

Bruselas, 2.9.2022
COM(2022) 437 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la ejecución y aplicación de la 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

1. Introducción

El estatuto de ciudadano de la Unión Europea (UE), «destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros»¹ de la UE, ofrece protección a los ciudadanos de la UE cuando viajan o residen en el extranjero. Como parte de los derechos de la ciudadanía de la UE, el artículo 20, apartado 2, letra c), y el artículo 23 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establecen que todo ciudadano de la UE tiene derecho, en el territorio de un tercer país (es decir, no perteneciente a la UE) en el que el Estado miembro del que es nacional no esté representado, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro.

El derecho fundamental de los ciudadanos no representados a recibir protección consular de los Estados miembros representados en las mismas condiciones que sus propios nacionales² es una expresión de la dimensión exterior de la ciudadanía de la UE, una manifestación de la solidaridad de los Estados miembros y refuerza la identidad de la UE en terceros países. Protege a los ciudadanos de la UE que se encuentran en dificultades en el extranjero. Su importancia se percibe más claramente en el contexto de situaciones de crisis a gran escala, naturales o causadas por la actividad humana, que pueden requerir la ayuda y repatriación en caso de emergencia de un gran número de ciudadanos de la UE.

El 20 de abril de 2015, el Consejo adoptó la Directiva (UE) 2015/637 sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países (la «Directiva»)³, el primer acto de Derecho derivado de la UE adoptado en este ámbito⁴. El objetivo de la Directiva es: i) establecer en el Derecho de la UE las medidas de coordinación y cooperación aplicables necesarias para facilitar la protección consular cotidiana de los ciudadanos de la UE no representados, ii) aumentar la seguridad jurídica en lo que respecta al alcance, las condiciones y los procedimientos relacionados con la protección consular, y iii) optimizar el uso de los recursos de los Estados miembros y de la UE, incluso en tiempos

¹ Sentencia de 18 de enero de 2022, *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*, Asunto C-118/20, EU:C:2022:34, apartado 38 y jurisprudencia citada.

² Véase el artículo 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la «Carta»).

³ DO L 106 de 24.4.2015, p. 1.

⁴ Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el derecho relacionado con la protección consular se regía por el artículo 20 del Tratado de Niza y, antes, por el artículo 8 C del Tratado de Maastricht, que dejaba en manos de los Estados miembros el establecimiento de las normas necesarias entre ellos para garantizar esta protección. Para cumplir con el artículo 8 C y considerando que un sistema común de protección fortalecería «la percepción de la identidad de la Unión en los terceros países» y la «la percepción de la solidaridad europea», los Estados miembros adoptaron la 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). El Tratado de Lisboa sustituyó este método de aplicación. Según el nuevo enfoque, el Consejo, de conformidad con un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo, estaba facultado para adoptar directivas que establecieran las medidas de coordinación y cooperación necesarias para facilitar la protección por parte de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier Estado miembro a los ciudadanos de la UE en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que es nacional esa persona. Teniendo en cuenta el marco jurídico establecido por el Tratado de Lisboa, la Directiva también deroga la Decisión 95/553/CE.

de crisis. Los Estados miembros debían incorporar la Directiva al Derecho nacional a más tardar el 1 de mayo de 2018.

En los últimos años, varios acontecimientos han planteado retos relevantes para la protección consular, en particular la pandemia de COVID-19, la crisis de Afganistán y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Estas crisis demostraron los beneficios de la protección consular para los ciudadanos de la UE, como parte de los derechos que se derivan de la ciudadanía de la UE⁵.

Cabe esperar que la protección consular adquiriera mayor relevancia en el futuro, ya que la frecuencia, la gravedad y la duración de las crisis podrían aumentar, especialmente las relacionadas con el calentamiento global, que provocan múltiples peligros climáticos inevitables y presentan múltiples riesgos para los ecosistemas y los seres humanos⁶. Esto muestra la necesidad de garantizar que se dispone de la infraestructura necesaria para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos de la UE relacionados con la protección consular en la práctica. También muestra la necesidad de reforzar el marco jurídico de la protección consular de la UE, en particular para mejorar la preparación ante las crisis y tener en cuenta la reducción de la presencia consular global de los Estados miembros tras la retirada del Reino Unido de la UE.

A este respecto, la retirada del Reino Unido de la UE también afectó al ámbito territorial de aplicación de la Directiva, al crear un nuevo tercer país, en el que viven al menos 5,5 millones de ciudadanos de la UE⁷.

Como se menciona en el informe sobre la ciudadanía de la UE de 2020⁸, el programa de trabajo de la Comisión de 2021⁹ anunció una revisión de las normas de la UE sobre protección consular para mejorar la preparación y la capacidad de la UE y de los Estados miembros para proteger y apoyar a los ciudadanos de la UE en tiempos de crisis. Esto implicaría reforzar el papel de apoyo de la UE y hacer el mejor uso posible de su red única de delegaciones de la UE¹⁰.

⁵ Para más información, véase el artículo «Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad» [«Buenas historias sobre el apoyo consular a los ciudadanos de la UE desamparados en el extranjero», documento en inglés] en https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en.

⁶ Véase el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático «Cambio climático 2022, impactos, adaptación y vulnerabilidad», página 15.

⁷ Considerando únicamente a los beneficiarios del Acuerdo de Retirada entre la UE y el Reino Unido (es decir, los ciudadanos de la UE que han vivido en el Reino Unido antes del 31 de diciembre de 2020 y continúan haciéndolo), con la exclusión de los ciudadanos de la UE que se han trasladado al Reino Unido después del 31 de diciembre de 2020. En el Reino Unido están representados todos los Estados miembros y existe una delegación de la UE: la posibilidad de que un ciudadano de la UE no esté representado es muy limitada. Se convocan periódicamente reuniones de cooperación consular a nivel local, y se está planificando la contingencia de crisis consular. Las medidas adoptadas para adaptarse a que el Reino Unido se convierta en un tercer país desde la perspectiva de la Directiva incluyen la adaptación de los marcos conjuntos. La protección consular no está cubierta por el Acuerdo de Retirada entre la UE y el Reino Unido ni por el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido.

⁸ [Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2020](#) – La capacitación de los ciudadanos y la protección de sus derechos.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Esta iniciativa está sujeta a los requisitos pertinentes de mejora de la normativa y aún no se ha presentado.

Además, la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa¹¹ presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión (AR/VP) y refrendada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE¹² afirma que «los mecanismos de respuesta a las crisis del SEAE, nuestro apoyo consular y la seguridad sobre el terreno también se revisarán y reforzarán para ayudar mejor a los Estados miembros en sus esfuerzos por proteger y rescatar a sus ciudadanos en el extranjero, así como para apoyar a nuestras delegaciones de la UE cuando necesiten evacuar personal»¹³.

Además, en su Comunicación de junio de 2022 sobre las medidas de seguimiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la Comisión anunció que estudiaría nuevos ámbitos de actuación como «hacer que la ciudadanía europea sea más tangible para los ciudadanos, en particular reforzando los derechos vinculados a ella y facilitando información fiable y fácilmente accesible al respecto»¹⁴.

2. Alcance del informe de ejecución y aplicación

De conformidad con el artículo 19, apartado 1, de la Directiva¹⁵, la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de ejecución y aplicación de la Directiva a más tardar el 1 de mayo de 2021. La entrega de este informe se pospuso para tener en cuenta los recientes acontecimientos con gran impacto en la protección consular, como las lecciones aprendidas de las repatriaciones a gran escala que fueron necesarias por el estallido de la pandemia de COVID-19, la crisis en Afganistán y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania¹⁶.

La descripción y el análisis incluidos en este informe se basan principalmente en la información proporcionada por los Estados miembros, el SEAE y las delegaciones de la UE, complementada por estudios externos¹⁷ y por las opiniones directas de los ciudadanos de la UE¹⁸.

El informe se centra en las medidas que los Estados miembros han adoptado para implementar y aplicar la Directiva. Evalúa si los Estados miembros han aplicado la

¹¹ Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹² EU 7371/22.

¹³ A raíz de este llamamiento, en julio de 2022 se creó un Centro de Respuesta a las Crisis (CRC) del SEAE como capacidad permanente de respuesta a las crisis del SEAE, que sirve de enlace con las células de crisis de todas las instituciones de la UE, los Estados miembros y los socios.

¹⁴ Anexo de COM(2022) 404 final.

¹⁵ Todas las referencias futuras a los artículos se refieren a la Directiva, a menos que se indique lo contrario.

¹⁶ Por tanto, el período de notificación abarca desde el 1 de mayo de 2018, fecha en la que los Estados miembros debían transponer la Directiva a su Derecho nacional, hasta la fecha de publicación de este informe.

¹⁷ Próximo «Estudio para apoyar la preparación de una evaluación del impacto sobre una posible iniciativa política de la UE sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos de la UE a la protección consular», Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis y VVA, y «Eficacia de la protección consular de los ciudadanos de la UE no representados en terceros países y futuro del derecho de la ciudadanía de la UE a la protección consular fuera de la UE», EU-CITZEN: Red académica sobre los derechos de la ciudadanía europea.

¹⁸ *Eurobarómetro Flash 485: Ciudadanía y democracia de la UE*, febrero/marzo de 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=es.

Directiva en el plazo establecido y si la legislación y la práctica nacionales logran los objetivos y cumplen los requisitos de la Directiva. Además, de conformidad con el artículo 19, apartado 2, de la Directiva, este informe también examina la posible necesidad de adoptar medidas adicionales, entre ellas, en su caso, modificaciones para adaptar la Directiva con vistas a facilitar aún más el ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la UE relacionados con la protección consular¹⁹.

3. Objetivo y elementos principales de la Directiva

La Directiva establece las medidas de coordinación y cooperación necesarias para facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos de la UE a gozar, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que son nacionales (es decir, cuando están «no representados»), de la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro, tal como se establece en el artículo 20, apartado 2, letra c), del TFUE²⁰. En particular, la Directiva establece las definiciones y los procedimientos necesarios para aplicar este derecho.

En línea con el artículo 23 del TFUE, la Directiva se refiere a que los Estados miembros representados proporcionen protección consular en terceros países a los ciudadanos de la UE no representados «en las mismas condiciones» que a sus propios nacionales. Esto quiere decir que la Directiva no armoniza el nivel de asistencia que los Estados miembros deben prestar a los ciudadanos no representados. Más bien, los ciudadanos de la UE no representados tienen derecho a la *igualdad de trato*, es decir, a recibir el mismo nivel de protección que los Estados miembros que prestan asistencia proporcionarían a sus propios nacionales en la misma situación. En la práctica, esto implica que los ciudadanos de la UE no representados pueden recibir diferentes tipos de protección y diferentes niveles de servicio en función del Estado miembro desde el que soliciten protección, debido a la diferente protección que ofrecen los Estados miembros a sus propios nacionales.

La Directiva contiene los siguientes elementos:

- el principio general de protección consular por parte de los Estados miembros a los ciudadanos de la UE no representados en las mismas condiciones que a sus propios nacionales (artículo 2),
- la posibilidad de que el Estado miembro del que sea nacional un ciudadano no representado solicite al Estado miembro del que un ciudadano no representado solicita o recibe protección consular que remita el caso a su propio Estado miembro del que es nacional, al que el Estado miembro requerido debe renunciar (artículo 3),
- el alcance personal de la protección, determinando quién tiene derecho a la protección consular (artículos 4, 5 y 6),
- las condiciones para acceder a dicha protección, es decir, a qué Estado miembro y a qué tipo de organismo pueden acudir para buscar protección los ciudadanos de la UE no representados (artículo 7),

¹⁹ Cualquier propuesta legislativa estaría sujeta a los requisitos pertinentes de mejora de la legislación, como la valoración y la evaluación de impacto, si procede.

²⁰ Considerando 4 y artículo 1, apartado 1, de la Directiva.

- las normas sobre cómo identificar a los ciudadanos de la UE no representados (artículo 8),
- una lista no exhaustiva de los tipos de situaciones que pueden dar lugar a la necesidad de protección consular (artículo 9),
- las normas sobre el modo en que los Estados miembros deben cooperar y coordinarse entre sí y con la UE para garantizar la protección de los ciudadanos no representados (artículo 10),
- las especificaciones sobre el papel de las delegaciones de la UE (artículo 11),
- los requisitos para la cooperación local entre los Estados miembros (artículo 12) y para la preparación ante las crisis y la cooperación de los Estados miembros y las delegaciones de la UE en terceros países (artículo 13),
- las normas sobre el reembolso de los costes de la protección consular (artículos 14 y 15).

4. Evaluación general

4.1. Transposición de la Directiva al Derecho nacional

De conformidad con el artículo 17, los Estados miembros debían incorporar la Directiva al Derecho nacional a más tardar el 1 de mayo de 2018.

En la fecha de expiración del plazo de transposición, diez Estados miembros no habían comunicado a la Comisión las medidas necesarias. La Comisión se comprometió con los Estados miembros pertinentes para garantizar la plena transposición de la Directiva y sigue dialogando con los Estados miembros sobre la aplicación de elementos específicos de la misma.

La Comisión seguirá vigilando de cerca la situación y adoptará las medidas necesarias para garantizar la conformidad con la Directiva en toda la UE, incluso, si es necesario, iniciando procedimientos de infracción en virtud del artículo 258 del TFUE.

4.2. Aplicación de la Directiva y posibles lagunas

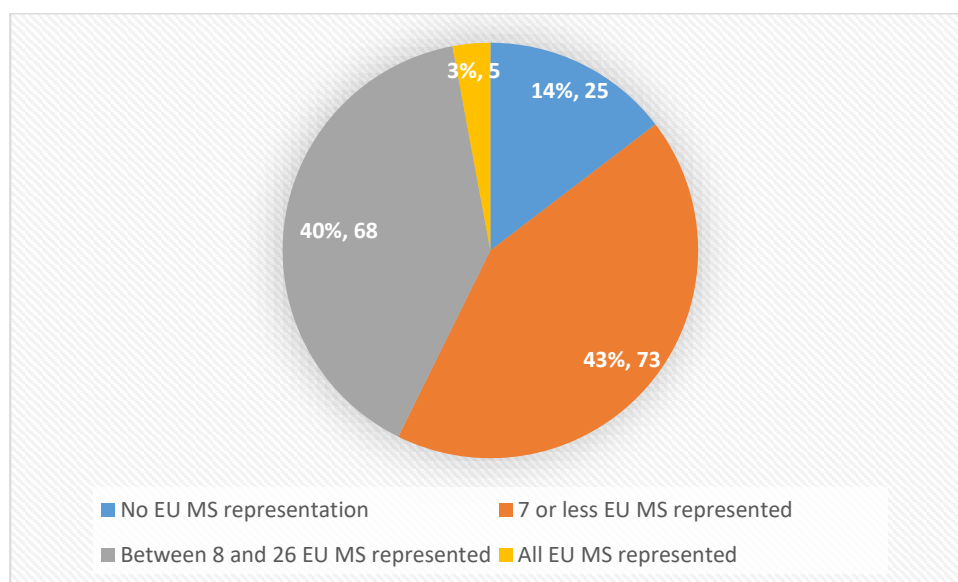
Desde la fecha de su entrada en vigor, la Directiva ha demostrado ser una herramienta útil para garantizar la protección y el apoyo a los ciudadanos de la UE, en particular en el contexto del estallido de la pandemia de COVID-19 en 2020. Sin embargo, una serie de lagunas específicas y nuevas necesidades plantean retos a los ciudadanos de la UE.

En primer lugar, la Directiva parte de la premisa de que los ciudadanos de la UE no representados siempre pueden dirigirse a otro Estado miembro cuando buscan protección consular en un tercer país. Sin embargo, hay **muchos países en los que ningún Estado miembro tiene una embajada u oficina consular en el país**. Además, en aquellos países en los que solo están presentes unos pocos Estados miembros, la **presión sobre las redes consulares de esos Estados miembros puede ser elevada, especialmente en situaciones de crisis**. En concreto, hay veinticinco terceros países en los que ningún Estado miembro tiene una embajada u oficina consular en el país²¹. En cinco de esos

²¹ Estos son Afganistán, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bután, Islas Cook, Dominica, Eswatini, Granada, Guyana, Kiribati, Lesoto, Liechtenstein, Maldivas, Islas Marshall, Micronesia, Nauru, República de Palau, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Samoa, Islas Salomón, Tonga y Tuvalu. El número de terceros países en los que ningún Estado miembro tiene una embajada u oficina consular en el país ha aumentado tras la retirada del Reino Unido de la UE.

países, la delegación de la UE es la única presencia diplomática de la UE²². Sin embargo, en muchos más terceros países, la presencia consular o diplomática de los Estados miembros es muy escasa, por lo que corre un alto riesgo de verse desbordada si se produce una crisis de mayor envergadura. Por ejemplo, en más de la mitad de los terceros países están representados un máximo de siete Estados miembros, a menudo con recursos limitados. Las delegaciones de la UE, presentes en la mayoría de los terceros países afectados, podrían prestar un apoyo útil adicional a los Estados miembros, en caso necesario, para ayudar a los ciudadanos de la UE no representados.

Figura 1: Representación de los Estados miembros de la UE en terceros países



En segundo lugar, el **apoyo prestado por las delegaciones de la UE** a los ciudadanos de la UE a petición de los Estados miembros va más allá de los términos establecidos en el artículo 11 de la Directiva²³, que abarca principalmente la coordinación y el apoyo logístico²⁴. Este es el caso, en particular, de los terceros países en los que ningún Estado miembro está representado y las delegaciones de la UE han prestado asistencia a los ciudadanos de la UE que la necesitaban. También ha sido el caso en situaciones de crisis en las que las delegaciones de la UE han asumido a menudo un papel activo para ayudar a los Estados miembros a prestar asistencia a los ciudadanos de la UE.

Y lo que es más importante, desde la fecha de entrada en vigor de la Directiva, las delegaciones de la UE han sido esenciales para el funcionamiento de la cooperación local

²² Afganistán, Barbados, Eswatini, Guyana y Lesoto.

²³ En este contexto, véanse también el artículo 221, apartado 2, del TFUE y 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 (2010/427/UE), DO L 201/30 de 3 de agosto de 2010.

²⁴ «Las delegaciones de la Unión cooperarán estrechamente con las embajadas y consulados de los Estados miembros y se coordinarán con ellas para contribuir a la cooperación y la coordinación locales y en caso de crisis, en particular proporcionando el apoyo logístico disponible, como espacio de oficinas y equipamiento organizativo, por ejemplo alojamiento temporal para el personal consular y los equipos de intervención. Las delegaciones de la Unión y la sede central del SEAE facilitarán también el intercambio de información entre las embajadas y consulados de los Estados miembros y, cuando proceda, con las autoridades locales. Las delegaciones de la Unión también facilitarán la información general disponible sobre la asistencia a la que podrían tener derecho los ciudadanos no representados, en particular, cuando proceda, en relación con los acuerdos prácticos alcanzados».

y de crisis. Tras el estallido de la pandemia de COVID-19, las delegaciones de la UE, el SEAE y los servicios de la Comisión, incluido su Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CECRE), apoyaron a los Estados miembros en la organización de una operación conjunta sin precedentes para repatriar a unos 600 000 ciudadanos de la UE afectados por las restricciones de viaje en todo el mundo, especialmente a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión (MPCU)²⁵. Si bien esto demostró los beneficios de la protección consular como parte de los derechos de la ciudadanía de la UE, también subrayó la necesidad de reforzar el marco de la UE existente para que los Estados miembros y la UE puedan hacer frente, de manera más eficaz, a posibles retos similares en el futuro. En su evaluación provisional de las «lecciones aprendidas de la COVID-19», la Presidencia alemana del Consejo²⁶ consideró que el ejercicio de repatriación mostró que «los instrumentos existentes proporcionan una base sólida para seguir mejorando la respuesta consular coordinada a las crisis»²⁷.

La descripción del papel de las delegaciones de la UE en la Directiva parece, según todas las pruebas disponibles, demasiado limitada para reflejar completamente el apoyo que prestan sobre el terreno y su compromiso real, sobre todo en tiempos de crisis. Las delegaciones de la UE declaran que se les pide, con regularidad, que actúen directamente para apoyar a los ciudadanos que necesitan asistencia, mucho más allá del mandato previsto para ellas cuando se adoptó la Directiva²⁸. Sin embargo, esta situación no es idónea, ya que no proporciona la seguridad jurídica necesaria. La claridad y la seguridad jurídica en este tipo de situaciones podrían mejorarse, por ejemplo, facultando a las delegaciones de la UE para actuar cuando sea necesario, a petición de los Estados miembros²⁹.

En tercer lugar, la Directiva no dice nada sobre **la protección consular de determinados grupos vulnerables entre los ciudadanos no representados**. Esto puede incluir las demandas de protección consular de las mujeres embarazadas, los menores no

²⁵ La Decisión 1313/2013/UE establece que el MPCU puede «utilizarse para proporcionar apoyo de protección civil a la asistencia consular para los ciudadanos de la Unión en caso de que lo soliciten las autoridades consulares de los Estados miembros afectados». El MPCU cofinanció 408 vuelos de repatriación desde 85 terceros países, organizados por 19 Estados miembros, 2 Estados participantes y el Reino Unido (que sigue formando parte del MPCU durante el período de transición), trayendo de vuelta a Europa a 100 313 personas, de las cuales 90 060 ciudadanos de la UE.

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ En este contexto, véanse también las conclusiones del Consejo sobre la mejora de la preparación, la capacidad de respuesta y la resiliencia ante futuras crisis, de 23 de noviembre de 2021, en las que el Consejo declaró que «muchas de las lecciones aprendidas recientemente se derivan de la pandemia de COVID-19. A pesar de las deficiencias, la UE la ha afrontado correctamente, gracias a la coordinación y la solidaridad. Aunque se han evidenciado brechas en lo relativo a la preparación y respuesta ante las crisis transversales, nuestra reacción a la pandemia ha demostrado la necesidad y el valor añadido de la colaboración. El éxito de la repatriación, recurriendo a la cooperación y coordinación consulares, a cargo de los Estados miembros, con el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, de los nacionales de la UE bloqueados en el extranjero debido a las restricciones de viaje por la situación de emergencia; (...) subraya, cuando sea oportuno, la importancia de la coordinación y la cooperación consulares durante las crisis y la necesidad de aprender de la respuesta al brote de COVID-19 y otras crisis, y espera la presentación en 2022 de la propuesta de la Comisión sobre una revisión de la Directiva sobre protección consular de la UE». (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/es/pdf>).

²⁸ Como ejemplos de la reciente prestación directa de asistencia a ciudadanos de la UE por parte de una delegación de la UE podemos citar a un ciudadano de la UE en Afganistán en la tramitación de documentos de viaje, así como la asistencia en el rescate de un ciudadano de la UE cuya embarcación quedó a la deriva en un lugar situado a 100 km de Somalia.

²⁹ Véase la nota a pie de página n.º 27.

acompañados, las personas con movilidad reducida, las personas con discapacidad o las personas sujetas a discriminación por cualquier motivo previsto en el artículo 21 de la Carta. Asimismo, la Directiva no esboza un régimen específico para la asistencia consular de las víctimas de delitos, que pueden incluir a las víctimas de la violencia doméstica y de género. El acceso a una protección consular adecuada, especialmente en tiempos de crisis, puede ser más complicado para las personas de tales grupos, dadas sus necesidades especiales. Mientras que los Estados miembros dan prioridad a la asistencia a los grupos vulnerables no representados en la práctica, podría mejorarse la seguridad jurídica. Esto podría implicar la modificación de la Directiva para aclarar la situación especial de los ciudadanos vulnerables no representados.

En cuarto lugar, podrían tomarse nuevas medidas para garantizar que **los ciudadanos de la UE conocen sus derechos relacionados con la protección consular** y tienen acceso a **información fiable y actualizada que permite su pleno ejercicio**. Dicha información debe incluir los datos de contacto de las embajadas y consulados de otros Estados miembros, los cónsules honorarios que pueden proporcionar protección consular y los acuerdos entre Estados miembros. Aunque la Directiva incluye referencias al suministro de información en varios artículos, no incluye un artículo específico sobre la comunicación transmitida por los canales de la UE y el suministro de información pertinente a los ciudadanos de la UE que abarque todos los aspectos mencionados. Añadir este aspecto sería beneficioso para asegurar que se proporciona un nivel mínimo y coherente de información a los ciudadanos y facilitar así el ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la UE relacionados con la protección consular.

A este respecto, el artículo 2, apartado 2, establece que los Estados miembros deben informar a los ciudadanos no representados sobre la medida en que los cónsules honorarios son competentes para brindar protección en un caso determinado. Además, el artículo 7, apartado 2, establece que los Estados miembros y la UE deben dar a conocer los acuerdos prácticos existentes entre los Estados miembros para garantizar la transparencia para los ciudadanos no representados. Sin embargo, los Estados miembros no siempre toman medidas específicas para informar a los ciudadanos no representados sobre estos aspectos concretos y la recopilación de información a nivel de la UE, para difundirla a través de los canales comunitarios, no es exhaustiva. Como resultado, los ciudadanos de la UE no representados pueden no tener información fácilmente accesible o adecuada sobre los acuerdos prácticos. De ello se desprende que unos requisitos de información exhaustivos y eficaces mejorarían la protección consular en general. Como complemento a las medidas adoptadas por los Estados miembros³⁰, la UE podría desempeñar un papel más destacado a este respecto, racionalizando la información o proporcionando un punto central de acceso o utilizando en mayor medida sus canales de comunicación globales y locales para transmitir la información.

También hay margen para una mayor eficiencia en el flujo de información en tiempos de crisis entre el SEAE, las delegaciones de la UE, los Estados miembros y sus representaciones y, en su caso, la Comisión. La mejora del flujo de información a los ciudadanos es igualmente esencial. Por ejemplo, la cooperación consular local podría acordar una fuente central de información que sirviera como herramienta principal de comunicación con los ciudadanos de la UE no representados en situaciones de crisis en

³⁰ Varios Estados miembros de la UE informan a sus ciudadanos de sus derechos relacionados con la protección consular como ciudadanos de la UE, por ejemplo mediante referencias en los pasaportes, sitios web oficiales y material informativo para los ciudadanos que viven en el extranjero o viajan a él.

cada tercer país. Los canales podrían ser gestionados por las delegaciones de la UE o por los Estados miembros designados para esta función.

Por último, los Estados miembros deberían facilitar **el acceso a una vía de recurso y reparación efectiva** a los ciudadanos de la UE no representados, para garantizar que estos dispongan de una vía de recurso y reparación cuando se hayan violado sus derechos relacionados con la protección consular³¹. Para facilitar aún más el ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la UE relacionados con la protección consular, podría considerarse la posibilidad de introducir una **base jurídica explícita en la Directiva para el tratamiento de los datos personales de los ciudadanos de la UE**, en particular en situaciones de crisis. Además, en vista del creciente número y de la escala de las crisis, es necesario un mayor uso de los mecanismos de previsión para la preparación ante las crisis, especialmente dado el coste humano que supone el fracaso de la protección consular.

5. Puntos específicos de la evaluación

La siguiente sección evalúa la ejecución y aplicación del capítulo 1 de la Directiva (disposiciones generales y ámbito de aplicación), el capítulo 2 (medidas de coordinación y cooperación) y el capítulo 3 (procedimientos financieros).

5.1. Disposiciones generales y ámbito de aplicación

5.1.1. Cónsules honorarios (artículo 2, apartado 2).

De conformidad con el artículo 2, apartado 2, los Estados miembros podrán decidir si la Directiva se aplica a la protección consular proporcionada por los cónsules honorarios. El artículo exige a los Estados miembros que se aseguren de que los ciudadanos no representados sean debidamente informados de dichas decisiones y de la medida en la cual los cónsules honorarios sean competentes para proporcionar protección en un caso determinado.

Como consecuencia de la flexibilidad de la Directiva a este respecto, la aplicación de esta disposición por parte de los Estados miembros varía. Algunos Estados miembros incluyen explícitamente en su legislación la prestación de protección consular a los ciudadanos no representados por parte de los cónsules honorarios. Las legislaciones nacionales de algunos de estos Estados miembros especifican, además, que los cónsules honorarios pueden prestar dicha asistencia a los ciudadanos no representados únicamente si han recibido instrucciones expresas de hacerlo por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores. Otros Estados miembros especifican expresamente en su legislación que la Directiva no se aplica a los cónsules honorarios, o bien no han adoptado una disposición explícita sobre esta cuestión.

Por lo que respecta a la aplicación del artículo 2, apartado 2, en la práctica, algunos de los Estados miembros que no cuentan con disposiciones legales específicas al respecto pueden implicar a sus cónsules honorarios en función de cada caso, incluso permitiéndoles participar en reuniones de cooperación local cuando así se acuerde a nivel local. Por el contrario, en algunos de los Estados miembros en los que la legislación nacional permite a los cónsules honorarios proporcionar protección consular, los cónsules honorarios no asumen ese papel en la práctica. En general, cabe señalar que en la

³¹ Véase el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

mayoría de los Estados miembros, los cónsules honorarios casi nunca o nunca participan en la prestación de protección consular a los ciudadanos de la UE no representados. Solo en un Estado miembro los cónsules honorarios participan en un grado moderado (10-25 % de toda la protección consular proporcionada a los ciudadanos de la UE no representados). Las razones mencionadas por los Estados miembros para no ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva a los cónsules honorarios incluyen sus limitadas competencias en general (también con respecto a sus propios nacionales), los limitados servicios que pueden prestar (por ejemplo, la mayoría de ellos no pueden expedir documentos provisionales de viaje) y su limitada capacidad³². A este respecto, en la gran mayoría de los Estados miembros, las competencias consulares asignadas a los cónsules honorarios son más restringidas que las de los funcionarios consulares ordinarios.

Los Estados miembros no siempre adoptan medidas específicas para informar a los ciudadanos y a otros Estados miembros sobre la medida en que los cónsules honorarios son competentes para proporcionar protección en un caso determinado. Por ejemplo, puede no estar claro si un cónsul honorario de un Estado miembro está facultado o no para expedir documentos provisionales de viaje a ciudadanos de la UE no representados. Esto puede generar incertidumbre.

En conclusión, los cónsules honorarios suelen tener poderes limitados y se dedican principalmente a la protección consular en circunstancias excepcionales. Sin embargo, en situaciones de crisis su papel puede ser esencial. A este respecto, podría mejorarse el modo en que los Estados miembros se informan entre sí y a los ciudadanos de la UE sobre la existencia de los cónsules honorarios y la medida en que pueden proporcionar protección consular a los ciudadanos de la UE no representados.

5.1.2. Ciudadanos no representados en terceros países (artículos 4 y 6)

Los artículos 4 y 6 establecen una definición de «ciudadano no representado». Esta definición abarca a todo ciudadano que posea la nacionalidad de un Estado miembro que no esté representado en un tercer país, es decir, que no tenga una embajada o un consulado establecido en él de forma permanente, o que no tenga una embajada, un consulado o un cónsul honorario que esté realmente en condiciones de proporcionar protección consular en un caso determinado.

Por consiguiente, cuando el Estado miembro del que es nacional un ciudadano tiene una embajada, un consulado o un cónsul honorario establecidos en un tercer país, pero estos no pueden, por cualquier motivo, proporcionar la protección que el ciudadano en cuestión tendría derecho a recibir de acuerdo con la práctica o el Derecho nacional en un caso determinado, dicho ciudadano también debe considerarse «no representado». Como se indica en el considerando 8 de la Directiva, la accesibilidad y la proximidad también deben tenerse en cuenta en este contexto. Por ejemplo, un ciudadano que solicite la protección consular a la embajada o el consulado de otro Estado miembro no puede ser reenviado a la embajada o el consulado del Estado miembro del que es nacional si, debido a la situación local (por ejemplo, como consecuencia de las interrupciones del

³² Un nuevo formato para el documento provisional de viaje de la UE se aplicará treinta y seis meses después de la adopción de las próximas especificaciones técnicas adicionales para los documentos provisionales de viaje establecidas por la Directiva (UE) 2019/997 del Consejo. El nuevo formato requerirá el uso de equipos para la impresión del formato uniforme de los visados. Por lo tanto, puede repercutir en la posibilidad de prestar este tipo de asistencia de protección consular en lugares donde la presencia de los Estados miembros es limitada.

sistema de transporte debidas a una catástrofe natural) o a la falta de recursos, no puede contactar o ser contactado de manera segura por su embajada, consulado o cónsul honorario de un modo que le permita recibir protección consular. Esto requerirá necesariamente una evaluación caso por caso. El concepto de ausencia de representación debe interpretarse de manera que se garantice la efectividad del derecho de los ciudadanos no representados a ser protegidos por la embajada o el consulado de otro Estado miembro en las mismas condiciones que sus propios nacionales, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, especialmente las situaciones de crisis. Como se explica más adelante, la Comisión considera que podría ser necesario aclarar más y garantizar la seguridad jurídica de las situaciones en las que se puede considerar que un ciudadano de la UE no está representado porque no hay embajada, consulado o cónsul honorario en un tercer país que esté realmente en condiciones de proporcionar protección consular.

La mayoría de los Estados miembros han incorporado las definiciones incluidas en los artículos 4 y 6³³.

En general, los casos en los que los Estados miembros se niegan a proporcionar protección consular a un ciudadano de la UE que tiene la nacionalidad de otro Estado miembro porque no se considera que no esté representado parecen ser muy poco frecuentes.

La mayoría de los Estados miembros han informado de que pueden determinar el ámbito de aplicación de la Directiva con respecto a los «ciudadanos no representados» en la mayoría de los casos. Sin embargo, algunos Estados miembros han manifestado dificultades para determinar si una embajada, un consulado o un cónsul honorario existente está realmente en condiciones de proporcionar protección consular. En particular, a la hora de determinar si las representaciones consulares pueden proporcionar realmente protección consular en un tercer país, los Estados miembros interpretan de forma diferente conceptos como «accesibilidad» y «proximidad». Mientras que algunos Estados miembros consideran la cuestión de la lejanía o la capacidad como un factor en la evaluación, otros no lo hacen. Algunos Estados miembros observaron dificultades a la hora de determinar hasta qué punto la falta de proximidad puede dar lugar a una falta de representación. Hay Estados miembros que esperan que los ciudadanos se esfuercen por acceder a las representaciones del Estado miembro del que son nacionales, incluso a grandes distancias. Los Estados miembros han informado de que, en caso de duda, se ponen en contacto directamente con el Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado miembro del que se es nacional y, por regla general, se remitirán a la evaluación de dicho Estado miembro para determinar si una persona debe considerarse «no representada». En general, la mayoría de los Estados miembros consideran que el umbral para evaluar si una persona no está representada varía en función de la naturaleza y la urgencia de la situación. En particular, en las situaciones de crisis, en las que los Estados miembros se enfrentan a solicitudes urgentes de asistencia, puede ser muy difícil para ellos confirmar a tiempo si un ciudadano no está representado.

Habida cuenta de lo anterior, puede haber margen para aclarar más el concepto de «ciudadano no representado», en particular para las situaciones en las que el Estado miembro del que se es nacional no tiene embajada, consulado o cónsul honorario que esté

³³ La Comisión sigue dialogando con los Estados miembros para verificar la plena aplicación de la Directiva.

realmente en condiciones de proporcionar protección consular. Otras aclaraciones, incluso en lo que respecta a las situaciones de crisis, facilitarían el ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la UE relacionados con la protección consular. Esto podría incluir, por ejemplo, una «presunción de ausencia de representación» en tiempos de crisis, vinculada a la urgencia de la solicitud de asistencia.

5.1.3. Familiares de ciudadanos no representados en terceros países (artículo 5)

De conformidad con el artículo 5, los Estados miembros proporcionarán protección consular a los familiares que acompañen a ciudadanos de la UE no representados en un tercer país y que no sean a su vez ciudadanos de la UE en la misma medida y bajo las mismas condiciones que se les proporcionaría a los familiares de los ciudadanos del Estado miembro que preste asistencia, que no fueran a su vez ciudadanos de la UE, de conformidad con su Derecho o sus prácticas nacionales. Como se señala en el considerando 9 de la Directiva, dicha protección podría ser necesaria, dependiendo de las circunstancias individuales de cada caso, para garantizar la efectividad del derecho relacionado con la protección consular y del derecho al respeto de la vida privada y familiar tal y como se reconoce en el artículo 7 de la Carta.

Solo tres Estados miembros informaron de que no prestarían asistencia consular a los familiares de ciudadanos de la UE no representados procedentes de terceros países por una cuestión de principio, dado que, de acuerdo con sus leyes nacionales, no proporcionan protección consular a los familiares de sus propios nacionales. Uno de esos Estados miembros puede prestar apoyo a dichos familiares excepcionalmente en situaciones de crisis, en las mismas condiciones que sus propios nacionales.

En la mayoría de los Estados miembros, la prestación de protección consular a los familiares de un ciudadano de la UE no representado procedentes de terceros países se evalúa caso por caso. Dependiendo de la práctica y el Derecho nacional del Estado miembro, un familiar puede ser una persona de la familia inmediata (como hijos, cónyuges o padres), pero también puede abarcar a la familia extensa (como hermanos, tíos, primos, etc.). Del mismo modo, los Estados miembros interpretan de forma diferente lo que significa «acompañar» al ciudadano no representado. En la práctica, los familiares de primer grado suelen tener prioridad para recibir asistencia. En comparación con la práctica de los Estados miembros en épocas que no son de crisis, se proporciona una mayor protección en tiempos de crisis, dependiendo de la gravedad y la urgencia de la situación de crisis y de forma proporcional a la misma.

5.1.4. Acceso a la protección consular y otras disposiciones (artículo 7)

El artículo 7, apartado 1, establece el principio general de que los ciudadanos no representados tienen derecho a solicitar protección a la embajada o al consulado de cualquier Estado miembro.

Sin embargo, esto no impide que los Estados miembros celebren acuerdos bilaterales, tal como se establece en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva, con el fin de garantizar la protección efectiva de los ciudadanos de la UE no representados³⁴. En primer lugar, los Estados miembros pueden representar a otro Estado miembro con carácter permanente, tal como se establece en el artículo 8 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. En segundo lugar, las embajadas o consulados de los Estados miembros

³⁴ Véase también el considerando 10 de la Directiva.

podrán, siempre que se considere necesario, celebrar acuerdos prácticos sobre el reparto de responsabilidades para proporcionar protección consular a los ciudadanos no representados. Dichos acuerdos se notificarán a la Comisión y al SEAE y serán publicados por la UE y los Estados miembros para garantizar la transparencia.

En los casos en los que se haya alcanzado un acuerdo práctico, la embajada o el consulado al que el ciudadano no representado solicite protección consular y que no sea considerado competente en virtud del acuerdo concreto en vigor deberá asegurarse, en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva, de que la solicitud del ciudadano sea redirigida a la embajada o el consulado pertinente, a menos que la protección consular se vea comprometida, en particular si la urgencia del caso requiere una intervención inmediata por parte de la embajada o el consulado que reciba la solicitud.

Todos los Estados miembros han celebrado este tipo de acuerdos de alguna forma. A este respecto, se han detectado dos problemas que pueden hacer que los ciudadanos de la UE no representados se enfrenten a retrasos u obstáculos para recibir la asistencia consular a la que tienen derecho.

En primer lugar, la mayoría de los acuerdos carecen de un nivel de publicidad suficiente para garantizar la transparencia y su uso efectivo por parte de los ciudadanos no representados. Se podrían hacer más esfuerzos para referenciar todos los acuerdos permanentes entre Estados miembros en un lugar centralizado, a fin de complementar la información adaptada localmente. Esto ayudaría a aclarar qué Estado miembro es responsable de asistir a los ciudadanos no representados de otros Estados miembros tras un acuerdo previo.

Podría haber margen para reforzar la obligación de los Estados miembros de notificar los acuerdos bilaterales y prácticos a la Comisión, al SEAE y a las delegaciones de la UE (para que puedan incluirse en los canales de comunicación de la UE para su posterior publicidad), por ejemplo, mediante la inclusión de un plazo en el que deba realizarse la notificación. Podría resultar útil añadir requisitos de notificación similares en relación con el asesoramiento en materia de viajes y las listas de contactos de las redes consulares de los Estados miembros, incluidos los cónsules honorarios y la medida en que pueden proporcionar protección consular, para aquellos Estados miembros que aplican el artículo 2, apartado 2.

En segundo lugar, en algunos casos, los Estados miembros han pedido que se celebre un acuerdo bilateral entre los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores antes de prestar asistencia a un ciudadano no representado de otro Estado miembro, aunque la Directiva no incluya tal requisito. Además, en algunas ocasiones, los Estados miembros representados se han negado a proporcionar protección consular a los ciudadanos no representados argumentando que esta responsabilidad recaería, debido a los acuerdos bilaterales, en otros Estados miembros representados. A este respecto, cabe recordar que el artículo 7 establece que los ciudadanos de la UE no representados tienen derecho a solicitar protección a la embajada o al consulado de cualquier Estado miembro. Asimismo, considera que, en los casos en los que se han celebrado acuerdos, corresponde a las autoridades de los Estados miembros a los que se ha acudido, y no al ciudadano en cuestión, redirigir la solicitud a la embajada o al consulado correspondiente.

En general, parece haber una falta de claridad y comprensión en cuanto al procedimiento para redirigir las solicitudes de los ciudadanos de la UE no representados. Además, aunque la Directiva permite que se establezcan acuerdos bilaterales entre los Estados

miembros, parece que es necesario aclarar en mayor medida que esto no es una condición previa para prestar asistencia consular a los ciudadanos de la UE no representados.

5.1.5. Identificación (artículo 8)

El artículo 8, apartado 1, exige que los solicitantes de protección consular demuestren que son ciudadanos de la UE mediante la presentación de sus pasaportes o documentos de identidad. En virtud del artículo 8, apartado 2, si el ciudadano de la Unión no pudiera presentar un pasaporte o documento de identidad válidos, podrá demostrarse su nacionalidad por otros medios, en caso necesario también mediante comprobación ante las autoridades diplomáticas o consulares del Estado miembro del que declare ser nacional el solicitante. El artículo 8, apartado 3, establece que, con respecto a los familiares a los que hace referencia el artículo 5, la existencia y el tipo de relación familiar puede probarse por cualquier medio, como la comprobación por parte del Estado miembro que preste asistencia ante las autoridades diplomáticas o consulares del Estado miembro del que sea nacional el ciudadano de la UE a que hace referencia el artículo 8, apartado 1.

La mayoría de los Estados miembros han incorporado el artículo 8 a su Derecho nacional³⁵.

La aplicación de esta disposición parece en general eficaz, y los Estados miembros no han informado de problemas importantes a la hora de identificar a los ciudadanos de la UE no representados o a sus familiares que solicitan protección consular.

5.1.6. Tipos de asistencia (artículo 9)

El artículo 9 enumera, de forma no exhaustiva³⁶, las situaciones más comunes en las que los ciudadanos de la UE no representados pueden solicitar asistencia consular a los Estados miembros representados:

- detención o prisión,
- ser víctima de un delito,
- accidente grave o enfermedad grave,
- fallecimiento,
- ayuda y repatriación en caso de emergencia, y
- necesidad de documentos provisionales de viaje.

En cualquiera de estas situaciones, los Estados miembros deben proporcionar a los ciudadanos de la UE no representados la asistencia que prestarían a sus propios nacionales. Por consiguiente, el nivel de apoyo recibido puede variar de un Estado miembro a otro.

Todos los Estados miembros proporcionan protección consular en las seis situaciones enumeradas en el artículo 9 de la Directiva. Los tipos exactos de asistencia que los Estados miembros prestan en la práctica parecen variar mucho entre ellos y suelen tener

³⁵ La Comisión sigue dialogando con los Estados miembros para verificar la plena aplicación de la Directiva.

³⁶ Como se señala en el considerando 14 de la Directiva, «[d]ado que la protección necesaria depende siempre de situaciones concretas, la protección consular no debe limitarse a los casos específicamente mencionados en la presente Directiva».

en cuenta las circunstancias específicas de cada caso. La mayoría de los Estados miembros mencionan explícitamente las seis situaciones previstas en el artículo 9 en su Derecho nacional, a excepción de dos Estados miembros en los que las seis situaciones están cubiertas por la política o la práctica. Además, varios Estados miembros prevén expresamente la aplicación de la Directiva también en situaciones distintas de las enumeradas en el artículo 9, como en relación con los menores no acompañados.

La evidencia sugiere que la necesidad de un documento provisional de viaje es el principal caso de asistencia prestada por los Estados miembros a los ciudadanos de otros Estados miembros durante una situación que no es de crisis, mientras que las consultas y solicitudes de información ocupan el segundo lugar. Esta es una de las razones de la adopción de la Directiva (UE) 2019/997 del Consejo, de 18 de junio de 2019, por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC³⁷, que se espera que se aplique a partir de 2025. En 2020, la mayoría de los casos de asistencia prestada a los ciudadanos de la UE no representados fueron de ayuda y repatriación en caso de emergencia, dado el contexto de la crisis de COVID-19. Se calcula que al menos quinientos ciudadanos de la UE y sus familiares evacuados de Afganistán se encontraban no representados.

Aunque la lista de situaciones descrita anteriormente no es exhaustiva, varias delegaciones de la UE han informado de casos de ciudadanos de la UE no representados a los que un Estado miembro ha denegado la protección consular. En tales casos, la razón citada por el Estado miembro para su denegación fue que la asistencia solicitada no era de uno de los tipos incluidos en la lista, aunque su propia legislación nacional le exigía prestar dicha asistencia a sus propios nacionales.

Es importante señalar que los tipos de asistencia mencionados en el artículo 9 no son exhaustivos, lo que implica que los ciudadanos de la UE no representados también tienen derecho, de forma no discriminatoria, a otros tipos de asistencia de protección consular que los Estados miembros brindan a sus propios nacionales.

De estas conclusiones se desprende que podría mejorarse la claridad en cuanto a la asistencia consular que deben prestar los Estados miembros a los ciudadanos de la UE no representados, con vistas a garantizar una mayor previsibilidad y seguridad jurídica.

5.2. Medidas de coordinación y cooperación

5.2.1. Normas generales (artículo 10)

El artículo 10, apartado 1, obliga a los Estados miembros a cooperar estrechamente y a coordinarse entre sí y con la UE para garantizar la protección de los ciudadanos no representados. En los apartados 2 y 3 del artículo 10 se especifica el modo en que el Estado miembro que presta asistencia debe cooperar con el Estado miembro del que es nacional el ciudadano no representado al recibir una solicitud de protección consular. Los apartados 2 y 3 también incluyen los requisitos para el intercambio de información sobre la solicitud de asistencia y la identidad del ciudadano no representado que solicita la asistencia y de los familiares a los que también se deba proporcionar protección consular. El Estado miembro que presta asistencia también debe facilitar el intercambio de información entre el ciudadano y su Estado miembro del que es nacional, mientras que el Estado miembro del que es nacional es responsable de los contactos con los familiares

³⁷ DO L 163 de 20.6.2019, p. 1.

del ciudadano, así como con cualquier otra persona o autoridad pertinente. El artículo 10, apartado 4, especifica que los Estados miembros deben notificar al SEAE, a través de su sitio web seguro, los puntos de contacto pertinentes en los Ministerios de Asuntos Exteriores.

La mayoría de los Estados miembros han incorporado el artículo 10 a su Derecho nacional³⁸.

Los Estados miembros informaron de que la cooperación y la coordinación entre ellos son eficaces en general. En una abrumadora mayoría de casos, las delegaciones de la UE garantizan en la práctica esta coordinación, y las reuniones de cooperación consular local suelen celebrarse en sus instalaciones. Sin embargo, se han identificado una serie de problemas. Estos se exponen a continuación.

En primer lugar, aunque son poco frecuentes, ha habido casos en los que ciudadanos de la UE no representados solicitaron asistencia a otro Estado miembro, que a su vez remitió la solicitud a la embajada más cercana del Estado miembro del que era nacional el ciudadano en una jurisdicción vecina.

En segundo lugar, en algunos casos, los Estados miembros de los que los ciudadanos son nacionales se han negado a facilitar información sobre estos a los Estados miembros que prestan asistencia, argumentando la protección de sus datos personales.

En tercer lugar, los Estados miembros representados se ven a veces desbordados por el número de solicitudes individuales de ciudadanos de la UE en situaciones de crisis, debido también al limitado acceso de los Estados miembros no representados a la información que circula en las redes de coordinación locales. Normalmente, las embajadas y consulados más rápidos en responder a las solicitudes de los ciudadanos tienden a recibir el mayor volumen de solicitudes a lo largo del tiempo, por lo que se ven desincentivados a actuar con rapidez. En estos casos, una mayor digitalización de los servicios consulares y una cooperación reforzada podrían reducir la presión sobre los Estados miembros presentes en un tercer país.

La cooperación entre los Estados miembros en relación con la prestación de protección consular a los ciudadanos no representados es, en general, eficaz. Sin embargo, dadas las situaciones expuestas anteriormente, algunas ineficiencias pueden dar lugar a retrasos o incluso a omisiones en la prestación de asistencia a los ciudadanos no representados. A este respecto, cabe destacar la falta de herramientas digitales, los problemas de capacidad, especialmente en tiempos de crisis, y la falta de una base jurídica explícita para el tratamiento de los datos personales de los ciudadanos de la UE (incluida la transferencia de datos). Además, podría mejorarse el conocimiento por parte de las autoridades consulares de los principios y requisitos previstos en la Directiva para garantizar que cumplen su obligación de prestar asistencia cuando se les solicite.

5.2.2. El papel de las delegaciones de la UE (artículo 11)

El artículo 11 establece que las delegaciones de la UE deben cooperar estrechamente y coordinarse con las embajadas y los consulados de los Estados miembros para contribuir a la cooperación y coordinación local y en caso de crisis, en particular prestando apoyo

³⁸ La Comisión sigue dialogando con los Estados miembros para verificar la plena aplicación de la Directiva.

logístico y facilitando información sobre la asistencia a la que podrían tener derecho los ciudadanos no representados. Además, las delegaciones de la UE y la sede central del SEAE facilitan el intercambio de información entre las embajadas y los consulados de los Estados miembros y, cuando proceda, con las autoridades locales. Por último, las delegaciones de la UE también deben facilitar la información general disponible sobre la asistencia a la que podrían tener derecho los ciudadanos no representados, en particular, cuando proceda, en relación con los acuerdos prácticos alcanzados.

El mandato de las delegaciones de la UE en el ámbito de la protección consular se define con más detalle en el artículo 5, apartado 10, de la Decisión sobre el SEAE, que exige que estas delegaciones apoyen 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»³⁹. Esto aclara que se espera que las delegaciones de la UE presten apoyo a los Estados miembros en la asistencia a los ciudadanos de la UE tanto no representados como representados.

Las delegaciones de la UE son esenciales para el funcionamiento de las redes locales de cooperación consular. Desempeñan un papel principal a la hora de presidir o apoyar la presidencia de las reuniones locales de cooperación consular, de acoger estas reuniones y de coordinar a nivel local la preparación y la respuesta de los Estados miembros a las crisis en el ámbito consular. Su papel con respecto a los ciudadanos de la UE consiste principalmente en la coordinación y el establecimiento de contactos entre los ciudadanos y las representaciones de los Estados miembros disponibles para proporcionar protección consular. A este respecto, el papel activo de las delegaciones de la UE, que sirven de punto de contacto para los Estados miembros (y, en algunos casos, para los ciudadanos de la UE), va repetidamente más allá de los requisitos de la Directiva.

Aunque los Estados miembros consideran que la cooperación general con las delegaciones de la UE y su coordinación son eficaces, muchos han destacado la necesidad de reforzar el papel general de las delegaciones de la UE. Ya hoy en día, las delegaciones de la UE desempeñan un papel proactivo tanto en situaciones de crisis como en las que no lo son, y a menudo los Estados miembros les piden que actúen más allá de sus estrictas competencias, en particular prestando asistencia directa a los ciudadanos de la UE que la necesitan, como demuestran ejemplos recientes.

Durante la pandemia de COVID-19, casi todas las delegaciones de la UE se mostraron especialmente activas en la coordinación general de la actuación de los Estados miembros, incluida la coordinación de los vuelos de repatriación y el intercambio de información tanto con las representaciones profesionales como con los cónsules honorarios. En algunos casos, como en Fiyi, donde pocos Estados miembros mantienen una presencia diplomática, la delegación de la UE asumió el papel principal en la coordinación de los vuelos de repatriación de los ciudadanos de la UE⁴⁰.

³⁹ Véase también el artículo 221, apartado 2, del TFUE.

⁴⁰ En su Decisión de 4 de mayo de 2022 sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio financiero 2020 (P9_TA(2022)0153), el Parlamento Europeo «[f]elicita al SEAE por su papel crucial en la importante acción de emergencia para repatriar a más de 600 000 ciudadanos de la Unión varados por todo el mundo, al tiempo que ayudaba a organizar la operación humanitaria y de asistencia a gran escala Equipo Europa para ayudar a los socios de todo el mundo que estaban luchando contra la pandemia con muchos menos recursos que la Unión».

Durante el puente aéreo de Kabul de 2021 en Afganistán, los Estados miembros sin presencia en el aeropuerto de Kabul recurrieron al SEAE y a la delegación de la UE para garantizar el acceso al aeropuerto y plazas a bordo de los aviones para sus ciudadanos. El SEAE y la delegación de la UE actuaron para poner en contacto a estos ciudadanos con compañeros de los Estados miembros que estaban presentes en el aeropuerto de Kabul.

En Eswatini, durante los disturbios del verano de 2021, los Estados miembros se pusieron en contacto con la delegación de la UE, la única presencia diplomática de la UE sobre el terreno, para compartir información sobre la presencia de sus ciudadanos más vulnerables y preguntar sobre la situación de seguridad y las posibles opciones de evacuación. Habría sido esencial aclarar el papel de las delegaciones de la UE en situaciones en las que es la única representación diplomática de la UE para garantizar un posible seguimiento de la evacuación si la situación se hubiera presentado.

En Eritrea, la delegación de la UE ayudó directamente a un ciudadano de la UE no representado, poniéndose en contacto con las autoridades locales para garantizar el transporte y la hospitalización, lo que permitió un regreso seguro a Europa.

En el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, la delegación de la UE en Kiev organizó con éxito dos operaciones de «tren diplomático» concertando con los ferrocarriles ucranianos la reserva de vagones especiales en el tren de Kiev a Chelm (Polonia). Gracias a esta iniciativa, varios centenares de ciudadanos de la UE, sus familiares, así como agentes locales de la delegación de la UE y de las embajadas de los Estados miembros fueron evacuados con éxito de Ucrania en dos operaciones organizadas el 9 de marzo y el 14 de marzo de 2022.

En junio de 2022, a petición de un Estado miembro, la delegación de la UE en Somalia ayudó a rescatar a un ciudadano de la UE cuya embarcación se había roto en un lugar situado a unos 100 km de Somalia, en la costa de Kismayo. La delegación de la UE colaboró con las autoridades del Estado de Jubalandia, que pusieron a disposición cuatro embarcaciones para la exitosa operación de rescate.

La encuesta de las delegaciones de la UE realizada en el marco de una evaluación del impacto en curso para una posible revisión de la Directiva⁴¹ mostró que los ciudadanos ya solicitan con frecuencia la asistencia de las delegaciones de la UE (en particular, desde el estallido de la pandemia de COVID-19) y que estas cifras van en aumento⁴².

Además, la red de delegaciones de la UE en el Caribe y la delegación de la UE en Fiyi se encuentran entre los pocos puestos diplomáticos de la UE en estas grandes regiones. La falta de una huella consular de los Estados miembros es especialmente crítica en el Caribe, que es propenso a las catástrofes naturales y, al mismo tiempo, es un centro turístico. Del mismo modo, las delegaciones de la UE en los países sin litoral de Eswatini

⁴¹ Próximo «Estudio para apoyar la preparación de una evaluación del impacto sobre una posible iniciativa política de la UE sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos de la UE a la protección consular», Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis y VVA.

⁴² Antes de la pandemia de COVID-19, la mayoría de las delegaciones de la UE (alrededor del 48 %) respondieron que recibían este tipo de solicitudes de forma esporádica/anual. Desde el comienzo de la pandemia de COVID-19, parece haber un crecimiento sustancial en el número de delegaciones de la UE que reciben solicitudes de asistencia de ciudadanos de la UE directamente: alrededor del 82 % de los encuestados declararon haber recibido solicitudes. Además, la frecuencia de las solicitudes también ha aumentado: alrededor del 30 % de las delegaciones de la UE afirmaron recibir solicitudes semanalmente.

y Lesoto, así como las delegaciones de la UE en Barbados y Guyana y, actualmente, en Afganistán son la única presencia diplomática de la UE en estos países.

En general, de lo anterior se desprende que podría ser necesario aclarar y mejorar el papel de las delegaciones de la UE para reflejar mejor su papel cada vez más visible sobre el terreno y garantizar la seguridad jurídica, lo cual incluye dotarlas de competencias para asistir directamente a los ciudadanos de la UE en el extranjero, en determinadas circunstancias y a petición de los Estados miembros. Un mayor uso de la amplia red de delegaciones de la UE reforzaría el apoyo ofrecido a los ciudadanos de la UE que se encuentran en situación de necesidad en el extranjero.

Debería haber cabida para soluciones adaptadas a cada tercer país y a cada situación individual, con el fin de hacer un uso óptimo de los recursos disponibles. Se debe dar prioridad a las soluciones con un impacto presupuestario limitado. Por ejemplo, el mayor uso de equipos consulares conjuntos que reúnan al personal consular de la UE y de los Estados miembros listo para ser desplegado o enviado como refuerzo, en particular en respuesta a situaciones de emergencia y crisis. El personal consular de los Estados miembros también podría ser enviado en comisión de servicios a delegaciones específicas de la UE para reforzar la experiencia consular sobre el terreno en países con una presencia consular limitada.

La ampliación del papel de asistencia de las delegaciones de la UE, en particular en los terceros países en los que la presencia consular de los Estados miembros es muy reducida, podría ser una de las formas de hacer frente a esta situación. A este respecto, en un Eurobarómetro sobre la ciudadanía de la UE y la democracia de marzo de 2020, más de nueve de cada diez encuestados estuvieron de acuerdo en que, si se encontraban en un país fuera de la UE en el que su Estado miembro del que son nacionales no estaba representado, les gustaría buscar el apoyo de una delegación de la UE en su lugar⁴³.

5.2.3. Cooperación local (artículo 12)

El artículo 12 especifica que las reuniones de cooperación local incluirán un intercambio regular de información sobre asuntos relevantes para los ciudadanos no representados. Además, especifica que, en el marco de dichas reuniones, los Estados miembros acordarán, siempre que sea necesario, los acuerdos prácticos a los que se refiere el artículo 7 para garantizar la protección efectiva de los ciudadanos no representados en el tercer país en cuestión. Las reuniones de cooperación local están presididas por un representante del Estado miembro en estrecha colaboración con la delegación de la UE, salvo que los Estados miembros acuerden otra cosa.

En general, las reuniones de cooperación local son útiles y se llevan a cabo de manera eficiente, aunque el nivel y la eficacia de dichas reuniones pueden variar de un tercer país a otro. Desde el estallido de la pandemia COVID-19, las reuniones de cooperación local se han celebrado en gran medida a distancia. En la práctica, no parece haber una jerarquía clara ni una designación de los presidentes de las reuniones (cada vez es más frecuente que las delegaciones de la UE se ofrezcan a presidirlas).

Para los Estados miembros con representaciones con personal reducido, la coordinación local es crucial tanto como fuente de información y como herramienta práctica para

⁴³ Eurobarómetro Flash 485: Ciudadanía y democracia de la UE, febrero/marzo de 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=es.

resolver los problemas que surgen en el contexto de la prestación de protección consular. Sin embargo, según señalan las delegaciones de la UE, la participación en las reuniones de cooperación consular local es desigual (en particular, en tiempos normales y fuera de las situaciones de crisis). Esto puede explicarse por la dificultad de algunas representaciones con personal reducido para participar en todos los debates, o de los Estados miembros no representados para acceder a estas redes de cooperación local (ya que, dada la naturaleza de los debates, la participación a distancia no siempre es posible o deseable).

La información que se trata en las reuniones de cooperación consular local no siempre está disponible o accesible para los Estados miembros que no están presentes localmente. Aunque las actas de las reuniones se cargan en la plataforma consular en línea (CoOL) del SEAE para facilitar el debate y la posibilidad de aportar observaciones, las delegaciones de la UE podrían informar a los Estados miembros no representados del orden del día de dichas reuniones con antelación para garantizar un flujo de información continuo. Aunque no siempre sea necesario ni posible implicar a los Estados miembros no representados de forma permanente y a distancia con un número reducido de ciudadanos presentes en el tercer país en cuestión, su participación en tiempos de crisis es esencial.

Teniendo en cuenta lo anterior, podrían preverse medidas adicionales para reforzar el intercambio de información con los Estados miembros no representados y su participación en el contexto de la cooperación consular local. Además, la forma más fiable de conocer el número de ciudadanos no representados en un tercer país es a través de las autoridades nacionales (al menos para los residentes permanentes). Se debe animar a los Estados miembros a que garanticen que sus ciudadanos tengan la posibilidad de registrarse ante las autoridades del Estado miembro del que son nacionales cuando viajen o vivan en países en los que no están representados.

5.2.4. Preparación y cooperación en caso de crisis (artículo 13)

Los Estados miembros representados en un tercer país deben coordinar los planes de emergencia entre ellos y con la delegación de la UE para garantizar que los ciudadanos no representados reciben asistencia plena en caso de crisis. La UE y los Estados miembros deben cooperar estrechamente para garantizar una asistencia eficaz a los ciudadanos no representados en caso de emergencia o crisis y deben informarse mutuamente de las capacidades de evacuación disponibles a su debido tiempo, siempre que sea posible.

El artículo 13, apartado 3, de la Directiva establece que el «Estado de referencia» o los Estados miembros que coordinen la asistencia serán responsables de coordinar toda la ayuda prestada a los ciudadanos no representados, con el apoyo de los demás Estados miembros afectados, la delegación de la UE y la sede central del SEAE. Además, establece que los Estados miembros deben proporcionar al Estado de referencia o a los Estados miembros que coordinen la asistencia toda la información pertinente sobre sus ciudadanos no representados presentes en una crisis. El Estado de referencia o los Estados miembros que coordinen la asistencia de los ciudadanos no representados podrán solicitar, si procede, apoyo de instrumentos como la Dirección de Gestión de crisis consulares del SEAE y el MPCU.

La preparación y la cooperación en caso de crisis son muy relevantes, en particular tras las recientes crisis, ya que permiten desplegar las capacidades combinadas de la UE y sus

Estados miembros para las operaciones de evacuación/repatriación, el intercambio de análisis e información y la prestación de apoyo a los ciudadanos de la UE representados y no representados. La capacidad de respuesta, la eficiencia y la asistencia del SEAE, las delegaciones pertinentes de la UE y el CECRE de la Comisión en el apoyo a la cooperación entre los Estados miembros han sido esenciales durante la pandemia de COVID-19, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y otras situaciones de crisis política o catástrofes (naturales).

En el contexto de la preparación y la cooperación en caso de crisis, el artículo 13 exige una planificación conjunta de contingencias (**marcos conjuntos**); intercambios de información entre Estados miembros; asignación de un papel de coordinación al Estado de referencia (o a cualquier otro Estado miembro que coordine la asistencia); equipos consulares conjuntos; y el posible apoyo del SEAE (incluidas las delegaciones de la UE) y el MPCU. Las delegaciones de la UE tienen un papel destacado en la coordinación de la preparación de los marcos conjuntos.

El SEAE estima que existen unos noventa y cuatro marcos conjuntos en todo el mundo, y se espera que se adopten unos veinte más para finales de 2022⁴⁴. Los marcos conjuntos ya han sido especialmente útiles por el mero hecho de que sensibilizan sobre la necesidad de la preparación ante las crisis como tal. Sin embargo, aún no existen para cada tercer país, y requieren actualizaciones frecuentes para ser útiles en tiempos de crisis. La respuesta conjunta a la crisis de COVID-19 por parte de la UE y sus Estados miembros ha contribuido a impulsar la cooperación entre los Estados miembros. Tras el brote de COVID-19, se ha prestado mayor atención a este tipo de intercambio de información y a la actualización de la planificación conjunta de contingencias. Sin embargo, la medida en que dicha planificación incluye información actualizada sobre los ciudadanos de los Estados miembros no representados en el territorio es diferente en cada tercer país.

La evaluación de las lecciones aprendidas de la COVID-19 reforzó la idea de un mayor papel de las delegaciones de la UE en las crisis, en particular su papel en la evaluación de las situaciones de crisis. También puso de manifiesto la necesidad de revisar los marcos conjuntos a nivel local a la vista de las experiencias locales adquiridas durante la crisis de COVID-19⁴⁵. Además, en los terceros países sin presencia de los Estados miembros, la responsabilidad principal de la preparación de los marcos conjuntos recae en las delegaciones de la UE. Por ejemplo, las delegaciones de la UE en Eswatini y Lesoto ya han preparado marcos conjuntos. Del mismo modo, la delegación de la UE en Barbados preparó un proyecto de marco conjunto para todo el Caribe Oriental que actualmente está pendiente de las aportaciones de los Estados miembros.

Los «**Estados de referencia**» están presentes en veintidós terceros países. Si bien el concepto de Estado de referencia se considera en general favorable, sobre todo por parte de los Estados miembros que habitualmente no están representados, el concepto tiene sus limitaciones prácticas, ya que en una crisis inmediata el Estado de referencia puede verse sobrecargado. El concepto es también menos amplio en términos de preparación para las crisis que el concepto de marcos conjuntos adoptado posteriormente⁴⁶. Además, las delegaciones de la UE asumen a veces un papel de coordinación similar al que desempeñaría un Estado de referencia. Estos solapamientos pueden dar lugar a confusión.

⁴⁴ Datos internos del SEAE.

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Véanse las Directrices de la UE para la aplicación del concepto de Estado de referencia en materia consular (2008/C 317/06).

La evaluación de las lecciones aprendidas de la COVID-19 señaló la necesidad de revisar el concepto de «Estado de referencia» a la luz de las deficiencias observadas durante dicha crisis⁴⁷. En particular, se observó que, en caso de que se mantuviera el concepto, podrían considerarse medios innovadores de apoyo a los Estados de referencia a fin de garantizar un reparto justo de la carga. Esto podría implicar un refuerzo del papel de las delegaciones de la UE para coordinar la respuesta de la UE junto con el Estado de referencia.

Los equipos consulares conjuntos han sido utilizados por algunos Estados miembros en crisis anteriores. Por ejemplo, el concepto demostró ser muy eficaz durante las primeras etapas de la pandemia de COVID-19, sobre todo para aliviar la carga de los Estados miembros representados. Este tipo de equipos se creó durante la Copa Mundial de Fútbol de 2018 en Rusia y tras el terremoto de Indonesia en 2018. Sin embargo, el concepto podría integrarse mejor en la Directiva, incluso mediante el establecimiento de normas y procedimientos claros para que los Estados miembros no representados se comprometan entre sí de forma más activa en tiempos de crisis y equilibren la carga de responsabilidades.

Los considerandos de la Directiva establecen que se puede recurrir al **Mecanismo de Protección Civil de la Unión** como medio subsidiario a discreción de los Estados miembros. Durante la crisis de COVID-19, se solicitó el apoyo del MPCU una cantidad de veces sin precedentes (408 vuelos, 100 313 pasajeros repatriados en vuelos financiados por el MPCU)⁴⁸. Aunque ofrece oportunidades para apoyar otras actividades consulares de crisis, antes de este acontecimiento extraordinario, el MPCU apenas se utilizaba para el apoyo consular. Es necesario facilitar y asesorar sobre su uso cuando sean necesarias las repatriaciones. Los Estados miembros deben conocer la posibilidad y el proceso para activar el MPCU.

El alcance y la forma de utilización de los distintos conceptos de preparación y cooperación ante las crisis contemplados en el artículo 13 de la Directiva varían entre los distintos terceros países. La planificación conjunta de contingencias no existe en todos los terceros países y su calidad y contenido son dispares. Del mismo modo, el papel de Estado de referencia se ha asumido en un número bastante limitado de terceros países. Además, los Estados miembros no parecen estar plenamente familiarizados con la activación del MPCU a efectos consulares, lo que podría apuntar a la necesidad de proporcionar más indicaciones sobre cómo puede utilizarse y adaptarlo en mayor medida para responder a las necesidades prácticas⁴⁹. Por último, aunque el uso de equipos consulares conjuntos ha sido limitado hasta la fecha, parece haber sido una herramienta eficaz y eficiente para aliviar la carga de los Estados miembros representados en tiempos de crisis. Aunque la Directiva hace una referencia al concepto, podría ser necesario fomentar su uso y aclarar en mayor medida el concepto si fuera necesario.

En vista de lo anterior, con respecto a una posible revisión de los conceptos a los que se refiere el artículo 13, es necesario tener en cuenta el resultado de las recientes experiencias locales, incluida la posibilidad de asignar un papel más importante a las delegaciones de la UE en la preparación ante las crisis. En particular, los mecanismos de

⁴⁷ ST 13613/20.

⁴⁸ Antes de este acontecimiento extraordinario, el MPCU apenas se utilizaba para el apoyo consular (hasta diez veces en veinte años).

⁴⁹ El CECRE de la Comisión está ultimando unas directrices sobre el uso del MPCU para la asistencia consular.

preparación ante las crisis no son coherentes en todos los países: mientras que en algunos países las responsabilidades de coordinación se definen en marcos conjuntos, en otros se sigue utilizando el concepto de Estado de referencia, y cuando existen marcos conjuntos, estos no tienen el mismo nivel de calidad. En algunos terceros países en los que la UE está representada únicamente por las delegaciones de la UE, la responsabilidad principal de la preparación de los marcos conjuntos recae en ellas. Además, no se conocen bien las circunstancias del momento y la forma en que se puede activar el MPCU. Asimismo, no hay coherencia en cuanto a quién preside las reuniones locales de cooperación consular, y la medida en que los Estados miembros no representados participan en ellas varía. Por último, no está claro cómo intercambiar información sobre los ciudadanos de la UE no representados de acuerdo con el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y el Reglamento de Protección de Datos para las instituciones de la UE.

5.3. Procedimientos financieros (artículos 14 y 15)

Los ciudadanos no representados deben comprometerse a reembolsar a su Estado miembro del que son nacionales el coste de la protección consular que tendrían que soportar los nacionales del Estado miembro que presta asistencia en las mismas condiciones. El artículo 14, apartado 2, establece que el Estado miembro que presta asistencia puede solicitar el reembolso al Estado miembro del que sea nacional el ciudadano no representado, y que dicho reembolso debe efectuarse en un plazo razonable, que no exceda de doce meses. Por último, el Estado miembro del que sea nacional el ciudadano no representado podrá solicitar al ciudadano no representado en cuestión el reembolso de los gastos correspondientes. El artículo 14, apartado 3, establece además que los Estados miembros que prestan asistencia pueden solicitar al Estado miembro del que se es nacional el reembolso de los gastos inusualmente elevados, pero esenciales y justificados, relacionados con la asistencia prestada en casos de detención o prisión.

El artículo 15 establece que, en situaciones de crisis, el Estado miembro que presta asistencia puede presentar cualquier solicitud de reembolso de los costes de cualquier ayuda prestada a un ciudadano no representado al Estado miembro del que es nacional el ciudadano no representado, incluso si este no ha firmado un compromiso de devolución. El Estado miembro que preste asistencia podrá solicitar al Estado miembro del que sea nacional el ciudadano no representado que reembolse estos gastos de manera proporcional, dividiendo el importe total de los gastos ocasionados entre el número de ciudadanos asistidos. Si el Estado miembro que presta asistencia ha recibido ayuda financiera del MPCU, cualquier contribución del Estado miembro del que es nacional el ciudadano no representado debe tener en cuenta la contribución de la UE.

Los artículos 14 y 15 están transpuestos en la mayoría de los Estados miembros⁵⁰.

Según informan los Estados miembros, las normas de reembolso rara vez se aplican en la práctica. Solo cuatro Estados miembros informaron de que habían solicitado el reembolso a otro Estado miembro.

La Directiva no es explícita en cuanto a la posibilidad de que el Estado miembro que presta asistencia solicite directamente el reembolso a los ciudadanos de la UE no representados, aunque los Estados miembros utilizan este método en la práctica. Unos

⁵⁰ La Comisión sigue dialogando con los Estados miembros para verificar la plena aplicación de la Directiva.

doce Estados miembros ofrecen la posibilidad de recuperar el coste de la protección consular directamente de los ciudadanos no representados que reciben asistencia. Varios de estos Estados miembros parecen intentar primero el reembolso directo del ciudadano no representado y, solo si esto falla, lo solicitan al Estado miembro del que es nacional.

En vista de lo anterior, podría ser necesaria una mayor claridad en cuanto a los procedimientos de reembolso financiero en la Directiva. Además, en el contexto de una posible revisión, para cubrir las situaciones en las que los Estados miembros han decidido ayudar voluntariamente a los ciudadanos representados, podría considerarse la posibilidad de modificar los formularios de reembolso de los anexos de la Directiva para cubrir el reembolso tanto de los ciudadanos de la UE no representados como de los representados.

6. Conclusiones

La evaluación de la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros ha puesto de manifiesto que ha sido en su mayor parte eficaz en la consecución de su objetivo de facilitar a los ciudadanos de la UE el ejercicio de sus derechos relacionados con la protección consular en países no pertenecientes a la UE en los que el Estado miembro del que son nacionales no está representado.

Sin embargo, las crisis que dan lugar a solicitudes de protección consular son cada vez más numerosas y de mayor envergadura. En particular, la pandemia de COVID-19 (sin precedentes en cuanto a escala y complejidad), la crisis de Afganistán, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y las subsiguientes crisis consulares proporcionaron un contexto para identificar lagunas y reflexionar sobre la manera de reforzar los derechos de los ciudadanos de la UE relacionados con la protección consular y facilitar aún más su ejercicio.

Podría haber margen para aclarar y racionalizar las medidas con el fin de facilitar aún más la prestación de protección consular a los ciudadanos de la UE no representados, lo que incluye el aumento de la seguridad jurídica con respecto a los beneficiarios y la garantía de dicha protección con independencia del lugar del mundo en que se encuentren. También podría estudiarse la posibilidad de mejorar el suministro de información y la coordinación de la comunicación. Además, es necesario un mayor uso de los mecanismos de previsión para nuestra preparación ante las crisis, sobre todo teniendo en cuenta el coste humano que supone el fracaso de la protección consular. Asimismo, el papel formal de las delegaciones de la UE y su coordinación y cooperación con los Estados miembros podrían reflejar mejor la realidad de su trabajo sobre el terreno, lo que les proporcionaría una mayor seguridad jurídica.

La obligación principal de proporcionar protección consular sigue siendo de los Estados miembros. Sin embargo, podría argumentarse la posibilidad de facultar a las delegaciones de la UE, en circunstancias bien definidas, para interactuar más directamente con los ciudadanos de la UE, a petición de los Estados miembros. Por ejemplo, en los casos de ayuda a la repatriación, especialmente con la expedición de documentos provisionales de viaje, ya que las delegaciones de la UE son las únicas que pueden hacerlo, y en la coordinación más eficaz de la respuesta de la UE para apoyar a los ciudadanos representados y no representados, en particular en situaciones de crisis. Será importante supervisar la aplicación del nuevo formato de los documentos provisionales de viaje de la UE, que puede repercutir en la posibilidad de prestar este tipo de asistencia de protección consular en lugares en los que la presencia de los Estados miembros es limitada. Reforzar

el papel de las delegaciones de la UE de esta manera podría ayudar a aumentar el reparto de la carga y contribuir así a un uso más eficiente del conjunto de recursos disponibles de la UE en terceros países.

Este refuerzo del papel de las delegaciones de la UE implicaría hacer uso de la pasarela prevista en el artículo 25 del TFUE. El artículo 25 del TFUE establece un procedimiento simplificado para ampliar los derechos de la ciudadanía de la UE, en virtud del cual el Consejo, por unanimidad y tras obtener la aprobación del Parlamento Europeo, adopta disposiciones para reforzar o ampliar los derechos de los ciudadanos de la UE, entre ellos el derecho relativo a la protección consular de los ciudadanos no representados. La adopción por el Consejo de tal decisión constituiría un primer paso hacia la creación de la base jurídica necesaria para adoptar, en una segunda fase, un marco jurídico que refuerce el papel de las delegaciones de la UE en el ámbito de la protección consular.