los ciudadanos de la Unión en un tercer país significa que el Estado miembro del que es nacional no presenta embajada, consulado o cónsul honorario, como también se entiende en los casos en que la embajada, consulado o cónsul honorario del lugar en cuestión son incapaces de proporcionar por el motivo que sea la protección acorde al Derecho o práctica nacional.

³⁰ Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (DO L 347 de 20.12.2013, p. 924).

³¹ El concepto «Estado de referencia» utilizado en la presente Directiva alude a uno o más Estados miembros representados en un tercer país y encargados de coordinar y dirigir la asistencia a ciudadanos no representados durante las crisis.

Para valorar esta capacidad de suministrar la correcta protección consular, las embajadas y consulados tienen que comunicarse todo acontecimiento excepcional.

La accesibilidad y la proximidad también son trascendentales en este sentido puesto que, si el ciudadano no puede contactar o ser contactado con certeza por sus autoridades diplomáticas o consulares, no podrá ser reenviado por la embajada o consulado de otro Estado miembro. En este sentido, en la Propuesta³² de Directiva que elaboró la Comisión Europea, se establecía en el art. 3, relativo a la accesibilidad de una embajada o consulado, un tiempo máximo de un día para que un ciudadano llegara a la embajada o consulado y regresara al lugar de partida utilizando los medios de transporte usuales en el tercer país, con la excepción de que la urgencia del asunto requiriera de una asistencia más rápida³³. Sin embargo, en la Directiva no se aceptó esta explicación tan detallada de la accesibilidad, quedando mucho más escueta.

El derecho de los ciudadanos no representados a ser protegidos por otro Estado miembro debe garantizarse de forma no discriminatoria, valorando cada caso en particular. Y en el caso en que los ciudadanos gocen de más de una nacionalidad de un Estado miembro, no estarán representados si ninguno de sus Estados nacionales se encuentra representado en el país tercero.

En tercer lugar, la asistencia puede ampliarse a los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión provenientes de terceros países, aunque los Estados miembros pueden negarse a prestar protección a los familiares si entra en juego la expedición de DPV.

En cuarto lugar, aunque los ciudadanos no representados tengan derecho a solicitar la protección consular a cualquier Estado miembro, ello no obsta a que los mismos puedan establecer acuerdos prácticos que repartan responsabilidades y carga de trabajo que redunden en un mayor beneficio para los ciudadanos al facilitar una protección eficaz. Ello puede no ser necesario en caso de haber un reducido número de ciudadanos no representados.

Ante cada solicitud de protección, los Estados miembros valorarán si es conveniente proporcionarla o si se puede remitir a la embajada o consulado competente según el

³² Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros, hecha en Bruselas el 14 de diciembre de 2011. COM (2011) 881 final.

³³ En la propuesta se detallaban mucho más los procedimientos de algunos tipos de asistencia, como el caso de fallecimiento, accidente grave, ser víctima de un delito, etc., pero al final el Consejo los acabó eliminando, sin llegar a desarrollarse de forma tan extensa en la Directiva definitiva.

acuerdo en cuestión. Estos acuerdos deben informarse a la Comisión y al SEAE, y publicarse por la Unión y Estados miembros para mayor transparencia a los ciudadanos no representados. También deben proporcionar información actualizada de forma periódica mediante el sitio web seguro del SEAE (Consular OnLine) los Estados miembros acerca de los puntos de contacto concretos en los Estados para asegurar una buena cooperación, compartiéndose la información con las embajadas y consulados locales de los Estados miembros junto con las delegaciones de la Unión.

Para tramitar las solicitudes de protección deben presentar los solicitantes de la Unión un pasaporte o documento de identidad válidos, y en caso de no poder presentarse deberá probarse la identidad de otra forma. Incluso se podrá comprobar la identidad a través de consulta a las autoridades del supuesto Estado miembro del solicitante. Si se llegase a ampliar la protección a familiares de terceros países, el Estado miembro del solicitante ayudará al que preste la asistencia a comprobar la identidad y relación familiar.

Deben tenerse en cuenta ante todo los deseos del protegido, en cuanto a la información a familiares de su detención y también cuando el ciudadano fallece, debiendo respetar los deseos de su familiar más próximo en lo que respecta a los restos, encargándose de contactar el Estado miembro no representado.

4. Estructura de la Directiva.

La misma consta de 21 artículos repartidos a lo largo de 4 capítulos. En el primero de estos se indican las disposiciones generales y el ámbito de aplicación, en el segundo se catalogan las medidas de coordinación y cooperación, en el tercero se explican los procedimientos financieros, y, por último, en el cuarto aparecen una serie de disposiciones finales.

Aparte de todo ello, se distinguen también dos anexos: el primero dedicado al compromiso de devolución de los gastos de protección consular en caso de asistencia económica y en caso de repatriación, que debe asumir el ciudadano no representado asistido y que recoge el artículo 14, apartado 1; y el segundo relativo al formulario de solicitud de reembolso del artículo 14, apartados 2 y 3, que presenta el Estado miembro que ha prestado la asistencia, al Estado miembro del que es nacional el ciudadano asistido.

El artículo 9 es el más importante del cuerpo regulatorio, ya que, aunque no sea una lista cerrada, aparecen los casos para los que se prevé la asistencia. En el mismo se nombran la detención o prisión (a), ser víctima de un delito (b), accidente grave o enfermedad grave (c), fallecimiento (d), ayuda y repatriación en caso de emergencia (e), y necesidad de documentos provisionales de viaje como dispone la Decisión 96/409/PESC (f).

5. Transposición en España de la Directiva.

Se establece un plazo de tres años tras la conclusión del período de transposición para revisarse la Directiva, con vistas a la necesidad de evaluar los procedimientos financieros y comprobar que las cargas se dividen correctamente tras el estudio de la ejecución y aplicación de esta, de forma que la Comisión elabore un informe y considere nuevas medidas para posibilitar el ejercicio del derecho a la protección consular de los ciudadanos de la Unión.

Para transponer internamente la Directiva existen dos vías diferentes: en primer lugar, la disposición final tercera de la Ley 3/2018³⁴, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea³⁵, para regular la Orden Europea de Investigación. Mediante esta vía han sido diversos artículos los que han sido transpuestos, y a su vez esta disposición final modifica la Ley 2/2014³⁶, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE). La segunda vía de transposición es un reglamento propuesto para el resto de la Directiva 2015/637, que queda habilitado por la propia Ley 3/2018, de 11 de junio.

El objetivo del reglamento propuesto, aún no entrado en vigor, es centrarse en las materias de procedimiento, organización y técnica de la Directiva, de forma que se finalice definitivamente la transposición, ya que la misma concluía el 1 de mayo de 2018. A su vez, se mejora el derecho a la protección por afinidad de los ciudadanos de la UE, se fortalecen las medidas de cooperación y coordinación y se incorporan los procedimientos de reembolso entre los Estados miembros.

³⁴ Publicada en «BOE» núm. 142, de 12 de junio de 2018, pp. 60161 a 60206.

³⁵ Publicada en «BOE» núm. 282, de 21 de noviembre de 2014.

³⁶ Publicada en «BOE» núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

VI. REGULACIÓN EN EL HORIZONTE: PROPUESTA DE DIRECTIVA DE DOCUMENTO PROVISIONAL DE VIAJE DE LA UE.

1. Motivación de la propuesta.

La expedición de documentos provisionales de viaje (“DPV”) queda configurada como uno de los tipos de asistencia recogidos en el art. 9 de la Directiva (UE) 2015/637, en concreto el recogido en el apartado f). No sólo es uno de los tipos de asistencia, sino que, en virtud del Informe sobre la Ciudadanía de la UE de 2017³⁷, es la forma de ayuda más solicitada en la práctica por los ciudadanos de la UE no representados, con más de un 60% de los casos totales.

La misma requería en primer lugar de una correcta igualdad de trato en la protección como un derecho específico que otorga la ciudadanía de la UE, y como una muestra del deseo de la Comisión³⁸ de ver a la UE próxima a sus ciudadanos. En segundo lugar, otro objetivo de la propuesta era conseguir una coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial, y con otras políticas de la Unión, al luchar contra el terrorismo y delincuencia organizada como muestra de seguridad y fiabilidad en la gestión de fronteras.

El articulado propio de la Decisión 96/409/PESC ha quedado obsoleto ya no sólo por la necesidad de adaptación a las normas de la UE de protección consular, incluida la Directiva (UE) 2015/637, sino también por la falta de seguridad que ofrece el antiguo formato del DPV UE, lo que hace dudar de su capacidad frente a las demandas futuras. Pasa por alto el progreso conseguido por el resto de los documentos de viaje y es vulnerable al fraude y falsificación, adoleciendo su diseño del espacio suficiente para que terceros países puedan estampar visados de tránsito, lo que ocasiona problemas para su aceptación.

Mediante la Propuesta³⁹ se cumple el objetivo de establecer un procedimiento normalizado de cooperación por parte de los Estados miembros para expedir documentos provisionales de viaje de manera uniforme y con mayor seguridad, a través de las medidas necesarias, fomentando la protección consular del art. 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de forma que se interprete la Directiva según sus

³⁷ COM (2017) 30 final/2.

³⁸ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_es.pdf

³⁹ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC, Bruselas, 31 de mayo de 2018, COM (2018) 358 final.

derechos y principios. Además, la propuesta afecta a los arts. 7 y 8 de la misma Carta, que señalan el respeto de la vida privada y la protección de los datos personales, respectivamente. En el segundo de estos derechos se aplican las normas de la UE de protección de datos⁴⁰.

También se fundamenta la Propuesta de Directiva del Consejo en el Plan de Acción en Materia de Seguridad de los Documentos de diciembre de 2016⁴¹, en la Comunicación de 2016 de la Comisión⁴², donde se impulsó a mejorar la seguridad de los DPV, y en el ya antes señalado Informe sobre la Ciudadanía de la Unión de 2017⁴³.

2. Base jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad.

La base jurídica es la misma que la de la Directiva (UE) 2015/637 sobre protección consular, es decir, el artículo 23 TFUE, en concreto el apartado 2. La subsidiariedad implica que en el caso de no ser exclusiva la competencia, los Estados miembros utilicen los DPV nacionales para proteger consularmente a los ciudadanos de la Unión no representados, originando una fragmentación en los documentos y procedimientos, como también una búsqueda del DPV más favorable⁴⁴. En la subsidiariedad también se recoge la exclusividad de la Comisión a la hora de fomentar los cambios en el formato de los DPV UE.

Por último, la proporcionalidad que recoge el art. 5 TUE implica que la Unión sólo actuará mediante la obligación a los ciudadanos no representados fuera de la UE a utilizar los DPV UE, basándose los mismos en el modelo uniforme de visado⁴⁵, aprovechando los equipos y formación ya disponibles.

⁴⁰ Reglamento (UE) 2016/679 del PE y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, Reglamento general de protección de datos, DO L 119 de 4 de mayo de 2016, p. 1.

⁴¹ COM (2016) 790 final.

⁴² COM (2016) 602 final.

⁴³ COM (2017) 30 final/2.

⁴⁴ Fenómeno conocido como búsqueda del foro más favorable, que tiene lugar cuando los ciudadanos solicitan documentos provisionales de viaje en un Estado miembro y no en otro porque los documentos de algunos Estados miembros están más ampliamente reconocidos, son más baratos o más fáciles de conseguir que los de otros Estados miembros.

⁴⁵ Reglamento (CE) n.º 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995, por el que se establece un modelo uniforme de visado, modificado por el Reglamento (UE) 2017/1370 del PE y del Consejo, de 4 de julio de 2017.

3. Resultados de las evaluaciones *ex post*, de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto.

En las evaluaciones *ex post* o controles de calidad de la legislación existente se viene a considerar la gran utilidad que los DPV UE aportan a los ciudadanos de la UE con problemas en terceros países, aunque aspirando a una mayor coherencia con la Directiva (UE) 2015/637 y las nuevas demandas de seguridad, de lo que adolece el formato implantado en la Decisión 96/409/PESC.

La evaluación de impacto fue encargada por la Comisión, obteniendo un dictamen favorable con sugerencias por parte del Comité de Control Reglamentario⁴⁶. En dicha evaluación se consideraron un conjunto de posibles opciones, resultando triunfante la idea de establecer un DPV UE que incorpore elementos de seguridad reforzados frente a la alternativa de los elementos biométricos por su mayor coste.

4. Documento provisional de viaje de la UE.

Los DPV se definen como documentos expedidos a ciudadanos cuyos pasaportes o documentos de viaje han sido perdidos, robados o destruidos, o hayan quedado indisponibles temporalmente. El antecedente lo encontramos en el “DPV UE” implantado por la Decisión 96/409/PESC⁴⁷, de formato uniforme, para poder expedirse por los Estados miembros a los ciudadanos no representados diplomática o consularmente.

El DPV queda configurado como documento válido para sólo un viaje, con un período de validez general de 15 días naturales, habilitando al titular el retorno a su Estado de origen, u otro destino de forma excepcional, en el supuesto de no poder contar con sus documentos de viaje. Engloba concretamente los supuestos en que el pasaporte o documento de viaje permanente se hayan perdido, robado o destruido, se encuentra indisponible temporalmente, haya expirado, o haya que esperar un plazo para su obtención.

Para poder expedirse el DPV UE son condiciones *sine qua non* la previa solicitud por el ciudadano no representado y la confirmación de la nacionalidad del ciudadano por parte

⁴⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Evaluación de impacto, Bruselas, 31 de mayo de 2018, SWD (2018) 273 final.

⁴⁷ Decisión 96/409/PESC 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 6.7.1996, p. 4.

del Estado miembro de nacionalidad al Estado que presta la asistencia, aunque hay situaciones de crisis excepcionales en las que el Estado miembro que asiste puede expedir el DPV UE sin necesidad de consultar al propio de nacionalidad, aunque posteriormente deberá notificarle para que quede suficientemente informado.

Los ciudadanos de la UE están obligados a devolver los documentos después de regresar al destino, debiendo conservar tanto la autoridad que expide como la del Estado miembro de nacionalidad del solicitante una copia del DPV UE, que será todo ello destruido tras un plazo determinado. La cautela que deben tener los Estados miembros al tratar los datos personales ya sea en la comprobación de la identidad, en la impresión de la etiqueta o en el hecho de facilitar el viaje al solicitante, se debe a la necesidad de atenerse estos al Reglamento (UE) 2016/679, puesto que de conservar los datos recogidos más allá de un plazo de tres años, podrían darse abusos más allá de lo estrictamente necesario para poder aplicar esta Directiva.

La solicitud puede realizarse en cualquier Estado miembro, aunque ello no obsta a que se lleven a cabo acuerdos de reparto entre los Estados, como bien habilita a ello el art. 7 en su apartado 2 de la Directiva (UE) 2015/637.

Aunque la finalidad de la propuesta sea la de conseguir un procedimiento normalizado de cooperación por parte de los Estados miembros, sin embargo, estos pueden expedir DPV UE según su legislación y práctica nacional, no quedando afectadas las disposiciones nacionales que sean más favorables y compatibles. También se le permiten a la Comisión Europea la adopción de otras acciones secretas, con el objetivo de completar a las indicadas públicamente en la propuesta de Directiva, mediante competencias de ejecución⁴⁸ otorgadas a aquella, para evitar actos fraudulentos frente a los DPV.

La asistencia del Estado miembro podrá incluir a nacionales de terceros países familiares de ciudadanos de la UE, lo que va en consonancia al art. 5 de la Directiva (UE) 2015/637, y a los derechos del art. 20, apartado 2, letra c) TFUE y al art. 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

⁴⁸ Estas competencias se realizan de acuerdo con el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del PE y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión, DO L 55 de 28 de febrero de 2011, p. 13.

La seguridad y claridad del DPV UE se refleja en su impreso y etiqueta, sirviendo el primero como soporte para la propia etiqueta, la cual contiene la información del solicitante. Esta se basará en el modelo de visado y se imprimirá con el mismo equipo que para la obtención de aquellos. También suman a la seguridad y velocidad deseadas el hecho de contener el DPV UE páginas en blanco para poder estampar los visados de tránsito, como también la necesidad de tomarse la imagen facial del solicitante en la embajada o consulado.

Con relación a la aceptación en terceros países de los DPV UE, serán las Delegaciones de la Unión las encargadas de notificar a las autoridades pertinentes acerca del formato uniforme y las futuras modificaciones. También queda habilitada la Unión para adoptar medidas si estas favorecen los objetivos de la presente Directiva, respetando los principios que recoge el art. 5 TUE relativos a la subsidiariedad y proporcionalidad.

En cuanto al momento del procedimiento en el que nos encontramos en la actualidad, el PE ya ha adoptado en 2019 su postura sobre la Propuesta analizada⁴⁹, y en lo pertinente al Consejo, debe desarrollar en mayor medida las negociaciones que permitan en los próximos meses llegar a un acuerdo.

Respecto a la posición del PE, el mismo ha apoyado la propuesta de la Comisión, pero considera que deberían modificarse ciertos aspectos.

Son siete las enmiendas que el PE ha introducido en la Propuesta de Directiva, que de forma sintetizada vienen a decir lo siguiente: la primera de ellas, relativa al Considerando 19 del texto de la Comisión, resalta el impacto en los derechos fundamentales a la hora de evaluar la Directiva, debiendo ponerse a disposición del PE, del Supervisor Europeo de Protección de Datos y de la Agencia de los Derechos Fundamentales.

La segunda de ellas se centra en el art. 4.3, que reduce el plazo de respuesta del Estado miembro de nacionalidad a la consulta del Estado miembro que preste asistencia de 36 a 24 horas, a partir de la recepción de la información. La Enmienda 3 va unida a la anterior, ya que modifica el art. 4.4, permitiendo en los casos excepcionales justificados que los Estados miembros se demoren no solo más de los plazos previstos sino también menos.

⁴⁹ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2019, sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC (COM (2018)0358 – C8-0386/2018 – 2018/0186(CNS)).

La Enmienda 4 cambia el art. 15, apartado 1, pasa el plazo de 5 años de evaluación de la Comisión y del informe pertinente a 3 años, introduciendo en las conclusiones de este también el posible impacto en los derechos fundamentales.

La Enmienda 5 modifica el Considerando 20 de la Propuesta, especificando mejor que el período de conservación de los datos personales deberá ser proporcionado y no excederá de 90 días después de la fecha de validez del DPV UE expedido, puesto que el texto de la Comisión tan sólo hacía referencia al período máximo de tres años de conservación para evitar posibles abusos. A su vez, para cumplir con las garantías aplicables a los datos, se puede optar tanto por la supresión como la anonimización, novedad que amplía la única posibilidad anterior de la primera de las opciones.

La Enmienda 6, relativa al art. 9, párrafo 1, letra b, añade a la calificación de las medidas y requisitos de seguridad complementarios la denominación “no biométricos”. Y ya para concluir, la Enmienda 7 modifica el art. 13, apartado 4, no siendo el período de conservación de los datos personales de tres años sino de 90 días después de la fecha de validez del DPV UE expedido. También se suma el inciso de que podrán conservarse datos anonimizados, si fuera necesario para el seguimiento y la evaluación del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵⁰.

⁵⁰ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, Reglamento general de protección de datos, DO L 119 de 4 de mayo de 2016, p. 1.

VII. PRÁCTICA DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN POR AFINIDAD.

1. Comunicaciones, consultas, recomendaciones, y otros instrumentos de trabajo de la Comisión.

La Comisión debe informar cada tres años de la aplicación del art. 23 TFUE acerca de la protección consular, como estipuló el Consejo en la Directiva, y cuya necesidad ya se recogía en el informe sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión entre el 2007 y 2010⁵¹. Dicha obligación aparece recogida en el art. 25 del propio TFUE⁵².

Un ejemplo de dicha actividad se recoge en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al PE, al CESE y al Comité de las Regiones de 2011⁵³, como respuesta al Consejo Europeo en el Programa de Estocolmo para el estudio de las medidas de coordinación y cooperación⁵⁴, en donde se proyectó tanto la situación puntual como la previsión futura del derecho. Mediante dicho instrumento se elabora un balance del aporte de la UE a la protección consular en terceros países recogido en el Plan de acción 2007-2009 de la propia Comisión, así como el correcto enfoque según la experiencia dada. Otro objetivo de la Comunicación del 2011 es ayudar a la iniciativa estratégica de la Comisión de aplicar la Acción 8 del Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010⁵⁵ que tenía como fin la supresión de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la Unión.

La prestación por parte de las embajadas de la misma ayuda a la cual optaría el ciudadano de la UE en su propia embajada ha cumplido con la solicitud de los mismos ciudadanos, al reflejarse en el Eurobarómetro de marzo 2010. Hasta un 62% demandaban una protección idéntica a la del Estado de origen, frente a sólo un 35% que se conformaban con cualquier ayuda mínima.

⁵¹ COM (2010) 602 final.

⁵² Según el mismo: “Cada tres años la Comisión informará al PE, al Consejo y al CESE sobre la aplicación de las disposiciones de la presente parte. Dicho informe tendrá en cuenta el desarrollo de la Unión. Sobre dicha base, y sin perjuicio de las restantes disposiciones de los Tratados, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del PE, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos enumerados en el apartado 2 del artículo 20. Dichas disposiciones entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

⁵³ 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.” Bruselas, 23 de marzo de 2011, COM (2011) 149 final.

⁵⁴ DO C 115 de 4 de mayo de 2010, p. 1 - El 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, p. 11.

⁵⁵ COM (2010) 603 final.

Mediante las consultas⁵⁶, la Comisión puede interactuar con los ciudadanos de la UE y, por ejemplo, mediante encuestas en línea a las que puede responder todo el mundo, saber si estos cuentan con la información pertinente del derecho a la protección consular y su igualdad independientemente de que no sea prestada por su propio Estado. Además, de forma conexas, se discuten las diversas cuestiones en reuniones o conferencias donde busca conocer la opinión de expertos, y con la participación de partes interesadas en la materia, como pueden ser representantes de la sociedad civil o universitarios.

El papel que en este caso desempeña la Comisión se complementa con el del PE, que constantemente exige un esfuerzo y trabajo continuo a la misma para la correcta aplicación de la protección⁵⁷, y con el del Consejo, Estados miembros y el SEAE, con los que se encuentra asociados para aplicar de forma debida las políticas europeas.

Las recomendaciones son otro instrumento de los que se sirve la Comisión para mejorar la información a los ciudadanos, a lo cual los Estados han respondido o bien de manera positiva, decidiendo incluir el contenido de dicha recomendación en sus acciones relativas al derecho a la protección⁵⁸, o bien ignorando dichas sugerencias.

Entre los otros tipos de instrumentos de trabajo de los que se sirve la Comisión podemos destacar las campañas de información⁵⁹, donde se coordina con otros organismos como el Consejo Internacional de Aeropuertos o la Asociación de Agencias de Viajes y Operadores Turísticos de la Comunidad Europea, o los seminarios para funcionarios consulares⁶⁰, organizados con las Presidencias de la UE.

La labor de la Comisión en la protección consular también se ha reflejado en los análisis comparativos realizados, donde se ven las diferencias existentes entre los Estados miembros, como las propias en materia de tasas, aunque también destacan positivamente las buenas prácticas comunes donde todos los consulados y misiones

⁵⁶ El 15 de junio de 2010, la Comisión concluyó una consulta pública sobre la ciudadanía europea, en particular, sobre la protección consular.

⁵⁷ A modo de ejemplo vemos la Resolución del PE, de 25 de noviembre de 2009, sobre la Comunicación de la Comisión al PE y al Consejo titulada «Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos – Programa de Estocolmo», o la Resolución del PE, de 11 de diciembre de 2007, sobre el Libro Verde: «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en los terceros países».

⁵⁸ A este respecto, señalar la recomendación del 5 de diciembre de 2007, en la que invitaba a los Estados miembros a reproducir el texto de la primera frase del artículo 20 TCE (que corresponde al artículo 23 TFUE) en los pasaportes nacionales expedidos después del 1 de julio de 2009.

⁵⁹ En marzo de 2008, se enviaron carteles explicando la disposición del Tratado sobre protección consular, redactados en un lenguaje accesible, a 35 grandes aeropuertos de todos los Estados miembros, y en junio de 2008, se envió material informativo a más de 10 000 agencias de viaje en 15 Estados miembros.

⁶⁰ Se incluyen, entre otros, los propios de Lisboa en 2007, en Liubliana en 2008, Estrasburgo en 2008, Praga en 2009 y Bruselas en 2010.

prestan asistencia. También ha sido reseñable el estudio de los procedimientos de anticipo financiero, o la invitación a los Estados miembros a adherirse a Acuerdos del Consejo de Europa, como el propio de traslado de cadáveres de 1973. Por último, instó a los Estados a incluir una cláusula de consentimiento que prevea la aceptación de un tercer país de ofrecer protección a nacionales miembros no representados⁶¹.

En situaciones de crisis, la Comisión ha colaborado con los Estados miembros a través de sus Delegaciones⁶², y el Centro de Control e Información de la Comisión Europea, como centro operativo del MPCUE, que se pone en marcha tras la solicitud de las autoridades consulares de los Estados miembros⁶³.

Desde el año 2010, la práctica de la Comisión se ha centrado específicamente en tres vertientes: acciones de comunicación específicas, propuestas y la mejor distribución de los costes y optimización de los recursos, sobre todo en contextos de crisis⁶⁴.

Las acciones de comunicación se han plasmado tanto para los ciudadanos como para los funcionarios consulares: respecto los primeros, a través del sitio web⁶⁵ cuyo único fin es la protección consular, creando una ventanilla única y un número de teléfono único⁶⁶, para informar y recomendar a los mismos. Y respecto a los segundos, se ha fomentado una formación más específica por la Comisión en cooperación con el SEAE.

Las propuestas surgidas a partir del Tratado de Lisboa se plasmaron en la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo de 20 de abril de 2015, ya explicada anteriormente con detenimiento. A partir de ella la Comisión logró un refuerzo de las buenas prácticas desarrolladas por los Estados miembros y la UE, con diversas propuestas legislativas de coordinación y cooperación, mejora de los documentos provisionales de viaje, tema sobre el que ya profundizamos anteriormente para comentar los avances regulatorios; y la constante integración de cláusulas de consentimiento.

Para concluir, en la mejora en la distribución de los recursos y optimización de estos, fue clave el estudio de la Comisión acerca de la compensación de la protección consular en tiempos de crisis, en concreto las medidas de evacuación. Las mejoras en los

⁶¹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares.

⁶² El artículo 35 del TUE establece la función de las Delegaciones de la UE en la aplicación del artículo 20, apartado 2, letra c), del TFUE, en cooperación con las misiones de los Estados miembros.

⁶³ Artículo 2, apartado 10, de la Decisión 2007/779/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007.

⁶⁴ Bruselas, 23 de marzo de 2011. COM (2011) 149 final.

⁶⁵ <http://ec.europa.eu/consularprotection>.

⁶⁶ En este número se proporcionará información general sobre los derechos en la UE. No es un número que esté en funcionamiento las 24 horas del día.

procedimientos de reembolso y las sinergias financieras, reflejadas en la Directiva 2015/637, fueron objeto de examen por dicho organismo europeo⁶⁷.

2. Datos de la asistencia de ciudadanos de la UE no representados.

Gracias a los datos recopilados⁶⁸ por el SEAE y expuestos en abril de 2016 ante el COCON, podemos distinguir cuáles han sido los Estados cuyos nacionales han solicitado el mayor y menor número de veces asistencia, quiénes los que más y menos número de solicitudes han recibido, a la vez que saber en qué regiones se dieron las situaciones de necesidad, y el tipo de protección que se requirió.

En el año 2015, los Estados cuyos nacionales solicitaron asistencia en más ocasiones fueron Suecia (65), Italia (63), Letonia (46), Lituania (43), Luxemburgo (31), Eslovaquia (31), y Bélgica (30). España, con 18 solicitudes, representó únicamente un 3% del total. Por el contrario, los que menos lo hicieron fueron Francia (3), Malta (4), Grecia (5), Estonia (5), Reino Unido (8), Alemania (8), y Chipre (9).

Los Estados que mayor número de solicitudes recibieron fueron Alemania (107), Reino Unido (79), Bélgica (67), Dinamarca (60), Países Bajos (55), Hungría (53), y Francia (48). Y los que menos Bulgaria, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Malta, y Eslovaquia, que no recibieron ninguna.

De estos datos vemos como hay una serie de países que se van a poder aprovechar más de este mecanismo, siendo generalmente aquellos que gozan de una red más pobre de representación diplomática y consular, o los que pese a no tener una red del todo mala, sin embargo, sus ciudadanos se desplazan con mayor asiduidad que los de otros Estados. Por el contrario, España no destaca precisamente porque sus ciudadanos soliciten asistencia a otros Estados miembros de la Unión, y ello es consecuencia de la extensa red de cuerpo diplomático de la que goza nuestro país en el exterior, siendo de los más representados a nivel mundial.

Otra conclusión que extraemos del análisis de las relaciones lógicas de conexión entre Estados que más y menos asistencia demandan es que varios países cuyos nacionales demandan la asistencia por afinidad en menor número de veces suele ir acompañado a su vez del hecho de que estos Estados reciban un mayor número de solicitudes. Ello ocurre precisamente con Alemania, Reino Unido y Francia, ya que los tres suelen

⁶⁷ Ejemplo de ello es la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria», COM (2010) 600 final.

⁶⁸ Documento 8347/16 (adenda 2), Bruselas, 29 de abril de 2016. COCON 8 CFSP/PESC 345

atender a muchas solicitudes, pero en cambio sus nacionales no suelen recurrir a la ayuda de otros Estados. Un país que rompe en este caso esta relación inversa es Bélgica, que, pese a que sus autoridades de representación atienden a nacionales de otros Estados de la UE en numerosas ocasiones, no se acompaña de una pobre solicitud de sus ciudadanos a otros Estados de la UE, posiblemente porque pese a ser un país con recursos diplomáticos y consulares, sin embargo, sus nacionales se desplazan de manera muy notable hacia terceros Estados, necesitando tarde o temprano el apoyo de otras naciones.

En el sentido contrario, aquellos Estados cuyos nacionales demandan en mayor número de casos asistencia a Estados miembros son los que menos veces atienden a ciudadanos europeos. Ello sucede exactamente con Letonia, Luxemburgo y Eslovaquia; además, esta regla no se cumple en los casos concretos de Malta y Chipre, siendo la causa fundamental el reducido número de población de ambos, ya que ambos países atienden y demandan poca protección y asistencia por afinidad, precisamente porque sus recursos y casos de solicitud son menores a otros Estados.

Pasando a referirnos a las regiones donde se desarrollaron las situaciones de necesidad, en el Sur y Sudeste Asiático ocurrió en 226 ocasiones, lo que equivale a un 37% de los supuestos; 117 en América, con una cuota del 19%; 79 en el norte africano y Oriente Medio (13%); 76 en el este y sur africano (12%); 71 en el oeste y centro del mismo continente (12%); 32 en el Partenariado del Este y centro asiático (5%); 14 en el oeste de Europa (2%); y el resto en el noreste de Asia y Pacífico (0%).

Ya para concluir, respecto al tipo de protección requerida, 385 casos iban vinculados a la pérdida o sustracción de documentación (DPV), 57 a supuestos de arresto o detención, 20 casos de muerte, 11 de repatriación, 9 de enfermedad grave o accidente, 5 de víctimas de violencia y 129 a otros tipos de protección.

VIII. CONCLUSIONES.

La base sobre la que se va a apoyar la protección y asistencia consular por afinidad y que la distingue del resto de formas de protección y asistencia es la llamada ciudadanía de la Unión, olvidando el vínculo exclusivo de la nacionalidad con el Estado de origen, que caracteriza a la protección diplomática estricta y a la protección y asistencia consular estándar.

La protección diplomática y consular de los ciudadanos europeos, por autoridades diplomáticas de otros Estados miembros distintos al de su nacionalidad, en el territorio de terceros Estados, y bajo el consentimiento del tercer Estado en cuyo territorio se ejerce, podríamos definirlo como un derecho fundamental formalmente subjetivo, aunque sin garantías jurisdiccionales por su complicada base jurídica.

Su principal valor se sitúa en la clara muestra de la solidaridad europea, siendo fundamental el valor añadido de la UE hacia las personas en una situación de especial vulnerabilidad. Por el contrario, todavía le lastra una gran variedad terminológica con la que se hace referencia a este derecho, dificultando una buena aproximación a su contenido y efectos. Todas las locuciones se utilizan con poco rigor jurídico, denotando las dificultades políticas para alcanzar un acuerdo entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión.

Impulsado su desarrollo normativo por el Tratado de Lisboa, los antecedentes regulatorios más importantes son el Tratado de Maastricht del 7 de febrero de 1992, como una afirmación de un acto consuetudinario de las CCEE; las Directrices del Comité Político de la Cooperación Política Europea (CPE); las Directrices del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares del Consejo (COCON); y finalmente la Decisión 95/553/CE, completada por la Decisión 96/409/PESC dedicada al DPV.

La regulación actual más importante aparece en la Directiva (UE) 2015/637, cuyo fundamento se encuentra en el art. 23 TFUE, al darle la posibilidad al Consejo de adoptar directivas para coordinar y cooperar de forma que se facilite la protección en sí. El objetivo de la Directiva es fomentar la protección consular que reconoce la Carta y los Tratados, respetando los derechos fundamentales y principios reconocidos, y de forma que aumente la seguridad jurídica, y la cooperación y solidaridad eficaces entre las autoridades consulares.

Por otra parte, el futuro regulatorio viene marcado por la Propuesta de Directiva de DPV de la UE, que, una vez ya emitida la resolución del PE acerca de esta, y un mayor desarrollo del Consejo, se presenta como un buen instrumento regulatorio de los propios

DPV, como documentos expedidos a ciudadanos cuyos pasaportes o documentos de viaje se hayan perdido, robado o destruido, se encuentran indisponibles temporalmente, hayan expirado, o haya que esperar un plazo para su obtención.

Los Estados son todavía reticentes a regular más algunos aspectos como se vio en las modificaciones introducidas en la propuesta de la Comisión porque siguen prefiriendo tener un mayor margen de actuación, pero si la aspiración es un servicio común de asistencia consular de los ciudadanos europeos de acuerdo a la ciudadanía europea, está claro que los países deben sobre todo desarrollar aún mejor la armonización de la «dimensión exterior» de los derechos de cada uno de los Estados miembros en los ámbitos civil, mercantil y notarial.

Para concluir, respecto a la parte más práctica del derecho a la protección analizado, tiene un papel preponderante la Comisión, con la posibilidad de formular propuestas normativas, y derivando ello en una detracción de la competencia exclusiva de los Estados miembros a la hora de organizar el ejercicio del derecho. En la propia Comisión destaca la búsqueda de la mejor distribución de los costes y optimización de los recursos, sobre todo en contextos de crisis, y sirviéndose de sus comunicaciones, consultas y recomendaciones; aunque su trabajo se complementa con el del PE, que exige un refuerzo y trabajo continuo para la aplicación de la protección, y con el del Consejo, Estados miembros y el SEAE, entre otros. En el caso de este último, se espera que asuma mayor cantidad de competencias, con todavía menor incidencia de la esperada, especialmente para la gestión de las crisis.

Los datos son relativamente bajos, con un bajo conocimiento no sólo por parte de los ciudadanos sino también de los funcionarios que lo ponen en práctica, debiendo hacerse más en ese sentido. Hasta ahora quizás se ha centrado demasiado la atención en los casos más mediáticos de las emergencias, aprovechando los Estados miembros el desarrollo normativo para los casos de desastres donde se trabaja especialmente el desarrollo de los mecanismos presupuestarios. Por el contrario, en otros ámbitos que no generan tanta expectación, como la atención a enfermos mentales, menores no acompañados o secuestros internacionales, es necesario una aproximación más cohesionada para mejorar la calidad y eficiencia.

IX. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES.

Libros

1. CRESPO NAVARRO, E., *La erosión de la condición del vínculo de la Nacionalidad en la protección del individuo. Especial referencia a la práctica europea*. Tesis doctoral presentada en Alicante, 2003, p. 309.
2. WOUTERS, J., DUQUET, S., MEUWISSEN, K., *La atención a los ciudadanos en el extranjero: La Unión Europea y las misiones consulares*. Documento de trabajo nº 107, junio de 2013.
3. DÍEZ DE VELASCO, M., «Reflexiones sobre la protección diplomática», en *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor don Antonio Truyol Serra*, 2 vols., Madrid, 1986, vol. 1, pp. 377-391, pp. 384-385).
4. MUÑOZ MACHADO, S., *Diccionario del español jurídico*, Madrid, 2016, p. 1365.
5. VILARIÑO PINTOS, E., *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, 5ª ed., Madrid, 2016, p. 385.

Revistas

6. CRESPO NAVARRO, E., «La protección por afinidad de los ciudadanos de la Unión Europea no representados en terceros países», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 55, 2016, pp. 1019-1063.
7. SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.A., «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 11 - 2º semestre de 2006, p.12.
8. PIERNAS LÓPEZ, J.J., «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 48, mayo/agosto de 2014, pp. 577-599.
9. JUNCKER, J-C., «Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea, y Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo», en *Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático*, 15 de julio de 2014, pp. 2-25.
10. JUNCKER, J-C., «Declaración en la sesión plenaria del Parlamento Europeo previa a la votación sobre el Colegio» en *Dinamizar Europa: principales ideas*

formuladas por el Presidente electo, Sr. Juncker, en su discurso ante el Parlamento Europeo, 22 de octubre de 2014, pp. 26-40.

- [11.](#) JIMÉNEZ PIERNAS, C., «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea», en *RIE*, vol. 20, núm. 1, 1993, pp. 9-51.
- [12.](#) «Práctica española de Derecho Internacional Público», en *REDI*, 1991, vol. 43, pp. 137, 140-141 y 424.
- [13.](#) GUZMÁN ZAPATER, M., «La protección consular como derecho derivado de la ciudadanía», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº27-julio-diciembre 2014 y nº28-enero-junio 2015, publicado en Madrid, pp. 259-280.
- [14.](#) GONZÁLEZ PLIEGO, M., «La Unión Europea y la actividad consular tras el Tratado de Lisboa. Aspectos jurídicos e institucionales», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº23-julio-septiembre 2012, publicado en Madrid, pp. 105-134.
- [15.](#) REY ANEIROS, A., «Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la ciudadanía europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº26-enero-abril 2007, publicado en Madrid, pp. 9-43.

Legislación

- [16.](#) 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.
- [17.](#) Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE. OJ L 106, 24 de abril de 2015, pp. 1–13.
- [18.](#) Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Hecho en Maastricht, el 7 de febrero de 1992, BOE de 13 de enero de 1994.
- [19.](#) Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC, hecho en Bruselas el 31 de mayo de 2018, COM (2018) 358 final.
- [20.](#) Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Evaluación de impacto, Bruselas, 31 de mayo de 2018, SWD (2018) 273 final.
- [21.](#) Decisión 2006/881/PESC de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 30 de noviembre de 2006 por la que se adapta la Decisión 96/409/PESC, relativa al establecimiento de un

documento provisional de viaje, a fin de tener en cuenta la adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea.

- [22.](#) Decisión 96/409/PESC de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, hecho en Luxemburgo, el 25 de junio de 1996, relativa al establecimiento de un documento provisional de viaje, DO L 168 de 6 de julio de 1996, p. 4.
- [23.](#) Decisión 95/553/CE 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).
- [24.](#) 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». Bruselas, 23 de marzo de 2011, COM (2011) 149 final.
- [25.](#) Documento 8347/16 (adenda 2), hecho en Bruselas, el 29 de abril de 2016. COCON 8 CFSP/PESC 345.
- [26.](#) Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros, hecha en Bruselas el 14 de diciembre de 2011. COM (2011) 881 final.
- [27.](#) Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación. Publicada en «BOE» núm. 142, de 12 de junio de 2018, pp. 60161 a 60206.
- [28.](#) Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Evaluación de impacto, Bruselas, 31 de mayo de 2018, SWD (2018) 273 final.
- [29.](#) 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).
- [30.](#) Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2019, sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC (COM (2018)0358 – C8-0386/2018 – 2018/0186(CNS)).

- [31.](#) Art. 1 del Proyecto de la CDI sobre Protección Diplomática. Capítulo IV del Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 58º periodo de sesiones (2006), Asamblea General. Documentos oficiales. 61º periodo de sesiones. Suplemento núm. 10 (A/61/10), Naciones Unidas. Nueva York, pp. 15-113, pp. 27-32.
- [32.](#) Primera versión del Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht.
- [33.](#) Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997. Versión consolidada en DO C 340, de 10 de noviembre de 1997.
- [34.](#) Orden Circular del Ministerio de AA. EE. núm. 3078, de 5 de mayo de 1986.
- [35.](#) Directrices para la protección de los ciudadanos comunitarios que no contaran con representación por las representaciones diplomáticas comunitarias en terceros países, aprobadas por el Comité Político en su reunión de 29 y 30 de marzo de 1993.
- [36.](#) Directrices del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares del Consejo (COCON), aprobadas por el Consejo, en Doc. 10109/06, de 2 de junio de 2006.
- [37.](#) Tercer Informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión, hecho en Bruselas el 7 de septiembre de 2001, COM (2001) 506 final, p. 20.
- [38.](#) Libro Verde de la Comisión Europea, de 28 de noviembre de 2006, sobre la protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en terceros países [COM (2006) 712 final - Diario Oficial C 30 de 10 de febrero de 2007].
- [39.](#) 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, hecho en Bruselas el 5 de diciembre de 2007, [C (2007) 5841 final] [SEC (2007) 1600] [SEC (2007) 1601] COM/2007/0767 final.
- [40.](#) Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, hecho en Roma, el 25 de marzo de 1957.
- [41.](#) Directrices de la UE para la aplicación del concepto de Estado de referencia en materia consular (DO C 317 de 12 de diciembre de 2008, p. 6).
- [42.](#) Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, hecha en Bruselas, el 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, DO L 347 de 20 de diciembre de 2013, pp. 924-947.

- [43.](#) Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea. Publicada en «BOE» núm. 282, de 21 de noviembre de 2014.
- [44.](#) Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE). Publicada en «BOE» núm. 74, de 26 de marzo de 2014.
- [45.](#) Informe sobre la Ciudadanía de la UE de 2017, hecho en Bruselas el 31 de enero de 2017, COM (2017) 30 final/2.
- [46.](#) Reglamento (UE) 2016/679 del PE y del Consejo, hecho en Bruselas, el 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, Reglamento general de protección de datos, DO L 119 de 4 de mayo de 2016, p. 1.
- [47.](#) Comunicación de la Comisión al PE y al Consejo, acerca del Plan de acción para reforzar la respuesta europea contra la falsificación de los documentos de viaje, hecha en Bruselas el 8 de diciembre de 2016, COM (2016) 790 final.
- [48.](#) Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo Europeo y al Consejo. Aumentar la seguridad en un mundo definido por la movilidad: mejora del intercambio de información para luchar contra el terrorismo y refuerzo de las fronteras exteriores, hecha en Bruselas el 14 de septiembre de 2016, COM (2016) 602 final.
- [49.](#) Reglamento (UE) 2017/1370 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1683/95 del Consejo por el que se establece un modelo uniforme de visado, hecho en Estrasburgo, el 4 de julio de 2017, DO L 198 de 28 de julio de 2017, pp. 24-28.
- [50.](#) Reglamento (CE) n.º 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995, por el que se establece un modelo uniforme de visado, hecho en Bruselas el 29 de mayo de 1995, DO L 164 de 14 de julio de 1995, pp. 1-4.
- [51.](#) Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Evaluación de impacto, hecho en Bruselas el 31 de mayo de 2018, SWD (2018) 273 final.
- [52.](#) Reglamento (UE) n.º 182/2011 del PE y del Consejo, hecho en Estrasburgo, el 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión, DO L 55 de 28 de febrero de 2011, p. 13.

- [53.](#) Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, hecha en Luxemburgo, el 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, DO L 281 de 23 de noviembre de 1995 pp. 31-50.
- [54.](#) Informe de la Comisión al PE, al Consejo y al CESE, elaborado en aplicación del art. 25 del TFUE, sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el período 2007-2010, hecho en Bruselas, el 27 de octubre de 2010, COM(2010) 602 final.
- [55.](#) DO C 115 de 4 de mayo de 2010, p. 1 - El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, documento 17024/09 del Consejo, hecho en Bruselas, el 2 de diciembre de 2009, p. 11.
- [56.](#) Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2010. «La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE», hecho en Bruselas, el 27 de octubre de 2010, COM (2010) 603 final.
- [57.](#) Resolución del PE, de 25 de noviembre de 2009, sobre la Comunicación de la Comisión al PE y al Consejo titulada «Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos – Programa de Estocolmo», P7_TA (2009)0090.
- [58.](#) Resolución del PE, 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)), P6_TA (2007)0592.
- [59.](#) Art. 8 del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares, hecho en Viena, el 24 de abril de 1963.
- [60.](#) Decisión 2007/779/CE del Consejo, hecha en Bruselas, el 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición) (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 314 de 1 de diciembre de 2007, pp. 9-19.
- [61.](#) Comunicación de la Comisión al PE y al Consejo: «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria», hecha en Bruselas, el 26 de octubre de 2010, COM (2010) 600 final.

Páginas Web

- [62.](#) Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Servicios al Ciudadano, Participación pública en proyectos normativos. Publicado en Madrid, 4 de julio de 2018. [22 de enero de 2019]
- [63.](#) Comisión Europea. Políticas, información y servicios. Protección Consular. [29 de enero de 2019]