

LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR EN LA UNIÓN EUROPEA: ¿UN DERECHO CON PERSPECTIVAS DE DESARROLLO Y EVOLUCIÓN?*

DIPLOMATIC AND CONSULAR PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION: A RIGHT WITH PROSPECTS FOR DEVELOPMENT AND EVOLUTION?

*Pablo César Mortarotti ***

Resumen: La Unión Europea ha receptado una figura que se denomina “Protección Diplomática y Consular” en el artículo 35 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en los artículos 20.2.c) y 23 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), como también en el artículo 46 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Los instrumentos utilizan la denominación “protección diplomática y consular”, aunque su análisis, interpretación y extensión no pueden apartarse de los conceptos del Derecho Internacional Público: protección diplomática, asistencia diplomática, protección consular y asistencia consular. Este artículo analiza este derecho tanto desde el Derecho Comunitario Europeo -como un derecho de ciudadanía europeo sustentado en este vínculo/estatuto jurídico propio de la Unión Europea-, como desde el Derecho Internacional Público. Indaga en su actual alcance normativo, doctrinario y jurisprudencial y se interroga sobre su posible futuro desarrollo dentro del contexto del proceso de integración regional supranacional como es la Unión Europea.

* Trabajo recibido el 15 de septiembre de 2020 y aprobado para su publicación el 14 de octubre del mismo año.

** Abogado (UNC). Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. España). Diplomado en Diplomacia Contemporánea (UNC). Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Prof. Adjunto de Derecho Internacional Público (UCC). Prof. Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración Regional (Universidad Siglo 21). Prof. Auxiliar de Derecho Internacional Público (UNC). Miembro del Instituto de Derecho Internacional y Derecho de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (contacto: cmortarotti@gmail.com).

Palabras-clave: Protección diplomática - Protección consular - Unión Europea - Ciudadanía europea - Derecho de ciudadanía.

Abstract: The European Union has accepted a figure called “Diplomatic and Consular Protection” in article 35 of the Treaty on European Union (TEU) and in articles 20.2.c) and 23 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), as well as in article 46 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The instruments use the denomination “diplomatic and consular protection”, although their analysis, interpretation and extension cannot depart from the concepts of Public International Law: diplomatic protection, diplomatic assistance, consular protection and consular assistance. This article analyzes this right both from European Community Law -as a European citizenship right supported by this link / legal status of the European Union-, as well as from Public International Law. It investigates its current normative, doctrinal and jurisprudential scope, and he wonders about its possible future development within the context of the supranational regional integration process such as the European Union.

Keywords: Diplomatic protection - Consular protection - European Union - European citizenship - Citizenship right.

Sumario: I. Introducción. II. Antecedentes históricos. III. La necesaria delimitación conceptual. IV. Recepción del derecho a la “protección diplomática y consular” en el ordenamiento de la Unión Europea. V. Naturaleza jurídica: ¿Es verdaderamente un derecho? VI. Alcance y contenido doctrinario del *derecho* a la protección diplomática y consular del *ciudadano de la Unión Europea*. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

I. Introducción

La Unión Europea ha rezeptado una figura que se denomina “Protección Diplomática y Consular” en el artículo 35 del TUE (versión consolidada) y en los artículos 20.2.c) y 23 del TFUE (ex art. 17 y 20 del TCE, respectivamente), como también en el artículo 46 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Todos estos instrumentos utilizan la denominación “*protección diplomática y consular*”, aunque como veremos en el desarrollo de este artículo deberemos precisar esos conceptos para comprender su funcionamiento y alcance actual y, en todo caso, su futuro y progresivo desarrollo.

Este artículo pretende analizar este derecho de ciudadanía tanto desde el Derecho Comunitario Europeo como desde el Derecho Internacional Público, indagar en

su alcance normativo, doctrinario y jurisprudencial e hipotetizar sobre su posible futuro desarrollo dentro del contexto del proceso de integración regional supranacional como es el de la Unión Europea.

II. Antecedentes históricos

Este tema comienza a ser tratado en la Reunión del Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984. En esa reunión se creó el Comité “Europa de los Ciudadanos”, el que elaboró en 1985 el conocido “Informe Adonnino”¹, titulado “Europa de los Ciudadanos” (*On a People’s Europe*).

Fue el Tratado de Maastricht de 1992² el que recogió el artículo 8 C del TCE. Hoy su contenido se encuentra en los artículos 20.2.c) y 23 del TUE y artículo 35 del TFUE.

A esto le siguieron las Directrices del Grupo de Trabajo de Asuntos Consulares de la Cooperación Política Europea (CPE) de 1993.

Se avanzó aún más en 1995 con la Decisión 95/553/CE³ sobre protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares de los Estados miembros. La Decisión recoge el contenido esencial de las Directrices de 1993, estableciendo auxilios materiales a los nacionales de Estados miembros de la Unión en sus relaciones con los órganos jurisdiccionales y/o administrativos del Estado receptor, lo que técnicamente debería interpretarse como asistencia consular, no llegando siquiera a supuestos de protección consular -diferencias que consideraremos más adelante-.

En 1996 el Consejo Europeo⁴ emitió la Decisión 96/409/PESC relativa al establecimiento de un Documento Provisional de Viaje, que recién entró en vigor en el año 2002.

En 2011 la Comisión Europea formalizó una propuesta de Directiva del Consejo de la Unión Europea en relación a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros para sustituir la Decisión 95/553⁵. La propuesta, si bien utilizó el término protección consular, en realidad regulaba acciones de asistencia consular y en ningún momento se refería a protección diplomática.

(1) Adonnino Report. A.10.04. COM 85. Apartado: “The citizen as traveler outside the Community”.

(2) El “Proyecto Spinelli” -Proyecto de Tratado de Unión Europea y de Resolución adoptados por el Parlamento el 14 de febrero de 1984- era más avanzado y claro, en línea más “comunitarista” -abandonada por un Maastricht quizá más “realista”-, bien a través de la acción común, bien de la cooperación. Cf. VILLARIÑOS PINTOS, E. “Representación Exterior y Cooperación Diplomática y Consular en el Tratado de la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22-2, 1995, p. 432.

(3) Decisión del Consejo Europeo del 19 de diciembre de 1995. Derogada por la Directiva 2015/637 del Consejo de la Unión Europea del 20 de abril de 2015, en vigor.

(4) Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo el 25 de junio de 1996.

(5) COM (2011) 881 final 2011/0432 (CNS) Bruselas, 14. 12. 2011.

El artículo 6 de dicha Propuesta refundió los supuestos a los que se refería el artículo 5 de la Decisión 95/533/CE y la Decisión 96/409/PESC, estableciendo una lista no exhaustiva de situaciones, que contemplaba la asistencia consular en caso de: a) arresto o detención; b) víctimas de actos de violencia; c) accidente o enfermedad graves; d) fallecimiento; e) repatriación en caso de dificultad; f) necesidad de documentos de viajes de urgencia.

Finalmente, el 20 de abril 2015, el Consejo de la UE aprobó la Directiva 2015/637⁶ sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países por la que se deroga la Decisión 95/533/CE cuya vigencia expiró el 18 de mayo de 2018. La Directiva, si bien hace referencia a la protección diplomática y consular de acuerdo a los artículos 20.2.c), 23 y 35 del TFUE Y TUE respectivamente, se refiere -estando a tenor literal de su redacción-, a supuestos de asistencia consular en sentido tradicional, a saber: a) detención y prisión; b) ser víctima de un delito; c) accidente grave o enfermedad grave; d) fallecimiento; e) ayuda y repatriación en caso de emergencia; f) necesidad de documentos provisionales de viaje⁷. Omite cualquier referencia a la protección diplomática.

Es importante señalar que esta nueva Directiva incluye como beneficiarios de la asistencia consular no sólo a los ciudadanos europeos sino a sus familiares que no tengan este estatus, otorga funciones de apoyo a las Delegaciones de la Unión en terceros países y establece que la lista de supuestos no es exhaustiva, lo que dejaría una puerta abierta para un desarrollo y ampliación progresiva.

Como toda Directiva del Consejo de la Unión Europea en esta temática, requirió una previa intervención del Parlamento quien fue consultado sobre esta propuesta de Directiva y presentó una Resolución⁸ al respecto el 10 de octubre 2012 que planteaba observaciones y enmiendas a la misma. Principalmente la Resolución de Parlamento aumentaba el protagonismo de las Delegaciones de la Unión Europea, en concreto en situaciones de crisis en las que, deberían ser éstas y no los Estados, las encargadas de coordinar la cooperación, los planes de emergencia y la evacuación con base en el artículo 35 TUE.

Pero la Comisión Europea rechazó la sugerencia del Parlamento por considerar que restaría flexibilidad a la hora de abordar una situación difícil sobre el terreno, como también rechazó las enmiendas destinadas a que las Delegaciones de la Unión prestaran protección consular directamente a los ciudadanos no representados por considerar que actualmente las Delegaciones no están preparadas para llevar a cabo dicha misión. Lo que no excluye, según la Comisión, que en el futuro se puedan

(6) Aprobada mediante procedimiento legislativo especial el 20 de abril de 2015 previa consulta al Parlamento Europeo.

(7) Art. 9. Directiva 2015/637 CE.

(8) COM (2011) 0881- C7-0017/2012 – 2011/0431 (CNS).

asignar funciones específicas de asistencia consular ordinaria a las Delegaciones de la Unión Europea incluyendo una cláusula de revisión de la Directiva⁹.

En el estadio actual, todas estas funciones señaladas por la Directiva en vigor son desempeñadas *por los Estados miembros, pero con la colaboración de las Delegaciones de la Unión Europea* que, por el momento, tienen una función de apoyo asistiendo a las autoridades consulares de los Estados, basándose en un criterio de neutralidad en lo que a los recursos se refiere¹⁰. Los ciudadanos europeos no representados por el Estado del que son nacionales tienen la libertad de elegir la embajada o el consulado del Estado miembro donde solicitan protección consular¹¹.

El objetivo de la Directiva en vigor es establecer las medidas de cooperación y coordinación necesarias para facilitar una mayor protección consular de los ciudadanos de la Unión no representados. Estas medidas deben aumentar la seguridad jurídica, así como una cooperación y solidaridad eficaces entre las autoridades consulares¹².

III. La necesaria delimitación conceptual

Los instrumentos jurídicos comunitarios utilizan el término literal “protección diplomática y consular”. Para comenzar a abordar este tema, siguiendo a Rey Aneiros¹³, diferenciaremos los distintos conceptos, a saber: protección diplomática, asistencia diplomática, protección consular y asistencia consular.

La *protección diplomática*, siguiendo a la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en su Proyecto Final de Artículos sobre el tema de 2006, puede definirse como el derecho a presentar una reclamación internacional para exigir la responsabilidad internacional de un Estado por la comisión de un hecho internacionalmente ilícito que causa un daño a una persona natural o jurídica nacional del Estado reclamante¹⁴.

(9) Documento titulado “Commission Communication on the action taken on opinions and resolutions adopted by Parliament at the October 2012 I and II part-sessions. Special Legislative Procedure-Consultation. European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council directive on consular protection for citizens of the Union abroad European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council directive on consular protection for citizens of the Union abroad”. Apartado. 8.p (Disponible en: http://www.careproject.eu/database/browse_eu.php).

(10) LIROLA DELGADO, I. “Art. 46. Protección diplomática y consular”, en MONEREO ATIENZA, C - MONEREO PEREZ, J.L. *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Ed. Comares-España, 2012, p. 1225.

(11) Art. 4.

(12) Cf. Considerando (4) Directiva 2015/637 CE.

(13) REY ANEIROS, A. “Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la ciudadanía europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 26, Año 11, 2007, p. 24.

(14) Art. 1, Proyecto CDI “Protección Diplomática”, 2006.

Esta sería la acepción *estricta* de protección diplomática. No obstante, ésta debe distinguirse de la acepción en sentido *amplio*. La protección diplomática en sentido amplio estaría conformada por toda clase de contacto, gestiones diplomáticas y negociaciones formuladas por un Estado ante otro Estado en favor de sus nacionales con el fin de llegar al arreglo amistoso de la controversia surgida como consecuencia de la violación de una obligación jurídica de derecho internacional. En cambio, la protección diplomática en sentido estricto entraría en juego en un momento posterior, en la medida en que fracasara la primera medida amistosa, y se manifestaría en forma de una reclamación formal del Estado cuyo nacional ha sido lesionado contra el Estado que ha cometido la violación de la norma de derecho internacional en cuestión¹⁵.

En relación a la naturaleza jurídica de la protección diplomática en sentido estricto, debemos decir que se trata de un derecho del Estado y no del particular perjudicado¹⁶. El Estado sería el único legitimado, pero no obligado, para interponer la reclamación, así como para disponer de la reparación obtenida, gozando en ambos casos de absoluta discrecionalidad¹⁷.

Cabe recordar que las condiciones para su ejercicio son consensuadas por la doctrina internacional en las siguientes:

- a) La nacionalidad con relación a la reclamación: la persona física o jurídica sobre la que recayó la violación de la norma de derecho internacional que provocó el hecho ilícito internacional debe poseer la nacionalidad del Estado que ejercita la reclamación.
- b) El agotamiento previo de los recursos internos (jurisdiccionales y administrativos) del Estado infractor.
- c) La exigencia que el perjudicado por la violación de la norma de derecho internacional haya actuado de forma correcta (criterio de las “manos limpias”), es decir, sin que puedan atribuírseles conductas contrarias al derecho interno o internacional, aunque no aceptada por toda la doctrina.

Siguiendo con la delimitación de los conceptos, la *asistencia diplomática* incluye “las demás gestiones diplomáticas” (con la única excepción de la presentación de una reclamación internacional), incluso las previas a la propia reclamación y los acuerdos de indemnización o compensación global, que realicen los Estados a través

(15) BLÁZQUEZ PEINADO, María Dolores. *La ciudadanía de la Unión*, Tirant lo Blanch-España, 1998, p. 252.

(16) Caso Mavrommatis en Palestina, TPJI. Serie A. Nº2, p.12.

(17) BLÁZQUEZ PEINADO, María Dolores. *La ciudadanía de la Unión*, Tirant lo Blanch-España, 1998, p. 252; Asunto Barcelona Traction. CIJ. Rec. 1964. p 6; ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, M. P. “Discrecionalidad en el ejercicio de la protección diplomática y responsabilidad del Estado en el orden interno”, *Anuario de Derecho Internacional*, Volumen III, 1976, pp. 321-346.

de sus órganos centrales de las relaciones exteriores o sus agentes diplomáticos en orden a proteger a sus nacionales en el extranjero.

Por su parte, la *protección consular* es la ejercida por el Jefe de la Oficina Consular ante las autoridades locales o incluso centrales del Estado receptor, ante un daño infligido al particular nacional ocasionado por un hecho ilícito ya sea internacional o únicamente interno. En estos supuestos, el Jefe de Oficina Consular presenta una *reclamación* pero no es una reclamación internacional (a diferencia de la protección diplomática estricta) pues se presenta habitualmente *ante las autoridades locales de las que emana el acto*, y no ante el Gobierno, y además no es necesario que se hayan agotado los recursos internos ni su presentación es el origen de una controversia internacional, aunque con frecuencia esta protección pueda ser previa al ejercicio de la protección diplomática en sentido estricto. Asimismo, la protección consular no debe confundirse con la protección diplomática ya que ésta última consiste en una reclamación internacional que debe versar necesariamente sobre una violación del derecho internacional¹⁸.

Según Remiro Brótons¹⁹, la protección consular se distingue de la protección diplomática por las siguientes razones: en primer lugar porque la reclamación puede versar sobre la infracción no sólo del derecho internacional sino también del derecho interno; en segundo lugar, porque se sustancia ante los órganos domésticos competentes del Estado infractor, es decir, no se trata de una reclamación internacional de Estado a Estado; y en tercer lugar, porque no se exige el agotamiento previo por el particular de los recursos internos del Estado receptor, sino que se desarrolla normalmente de forma concomitante a las acciones que el particular emprende. Ahora bien, el ejercicio de la protección consular puede ser el pórtico -dice Brotóns- del ejercicio de la protección diplomática.

La protección consular se ejercita para defender los intereses de los ciudadanos de un Estado, que se halla en el territorio de otro, no del Estado mismo. Se trata de una actuación de carácter administrativo, del Estado a favor de sus ciudadanos, y no exige la comisión por ningún sujeto de Derecho internacional de un hecho ilícito internacional ni, en consecuencia, de su responsabilidad²⁰.

Si ponemos el acento en la finalidad: la de la protección diplomática es fundamentalmente compensatoria, por lo que sólo se puede ejercer una vez agotados sin éxito los recursos internos del Estado ante el que se reclama; por el contrario, la de la protección consular es fundamentalmente preventiva, siendo su objetivo la de

(18) PIERNAS LÓPEZ, J. J. "La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 48, 2014, p. 580.

(19) REMIRO BROTONS, A. *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant lo Blanch-España, 2010, p. 472.

(20) PIERNAS LÓPEZ, J. J. "Ciudadanía Europea y acción exterior de la Unión", en GUTIERREZ ESPADA, C. - CERVELL HORTAL, M.J. *La Unión Europea como Actor Global de las Relaciones Internacionales. Retos y problemas seleccionados*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 284.

impedir que un nacional sea víctima de un hecho ilícito internacional, no existiendo por lo tanto necesidad de agotar los recursos internos²¹.

Finalmente, la protección consular puede clasificarse en sentido estricto y en sentido amplio; a esta última se la llama o se la asocia a la simple “asistencia consular”. La protección consular en sentido estricto consiste en una reclamación contra las consecuencias del acto de un órgano del Estado infractor contrario al derecho internacional o a su derecho interno, presentada ante el órgano del que emana el acto ilícito, y al no requerir el agotamiento previo de los recursos internos puede ser ejercida paralelamente y de modo coetáneo a la interposición de los recursos internos por parte del particular perjudicado²².

Finalmente, la *asistencia consular* es la que prestan *las oficinas consulares*, lo que ya marca una diferencia con la protección consular que es ejercida por el Jefe de la Oficina Consular. Asimismo, se diferencia de la asistencia diplomática en que es una función que realiza la Misión Consular de forma regular y habitual, mientras que la Misión Diplomática realiza aquella de forma ocasional.

Con base en el Derecho internacional, la asistencia consular se refiere a auxilios materiales, auxilios a nacionales en sus relaciones con órganos jurisdiccionales y/o administrativos del Estado receptor, asistencia a nacionales arrestados, detenidos o en prisión, y a la información y asistencia a los nacionales en relación con sus actividades en el Estado receptor, mientras que la protección consular es una “modalidad” de asistencia consular consistente en la presentación de una reclamación ante las autoridades competentes del Estado receptor por los perjuicios que éste haya podido ocasionar como consecuencia de la comisión de un hecho ilícito²³.

La asistencia consular se funda en el deber de cooperación recíproca que la institución consular implica entre las autoridades locales y los cónsules extranjeros, y el único presupuesto para que esta asistencia tenga lugar consiste en que exista una situación de necesidad o desgracia de un ciudadano del Estado que envía en el Estado receptor²⁴.

Según Remiro Brotóns²⁵, la asistencia consular es una de las funciones básicas de las oficinas consulares, destacándose entre sus principales manifestaciones:

(21) GUTIERREZ ESPADA, C. *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la CDI (2011)*, ed. Comares, Granada, 2012, p. 156.

(22) BLÁZQUEZ PEINADO, M. *La ciudadanía de la Unión*, ob. cit., p. 255.

(23) PIERNAS LÓPEZ, J.J. “La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 48, 2014, pp. 579-580

(24) BLÁZQUEZ PEINADO, M. *La ciudadanía de la Unión*, ob. cit., 1998, p. 255.

(25) REMIRO BROTONS, A. *Derecho Internacional. Curso General*, ob. cit., pp. 471-473.

- a) auxilios materiales: repatriaciones voluntarias en situaciones de necesidad, evacuaciones de damnificados o ayudas económicas para asistencia jurídica, casos de enfermedad o pensiones asistenciales;
- b) auxilios en las relaciones con los órganos judiciales y administrativos: asesoramiento a un nacional, facilitación de un intérprete, representación, etc.;
- c) asistencia a los nacionales arrestados o en prisión, y en su caso organización de su defensa;
- d) información y asistencia en relación con las actividades del nacional;
- e) protección de los intereses de los nacionales en los casos de sucesiones, menores e incapacitados (CV, 1963, art. 5.g, h y l);
- f) ayuda a los buques, aeronaves y tripulaciones (art. 5.l).

IV. Recepción del derecho a la “protección diplomática y consular” en el ordenamiento de la Unión Europea

El Art. 20.2.c) del TFUE, establece que: *Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho (...) c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la **protección** de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (...). Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos*²⁶.

Este derecho se enmarca dentro del ejercicio de la *ciudadanía europea*, estableciéndose en el inc. 1 del mencionado artículo, lo siguiente: *Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.*

Del análisis de este artículo podemos señalar distintos aspectos:

En primer lugar, el TFUE habla literalmente de un “derecho” a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares en cabeza de los “ciudadanos de la Unión”. No estamos en presencia entonces de un derecho en cabeza de los Estados miembros de la Unión, ni de una concesión graciosa que puede ser otorgada por ellos, sino que vemos consagrado un verdadero derecho de ciudadanía²⁷, que por supuesto presupone la nacionalidad de alguno de los Estados miembros de la organización de integración supranacional, ya que como bien lo indica el inc. 1 la

(26) Las cursivas y negritas son propias. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

(27) Lisboa otorga categoría vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales (Art. 6 del TUE) y con ella al artículo 46 del instrumento, que consagra un verdadero derecho.

ciudadanía de la Unión “se añade” a la ciudadanía nacional (entiéndase “nacionalidad”) que ostenta el individuo, sin sustituirla.

La ciudadanía de la Unión, como un estatuto jurídico particular, que se atribuye a los nacionales de los Estados miembros, lo es mediante normas internacionales por su origen. Es un estatuto jurídico de insoslayables caracteres políticos que es atribuido de forma general y exclusiva a personas físicas nacionales de los Estados miembros y cuya especificidad está en que se superpone a la nacionalidad de sus destinatarios a quienes se atribuyen los derechos englobados dentro de ella; esto coloca al ciudadano europeo en una posición jurídica diferenciada del concepto de extranjería²⁸.

Al decir de Rodríguez Barrigón: “(...) una de las realizaciones más complejas desde el punto de vista conceptual que se deducen del proceso de integración europea está constituido por una de sus más importantes aportaciones a la construcción del ordenamiento jurídico sobre el que se fundamenta: la ciudadanía de la Unión. Esta complejidad viene determinada esencialmente por la propia denominación empleada para su identificación, que aparece tradicionalmente asociada a los elementos definidores de los Estados soberanos. En la medida en que no es ésta la naturaleza de la Unión Europea, esta ciudadanía aporta una superación de los estrictos límites de aquéllos, porque introduce normas que convierten a los nacionales de los Estados miembros en destinatarios de un conjunto de derechos y libertades que se manifiestan tanto en el ámbito estatal, como en el supraestatal, e incluso presenta algunas manifestaciones específicas que dotan a la ciudadanía de una cierta dimensión exterior de la Unión”²⁹.

Es que la figura de la ciudadanía de la Unión Europea viene a romper el vínculo de exclusividad de la relación jurídica y política entre particular y Estado. Los nacionales de cada uno de los Estados miembros tienen de manera simultánea, complementaria e inseparable un doble vínculo político: por un lado, uno particular con el Estado de su nacionalidad, y por el otro, uno común con la Unión Europea que da origen a un estatuto garantizado jurisprudencialmente por el Tribunal de Justicia de la Unión frente a su Estado y frente a las instituciones de la UE. No obstante, este estatuto de ciudadanía europea es inseparable del vínculo de la nacionalidad lo que no supone sustituir o eliminar la institución clásica de la nacionalidad porque la ciudadanía de la Unión presupone una nacionalidad y coexiste con ella³⁰.

Las relaciones entre nacionalidad y ciudadanía de la Unión, plantean algunas dificultades que se derivan de la convivencia de un concepto estrictamente estatal con la formación supraestatal de un estatuto de ciudadano; se suma a ello la comple-

(28) RODRIGUEZ BARRIGÓN, J.M. *La ciudadanía de la Unión Europea*, ob. cit., pp. 191-192.

(29) *Ibidem*, p. 189.

(30) JIMENEZ PIERNAS, C. “La asistencia consular al ciudadano de la Unión: de Maastricht a Ámsterdam”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. *Acción Exterior de la Unión Europea y de la Comunidad Internacional*, Universidad Carlos III-España, 1998. p. 222.

alidad de que la Unión Europea carezca de normas propias que regulen con carácter específico la nacionalidad otorgada por cada uno de los Estados que la integran³¹, quedando ello librado a la regulación interna de los Estados.

Así las cosas y junto al artículo 20.2 del TFUE, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea³², que forma parte del andamiaje jurídico del derecho de la Unión, consagró el derecho a la protección diplomática y consular con categoría de fundamental en el artículo 46, como veremos más adelante.

En relación a este aspecto, para los Estados miembros que reconocen a sus nacionales el derecho a la protección *consular*, no supondría un problema significativo (ejemplos como Dinamarca, Finlandia, Grecia, Eslovaquia y Eslovenia) debiendo, en el supuesto de requerimiento, tratar de la misma forma que a sus nacionales a los ciudadanos de la Unión Europea que se encuentren en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales pero sí alguno de ellos; es decir, los ciudadanos de la UE no representados deberán gozar del mismo derecho del que gozan los nacionales de los Estados miembros en cuestión. La situación es más complicada en aquellos Estados miembros que no reconocen ese derecho a la protección consular de sus propios nacionales en el fuero interno (casos de Austria, Bélgica, Chipre, Irlanda, Malta, Luxemburgo y Países Bajos)³³.

En cuanto a la protección *diplomática* (tanto en sentido amplio como estricto), no suele ser reconocida como un derecho en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros de la Unión, a excepción de Portugal, lo que dificulta aún más la cuestión.

Según Piernas López³⁴, el artículo 20.2.c) establece un derecho a recibir el mismo trato que los ciudadanos del Estado miembro al que se solicita la protección. En consecuencia, no se crearía un derecho a favor de los ciudadanos de recibir protección diplomática y consular en todos los casos, sino a recibir dicha protección sólo en aquellos casos en que los ciudadanos del Estado miembro al que se solicita la protección la recibirían. De esta manera, algunos países podrían rechazarla conforme a sus prácticas en el ordenamiento interno, con el único límite de la prohibición de discriminación.

No obstante, el mencionado autor detalla: *“Dicho esto, en nuestra opinión el nuevo marco jurídico introducido por el Tratado de Lisboa, modifica el statu quo descrito, al contribuir a que la decisión de un determinado Estado miembro de prestar o no la protección consular solicitada por un ciudadano de la Unión no representado no pueda ser arbitraria o*

(31) RODRIGUEZ BARRIGÓN, J. M. *La ciudadanía de la Unión Europea*, ob. cit., pp. 126-127.

(32) Proclamada el 18 de diciembre de 2000.

(33) PIERNAS LÓPEZ, J. J. “Ciudadanía y acción exterior de la Unión”, en GUTIERREZ ESPADA, C. - CERVELL HORTAL, M. J. *La Unión Europea como Actor Global de la Relaciones Internacionales. Retos y problemas seleccionados*, ob. cit., p. 277.

(34) *Ibidem*, p. 278.

*discriminatoria. En concreto, al reconocer la existencia del derecho a la protección consular en los Tratados, y especialmente elevarlo a la categoría de derecho fundamental con carácter vinculante a través del artículo 46 de la Carta, la decisión de prestar (o no) protección consular debe estar sometida a control jurisdiccional*³⁵.

En segundo lugar, este derecho faculta a todo ciudadano de la Unión a ejercerlo cuando se encuentre *en un tercer país* (entiéndase, no miembro de la Unión) y el Estado de su nacionalidad (miembro de la Unión) no esté representado en aquél.

En tercer lugar, obsérvese que estamos hablando de un derecho que pueden ejercer personas físicas, mas nada se dice de las personas jurídicas. Así, podrá acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro de la Unión, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Continuando con el análisis del tema, el artículo 23 del TFUE reitera en parte lo establecido en el artículo 20.2.c), pero profundiza acerca del mecanismo para llevar a la práctica el instituto de la protección diplomática y consular dentro de la Unión, al establecer: (...) *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*³⁶.

En primer lugar, hay que destacar que antes de Lisboa, este artículo señalaba que: *“Los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección”*. Pero con el Tratado de Lisboa la redacción cambió, sustituyéndose la mención inicial por la siguiente: *“Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias (...)”*, para luego continuar con idéntica segunda parte.

Se observa, *prima facie*, que el establecimiento intergubernamental de normas en la materia en análisis ha sido amortiguado por un procedimiento legislativo especial en cabeza del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo.

Así, con el Tratado de Lisboa se introdujo la posibilidad de que el Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión Europea y consultado previamente el Parlamento Europeo, pueda adoptar *directivas* de coordinación y cooperación necesarias para facilitar la protección diplomática y consular a la que se refiere el artículo 20.2.c). Paralelamente (aunque convendría decir subsidiariamente), los Estados miembros por su parte, podrán entablar negociaciones internacionales (entiéndase con terceros países) para garantizar la protección.

(35) *Ibidem*.

(36) La cursiva es propia. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>).

Recordemos que el Tratado de Constitución para Europa (Tratado Constitucional *non nato*) preveía como novedad en el artículo III-127 tercer párrafo lo siguiente: *“una ley del Consejo podrá establecer las medidas necesarias para facilitar esta protección (diplomática y consular). El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”*. Esta posibilidad que contemplaba el tratado (a la par de las habituales disposiciones entre Estados en relación a la materia a través de Decisiones) hubiese habilitado una *“ley europea”*³⁷, es decir, un acto de carácter legislativo general y obligatorio y de aplicabilidad directa en cada Estado miembro de la Unión con jerarquía superior a las decisiones en la materia.

Con esta posibilidad, el mecanismo intergubernamental para garantizar la protección diplomática y consular (en cabeza de los Estados miembros), cede ante el protagonismo de las instituciones de la Unión -el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Parlamento- para adoptar directivas (normas vinculantes) que establezcan las medidas de coordinación y cooperación, lo que contrasta claramente con lo inicialmente establecido en el artículo 20.2.c) y anterior redacción del artículo 23 donde eran los Estados los que debían establecer las medidas necesarias para garantizar el derecho. Se trata ahora de directivas emanadas de la propia Unión y no de decisiones intergubernamentales de sus miembros.

El Tratado de Lisboa *“aporta por vez primera una clara base jurídica comunitaria para desarrollar el contenido del derecho a la protección diplomática y consular recogida en el artículo 23 TFUE. Así, un día después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo, en el denominado Programa de Estocolmo, instó a la Comisión a estudiar las medidas adecuadas para establecer la coordinación y cooperación necesarias para facilitar la protección consular prevista en el artículo 23 TFUE”*³⁸.

No obstante, el artículo 23 del TFUE utiliza el término *“protección de las autoridades diplomáticas y consulares”*, no precisando el concepto. Según González Alonso, *“parece evidente que con el mencionado concepto continúa sin aludirse hoy por hoy a la figura clásica de la protección diplomática, ni siquiera posiblemente a la de la protección consular en su sentido más estricto”*³⁹.

El mayor protagonismo que pretende otorgársele a la propia Unión en la materia, lo vemos reflejado en el contenido del artículo 35 del TUE (Tratado Unión Europea versión consolidada), al establecer: *“Las misiones diplomáticas y consulares*

(37) Cf. Artículo I-33 del Tratado Constitucional de la Unión Europea (Disponible en: https://europa.eu/european-union/sites/europaef/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_es.pdf).

(38) PIERNAS LÓPEZ, J.J. *“La protección diplomática y Consular de los Ciudadanos de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”*, ob. cit., p. 585.

(39) GONZÁLEZ ALONSO, L N. *“Protegiendo a los ciudadanos de la Unión más allá del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: ¿Hacia un nuevo modelo europeo de gestión consular de crisis?”*, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea*, Iustel-España, 2012, p. 388.

de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión 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 decisiones que establezcan posiciones o acciones de la Unión adoptadas en virtud del presente capítulo. Intensificarán su cooperación intercambiando información y procediendo a valoraciones comunes. Contribuirán a la aplicación del derecho de los ciudadanos de la Unión a gozar de protección en el territorio de terceros países, establecido en la letra c) del apartado 2 del artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como de las medidas adoptadas en aplicación del artículo 23 de dicho Tratado”.

Así, la comunitarización de la temática avanza un paso más, al habilitar a las Delegaciones de la Unión Europea en terceros países a cooperar junto con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros de la Unión en la ejecución de decisiones como de toda medida adoptada en aplicación del artículo 23 de TFUE (entiéndase las medidas del Consejo de la Unión Europea a través de Directivas) y a la aplicación del derecho de protección diplomática y consular del artículo 20.2.c) del TFUE. A diferencia de las antiguas delegaciones de la Comisión, el artículo 35 hace recaer sobre las Delegaciones de la Unión de un modo más directo y más visible la responsabilidad de contribuir a la aplicación del derecho del artículo 20.2 y 23. El artículo 35 ofrece una base jurídica más sólida para articular la cooperación que deben establecer las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las Delegaciones de la Unión Europea⁴⁰.

No obstante, no hay que pensar que las Delegaciones de la Unión tienen (por el momento) la facultad de representar directamente a los ciudadanos de la Unión en terceros países, ya que los Estados miembros no han delegado aún en la Unión esta función, sino un papel asistencial o de apoyo cuando éstos lo requieran para la protección *consular* a los ciudadanos europeos en terceros Estados. Así lo establece la Decisión del Consejo de la Unión Europea que organiza el SEAE (Servicios Europeo de Acción Exterior)⁴¹.

Es que con el Tratado de Lisboa ha existido un cambio en el diseño de la acción exterior de la Unión. El artículo 3 apartado 5 del TUE, ha incorporado como uno de los objetivos de la Unión el de “contribuir a la protección de sus ciudadanos”, que si bien no suplanta la protección que naturalmente otorgan los Estados miembros a sus propios nacionales, es un dato importante a tener en cuenta máxime con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y su nuevo rol.

(40) *Ibidem*, p. 389.

(41) Decisión 2010/427/UE. Art. 5 (10): “Las delegaciones de la Unión, de conformidad con el artículo 35, párrafo tercero, TUE, apoyarán a los Estados miembros, a petición de éstos, 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”.

La posibilidad de que la Unión ejerza protección directamente a través de sus Delegaciones en el mundo plantea dudas con arreglo al Derecho Internacional, ya que tanto en materia de protección consular, como especialmente en materia de protección diplomática, el Derecho Internacional exige el vínculo de la nacionalidad entre los Estados que ejercen la protección y las personas que la reciben, vínculo que en el caso de la protección conferida directamente por la Unión Europea no existiría por ser hoy difícilmente comparable el status de ciudadano de la Unión con el de la nacionalidad de un Estado. En todo caso dicha protección sería posible en el futuro si concurren el consentimiento expreso y previo de los terceros países donde la Unión pretendiera ejercerla y el de todos los Estados miembros de la Unión respecto de que ésta pudiera ejercer la protección de sus nacionales⁴².

En oportunidad del debate de la Directiva 2015/637 en vigor, la Comisión Europea no consideró, por el momento, que la Unión pudiera ejercer protección directamente a través de sus Delegaciones, pero se incluyó el tema en el Plan de acción 2007-2009 por la importancia que el mismo ha venido suscitando con el devenir de los acontecimientos y de la evolución de la Unión Europea⁴³. La Comisión sí consideró importante incorporar la enmienda del Parlamento por la que se incluía a las Delegaciones de la Unión y al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), *junto* a los Estados miembros, entre los actores que deberán *coordinarse entre sí* para prestar la protección diplomática y consular como denomina el TUE y TFUE.⁴⁴ En otras palabras, se admite un rol co-protagónico de la Unión como tal a través de sus Delegaciones junto a los Estados miembros en la protección de nacionales de alguno de esos Estados, que son complementariamente “ciudadanos de la Unión” (recordar que la ciudadanía presupone la nacionalidad de algún Estado que sea miembro de la Unión, y no sustituye sino complementa), en terceros países cuando el Estado de su nacionalidad no esté representado. De manera tal que este nacional y ciudadano europeo contará con la asistencia de algún otro Estado y de la propia Unión (en función de las acciones coordinadas entre estos actores); lo que aún no se admite, aunque por la propia evolución del proceso de integración europeo podría llegar a serlo en el futuro, es decir, que sea la propia Unión, a través de sus Delegaciones en el mundo, la que monopolice esa asistencia o protección ya sea en el ámbito consular o en el diplomático.

Nótese que según señala la Directiva 2015/637 el Estado principal o los Estados (que prestan la protección de los artículos 20.2.c), 23 y 46 de la Carta de Derechos Fundamentales), puedan solicitar apoyo del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea y de las estructuras de gestión de crisis del Servicio Europeo de

(42) PIERNAS LÓPEZ, J. J. “La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, ob. cit., p. 594.

(43) COM (2007) 767 final. p 12. Bruselas 5.12.2007.

(44) PIERNAS LÓPEZ, J. J. “La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, ob. cit., p. 595.

Acción Exterior (SEAE), lo que denota un rol más marcado de la Unión en funciones consulares. Es lo que planteaba el Parlamento en la resolución de 2012⁴⁵ cuando manifestaba la necesidad de aumentar el protagonismo de las Delegaciones de la Unión en situaciones de crisis, debiendo ser éstas y no los Estados (ni siquiera el denominado Estado Principal) quienes coordinaran la cooperación y los planes de emergencia y evacuación. Esta propuesta termina plasmándose en la Decisión 2010/427 de Consejo por la que se estableció la organización y funcionamiento del SEAE.

Ahora bien, fue el Art. 46 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁴⁶, el que termina coronando la institución de la protección diplomática y consular de los ciudadanos de la UE no representados en terceros países, consagrándola como *un derecho fundamental* del proceso de integración, al establecer: *“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 este Estado”*.

V. Naturaleza jurídica: ¿Es verdaderamente un derecho?

Ha quedado por tanto consolidado, a tenor de la Carta de Derechos Fundamentales, como un verdadero *derecho de ciudadanía europea*. Es que, con el Tratado de Lisboa, se otorgó categoría vinculante a la Carta⁴⁷, y de igual manera al derecho contenido en el artículo 46: *derecho a la protección diplomática y consular*. Es el único derecho asociado a la ciudadanía europea con proyección exterior⁴⁸.

Es que, con esta Carta, los derechos fundamentales y el estatuto de la ciudadanía europea quedan indisolublemente unidos. Es la noción de la ciudadanía europea que *“junto con la creación de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, sitúa a la persona en el centro del sistema jurídico comunitario y la necesidad de reafirmar los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, en un sistema democrático presidido por el derecho”*⁴⁹.

(45) Resolución legislativa sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros (COM (2011) 0881 - C7-0017/2012 - 2011/0432 (CNS)).

(46) Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf).

(47) Art. 6 TUE: *“(…) tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”*.

(48) GUZMAN ZAPATER, M. “La protección consular como derecho derivado de la ciudadanía”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 28, enero-junio 2015, p.260.

(49) HUELIN MARTINEZ DE VELASCO, J. “La ciudadanía de la Unión”, en ALVALREZ CONDE - GARRIDO MAYOL, *Comentario a la Constitución Europea*, Libro II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 90.

La protección fuera del territorio de la Unión tuvo como objetivo, a partir de la propuesta española, “*perfilar gradualmente una relación nueva entre la Unión Europea, como conjunto, y el ciudadano europeo, en su calidad de titular de derechos derivados de su status civitatis*”⁵⁰.

El derecho fundamental reconocido a los ciudadanos de la Unión no representados de acogerse a la protección consular de otro Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado, consagrado en el artículo 46 de la Carta, es una expresión de la solidaridad europea y aporta una dimensión exterior al concepto de ciudadanía de la Unión, a más de reforzar la identidad de la Unión en terceros países. Es que los valores sobre los que se funda la Unión incluyen la solidaridad, la no discriminación y el respeto de los derechos humanos, estando destinada, en sus relaciones con el resto del mundo, a defender sus valores y contribuir a la protección de sus ciudadanos⁵¹.

No obstante, algunos Estados miembros critican que se utilice el término “derecho” para referirse a la protección diplomática y consular habida cuenta de que en sus ordenamientos internos no existe, como tal, un derecho a dicha protección. De la misma forma, aún se debate entre académicos e instituciones si el controvertido derecho se limita a la protección consular, excluyéndose completamente la protección diplomática, o si, por el contrario, algún tipo de protección diplomática podría ser ejercida con arreglo a los artículos 20.2.c) y 23 del TFUE. A estos fines son fundamentales los conceptos delimitados al inicio de este artículo.

Según Piernas López⁵² los artículos 20.2.c) y 23 del TFUE establecen un derecho a recibir el mismo trato que los ciudadanos del Estado miembro al que se solicita la protección. No crean un derecho a favor de los ciudadanos a recibir protección diplomática y consular en todos los casos, sino a recibir protección sólo en aquellos casos en los que los nacionales del Estado miembro al que se solicita la protección la recibirían. El Tratado de Lisboa modifica el *statu quo* descrito, dice el autor, ya que ha elevado el derecho a la protección consular a la categoría de derecho fundamental con carácter vinculante a través del artículo 46 de la Carta, de manera tal que la decisión de prestar (o no) protección consular debe estar sometida a control jurisdiccional, lo que se desprende del artículo 47 de la Carta.

En virtud de la Directiva 2015 que detalla el contenido del artículo 23 TFUE, éste podría tener efecto directo; así, con base en los artículos 46, 47 y 51.1 de la Car-

(50) MANGAS MARTIN, A. - LIÑAN NOGUERAS, D. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 163.

(51) Directiva 2015/637 CE. Considerando (3).

(52) PIERNAS LÓPEZ, J.J. “Ciudadanía y acción exterior de la Unión”, en GUTIERREZ ESPADA, C. - CERVELL HORTAL, M.J. *La Unión Europea como Actor Global de la Relaciones Internacionales. Retos y problemas seleccionados*, ob. cit., pp. 277-278.

ta, los ciudadanos de la Unión tienen derecho a que el rechazo a una solicitud de prestación de protección diplomática y consular pueda ser revisado judicialmente.

No obstante, la posibilidad (o no) de plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dependerá de si la legislación de cada Estado miembro considera a la protección consular -nos circunscribimos a ella en virtud del contenido de la Directiva 2015- como un derecho individual (cosa que no sucede con el instituto de la protección diplomática) que podría dar lugar a un procedimiento judicial interno, o si la considera (caso de Bélgica, Irlanda, Chipre o Malta) como una decisión administrativa no sometida a control jurisdiccional, ya que aquí sería dificultoso formular una cuestión prejudicial al Tribunal de Luxemburgo.

Kruse⁵³ sostiene que lo receptado en el artículo 46 de la Carta de Derechos Fundamentales y demás artículos señalados, es *un derecho individual* del ciudadano europeo cuyo contenido específico se estructura en forma de un derecho de igualdad de trato con nacionales del Estado en cuestión y cuya violación puede desencadenar la responsabilidad del mismo.

Según este autor⁵⁴, la protección diplomática y consular receptada en el Art. 23 del TFUE es un derecho que deriva del estatuto de la ciudadanía europea y se interroga acerca de si este desarrollo, en el marco del Derecho Comunitario Europeo, comporta una progresiva superación de la regla del vínculo de la nacionalidad (que ha sido tradicionalmente seguida por el Derecho Internacional Público), que implica que únicamente el Estado de la nacionalidad de la persona pueda ejercer la protección diplomática y consular de sus ciudadanos/nacionales. Para el autor, la ciudadanía de la Unión se sitúa en un lugar cada vez más central en la determinación del *status* jurídico del que disfrutaban los nacionales de sus Estados miembros, ya que los derechos concedidos por la Unión Europea no lo son por la nacionalidad sino por ser ciudadano de la organización supranacional de integración.

John R. Dugard (Relator Especial del 7mo. Informe de Naciones Unidas sobre Protección Diplomática), objetó⁵⁵ el Art. 20 del TFUE y el Art. 46 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por considerar que son contrarios al principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. Siguiendo este razonamiento, los tratados europeos son tratados de derecho internacional y, por lo tanto, están regidos por el artículo 34 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que establece que éstos son aplicables únicamente entre las partes en un tratado y no son vinculantes para terceros Estados. En consecuencia, toda disposición contenida en un tratado, carta o constitución de la Unión Europea no sería vinculante para los

(53) KRUSE, Jan. *Diplomatischer und konsularischer Schutz für Unionsbürger*, Sierke Verlag, Göttinge, 2009, p. 67 y ss.

(54) Ibidem.

(55) Ver Apartado 19 del examen al Artículo 1 del 7mo. Informe ONU sobre Protección Diplomática.

Estados que no son miembros de la Unión. Los terceros Estados no estarían obligados a respetar las disposiciones contenidas en los tratados y convenios vigentes dentro de la UE, y con respecto a la protección diplomática presumiblemente no estarán obligados a aceptar en su territorio la protección por parte de un Estado que no sea el Estado de la nacionalidad de un ciudadano de la UE, y menos aún de la propia Unión.

Asimismo, en cuanto al estatuto de la ciudadanía europea que sustenta el derecho en estudio, se señala que un ciudadano de la Unión no es un nacional de todos sus Estados miembros, lo que significa que la ciudadanía europea no cumple el requisito estricto de nacionalidad de las reclamaciones a los efectos de la protección diplomática (en sentido estricto). Las disposiciones de los tratados de la Unión Europea que pretenden conferir el derecho a la protección diplomática a todos los ciudadanos europeos por parte de todos los Estados miembros de la UE son, por lo tanto, defectuosas, a menos que se interprete que se aplican en forma exclusiva a la asistencia consular. Se aduce que esa es, en verdad, su intención. Aunque por lo común la asistencia consular se ejerce únicamente en nombre de un nacional, el derecho internacional no prohíbe que se brinde asistencia consular a nacionales de otro Estado. Como la asistencia consular no es un ejercicio de protección de los derechos de un Estado ni es una reclamación, es innecesario aplicar el criterio de la nacionalidad de manera tan estricta como en el caso de la protección diplomática. No hay, pues, necesidad de que exista un interés jurídico por medio del vínculo de la nacionalidad.

VI. Alcance y contenido doctrinario del *derecho a la protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea*

Para indagar y exponer el alcance y contenido de este derecho de ciudadanía europea consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales, es necesario tener bien en claro la delimitación conceptual realizada al inicio de este artículo: ¿estamos en presencia de protección diplomática, protección consular, asistencia diplomática o de una simple asistencia consular?

Existe una posición minoritaria de autores que sostienen que la protección diplomática y consular que lleva aparejada la institución de la ciudadanía europea se refiere tanto a la protección diplomática en sentido estricto como a la asistencia y protección consular.

Así, Villariño Pintos, señala: “(...) *si es posible el ejercicio de las diversas funciones diplomáticas y consulares a favor del nacional de otro Estado, ante el Estado receptor, en una relación bilateral ordinaria, con más razón tal ejercicio no ha de entenderse limitado*

*en una relación entre los miembros de una organización de integración supranacional que tiende a establecer una verdadera ciudadanía propia del ente político nuevo*⁵⁶.

En este sentido, debe considerarse que el actual artículo 20.2.c) le posibilita al ciudadano europeo acudir ante los órganos diplomáticos y consulares de otro Estado miembro de la Unión en demanda de protección diplomática o consular⁵⁷.

Ya en 1994, Villariño Pintos manifestaba que *“(…) en primer lugar, hay que señalar -una vez más- que, a pesar de que se habla de ciudadanos de la Unión, el régimen de acogimiento se traslada al ámbito interestatal de los Quince, en lugar de remitir su fijación a la institución competente de la Unión, como sería lo coherente respecto a una verdadera ciudadanía de la misma; del mismo modo, como ya se ha considerado, una correcta configuración de la Unión como ente político debería referir las previsiones de este artículo 8 C a un órgano de representación exterior propio de la Unión y no a las representaciones de otros Estados miembros. De esta manera se establece, también en este caso, un procedimiento más cercano al carácter y mecanismos de la Cooperación Política Europea, aunque el Tratado pretende superarla. Es también lástima que, en estos ámbitos de la representación, que trata de regular el artículo 8 C, no se haya configurado una actuación de la Unión en cuanto tal o más comunitaria, sin más que aprovechando la situación existente. Se avanzaría más en la configuración de la Unión si, al menos en los Estados donde hay delegaciones de la Comisión -ante Estados A.C.P., ante otros Estados o delegaciones regionales-, se atribuyeran a ellas la competencia, no sólo en materias comunitarias, como tienen, sino las que el artículo 8 C permite que sean ejercidas por otro Estado miembro a favor de un ciudadano de la Unión. Se solventarían así los diversos problemas que se han señalado (necesidad de acuerdo, determinación del Estado miembro al que se ha de acudir, derecho aplicable, etc.) porque una disposición comunitaria establecería el régimen para la actuación de la delegación a favor de un nacional de un Estado miembro cuando en ese Estado tercero no exista representación de su Estado. Naturalmente, la solución óptima sería, como ya se ha dicho, la existencia de misiones diplomáticas y oficinas consulares de una verdadera Unión Europea -es decir, de un único ente europeo con personalidad jurídica y no mera denominación de una relación intergubernamental-, que ejercieran, desde luego, las funciones reservadas a esa Unión y subsidiariamente las que conservarían los Estados miembros respecto a sus nacionales, cuando no tuviesen representación diplomática o consular en un tercer Estado*⁵⁸.

En el otro extremo encontramos una posición mayoritaria de autores que niegan que el artículo 20.2.c) del TUE y el artículo 46 de la Carta de Derechos Fundamentales garantice una protección diplomática en sentido estricto, sino que deambulan entre posturas que sostienen una protección diplomática en sentido amplio, o una protección consular, o funciones de asistencia consular simple.

(56) VILLARIÑO PINTOS, E. “Representación Exterior y cooperación Diplomática y Consular en el Tratado de la Unión Europea”, *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, 2016, pp. 168-169.

(57) VILLARIÑO PINTOS, E. “Representación Exterior y cooperación Diplomática y Consular en el Tratado de la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. 22, N°2, 1995, p. 435.

(58) *Ibidem*, pp. 441-442

Para algunos, la protección diplomática y consular que lleva aparejada la ciudadanía de la Unión debe entenderse en sentido *lato*, no en sentido estricto o formal⁵⁹.

Otros⁶⁰ sostienen que la protección diplomática y consular conferida hasta el momento por los Tratados de la UE es más propia de la función consular que de la estrictamente diplomática.

Autores como Alvargonzález Sanmartín entienden que al referirse el artículo 20.2.c) a la protección de “las autoridades diplomáticas y consulares de los Estados Miembros”, se está refiriendo a la protección y asistencia que a diario desarrollan las Embajadas y los Consulados, es decir, quedaría descartada la protección diplomática en sentido estricto y sí abarcaría la protección y asistencia diplomática en sentido amplio y la protección y asistencia consular. Asimismo, y en relación a ello no sería una protección propia de la Unión ni tampoco de cualquier Estado miembro, sino de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier otro Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado y sólo en el caso de que el ciudadano de la Unión se encontrare en el territorio de un tercer país y no esté allí representado el Estado miembro del que es nacional⁶¹.

Por su parte, Lirola sostiene que en el estadio actual de desarrollo del artículo 46 de la Carta de Derechos Fundamentales, podemos hablar de un derecho del ciudadano de la Unión a la *asistencia consular* de cualquier Estado miembro en un tercer Estado en caso de carencia de representación del Estado de su nacionalidad, como también la protección en situaciones de crisis, con el apoyo de la Unión a través de sus Delegaciones en terceros países. Así, este derecho se ajusta al régimen de *protección consular* establecido por el Derecho Internacional que permite el ejercicio de la misma por un Estado distinto de la nacionalidad y reconoce el derecho a la protección consular como un derecho subjetivo del individuo. No obstante, el régimen particular en el marco de la Unión Europea permitiría observar una cierta flexibilización del régimen general del Derecho Internacional Público, por ejemplo con la posibilidad de que la aceptación del tercer Estado se obtenga por aquiescencia y no por negociación de acuerdos específicos por los Estados miembros, o la extensión del derecho de protección diplomática a los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad del Estado miembro, extensión que afecta al vínculo de la nacionalidad como requisito de tal protección⁶².

(59) ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARIA; P. “La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N°11 (2º semestre 2006), p. 17.

(60) GUTIERREZ ESPADA, C. *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la CDI (2011)*, ob. cit., p. 156.

(61) ALVARGONZALEZ SANMARTIN, F. “Protección Diplomática y Consular”, *Comentarios a la Constitución española*, 2004, pp. 1480-1481.

(62) LIROLA DELGADO, I. “Art. 46. Protección diplomática y consular”, en MONEREO ATIENZA- MONEREO PEREZ. *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, ob. cit., p. 1224.

En el mismo sentido, Blázquez Peinado⁶³ señala que la protección diplomática y consular a la que se refieren los Tratados, es una protección otorgada por un Estado Miembro en favor de los nacionales de otro Estado miembro, es decir, de cualquier ciudadano de la Unión, pero no una protección que proporcione la Unión Europea como tal, al ser una organización internacional que sólo puede otorgar protección funcional a sus agentes de servicio. No obstante, destaca que en materia de pesca (competencia exclusiva de la Unión) está prevista la colaboración de las Delegaciones de la Unión con los Estados miembros en países terceros con el objeto de proteger a los buques de bandera comunitaria y velar por la correcta aplicación de los acuerdos de pesca, teniendo que estar informadas de los procedimientos y las sanciones que se adopten. No obstante, según la autora estos acuerdos no implican una protección diplomática que pueda otorgar la Unión por medio de sus Delegaciones.

Jiménez Piernas señaló con respecto al antiguo artículo 8 C del Tratado de la UE que en su ámbito de aplicación no encajaba la protección diplomática en sentido estricto⁶⁴. Desde una visión rigurosa del ámbito personal de la asistencia, el derecho de ciudadanía que fue receptado por primera vez en el artículo señalado, no sería a criterio del autor un derecho de protección diplomática y consular porque estaría afectando el Derecho internacional general en vigor que considera que la protección diplomática y consular es de naturaleza interestatal (facultad del Estado, no del particular), tiene carácter discrecional (el Estado puede o no otorgarla) y requiere inexcusablemente el vínculo de nacionalidad de la reclamación con el Estado que protege; salvo negociaciones internacionales entre los Estados miembros de la Unión Europea con terceros Estados que acepten prescindir de la prueba del vínculo de la nacionalidad, no podría admitirse la protección diplomática y consular por parte un Estado miembro distinto del de la nacionalidad del lesionado⁶⁵. Asimismo, sostiene que, si pretendiésemos decir que el derecho de ciudadanía se refiere a la protección consular, estaríamos en la misma situación, ya que esta figura también requiere el vínculo de la nacionalidad entre el particular protegido y el agente consular que los protege, a la vez que también goza de la característica de la discrecionalidad de su otorgamiento⁶⁶.

Por lo tanto, siguiendo esta línea, podríamos señalar que por exclusión el derecho a la “protección consular y diplomática” de los Tratados de la UE y de la Carta

(63) BLAZQUEZ PEINADO, M. Dolores. *La ciudadanía de la Unión*, Universitat de València, 1998, pp. 260-263.

(64) JIMENEZ PIERNAS, C. “La protección consular y diplomática del ciudadano de la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, Nº 1, 1993, pp. 31-41.

(65) JIMENEZ PIERNAS, C. “La asistencia consular al ciudadano de la Unión: de Maastricht a Ámsterdam”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (Ed.) *Acción exterior de la Unión Europea y de la Comunidad Internacional*, Universidad Carlos III, Madrid, 1998, pp. 228-229.

(66) *Ibidem*, p. 232.

de Derechos Fundamentales, se refiere, por su contenido material, a la figura de la *asistencia consular*⁶⁷.

Admitido que fuese un derecho de “asistencia consular”, éste “sigue planteando la necesidad de negociar algún acomodo o *modus vivendi* que prescinda del vínculo de la nacionalidad como condición ineludible para ejercer dicha asistencia. La práctica internacional se mueve ciertamente en una dirección favorable a los designios de la Unión Europea (...)”⁶⁸. Ese “acomodo” podría darse entablado las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección, conforme al actual artículo 23 del TUE. Aunque “no es descabellado prever que terceros Estados asuman sin grandes dificultades un *modus vivendi*, un arreglo informal que no comprometa su posición futura al respecto, mediante el que se prescinda excepcionalmente de la exigencia del vínculo de la nacionalidad sólo a los efectos de dicha asistencia en favor de ciudadanos de la Unión por parte de cualquier Estado miembro distinto del Estado de su nacionalidad”⁶⁹.

Si bien para este autor la naturaleza jurídica del derecho consagrado en el artículo 20.2.c) TUE es estrictamente asistencia consular, sostiene que no es una facultad reconocida al ciudadano de la Unión, es decir, el ciudadano europeo no sería titular de un derecho a la asistencia consular ni existiría un deber u obligación de prestar asistencia por parte de los Estados miembros, existiendo una discrecionalidad en el sentido tradicional en cuanto a la concesión como al ejercicio de este derecho. Además, este derecho seguiría teniendo un contenido limitado o reducido porque de las directivas institucionales no surgen todas las funciones propias de la asistencia consular, aunque este derecho tendría un carácter relativamente abierto y evolutivo⁷⁰.

Para algunos autores, esa asistencia consular reconocida por el Art. 20.2.c) confirma y desarrolla una práctica que podría denominarse “protección por afinidad”⁷¹, fruto de la cooperación diplomática y consular a nivel intergubernamental en el marco de la Cooperación Política Europea y de la actual Política Exterior y de Seguridad Común y reforzada por la acción del Parlamento Europeo y la Comisión. Su contenido es similar a la tradicional asistencia consular reservada por el Derecho internacional a los propios ciudadanos, pero hay que señalar que en el marco de una organización supranacional de integración como es la Unión Europea, “los ciudadanos de la Unión son beneficiarios de tal protección debido a su consideración por los Estados miembros como titulares de un vínculo y estatuto especial que los diferencia de los

(67) *Ibidem*, p. 233.

(68) *Ibidem*, p. 234.

(69) *Ibidem*, p. 235.

(70) *Ibidem*, p. 240.

(71) JIMENEZ PIERNAS, C. “Estatuto de ciudadanía y derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (Dir.), *Derecho internacional y Tratado Constitucional Europeo*, Trotta, Madrid, 2006, p. 459.

*extranjeros, en cuya virtud gozan de este peculiar procedimiento de protección desplegado al margen de la nacionalidad*⁷².

Piernas López sostiene que la literalidad de los artículos 20.2.c) y 23 del TFUE y del artículo 46 de la Carta de Derechos Fundamentales, deja abierta la cuestión de si la protección conferida por los Tratados incluye algún elemento de protección diplomática o se limita a la protección consular. El autor sostiene que en este momento cabría hablar de una *“protección de carácter consular”*. Así, las instituciones de la Unión se han centrado, hasta la fecha, en algunas funciones asistenciales de carácter consular, lo que -según el autor- no excluye que en el futuro estas funciones puedan ser ampliadas por otras más características incluso de la protección diplomática tradicional⁷³. Según el autor, el ejercicio de la protección diplomática como un derecho de los ciudadanos plantea serios problemas a la luz del Derecho Internacional vigente, lo que no obsta para que el mismo pueda variar en el futuro si tanto el Estado que presta la asistencia como el Estado donde se presta y el de la nacionalidad del solicitante así lo acuerdan⁷⁴.

La actual Directiva 2015/637 constituye *“un paso importante hacia una protección efectiva de los derechos de los ciudadanos de la UE y de sus familiares en el exterior, al que esperamos seguirán otros que permitan, en un futuro, ofrecer la UE una verdadera protección consular supranacional”*⁷⁵.

Si nos centramos en la protección que actualmente podría brindar cualquier Estado de la UE a nacionales de otro Estado miembro, cabe destacar que el disfrute del derecho a la protección prevista por los Tratados -consular y diplomática- dependerá *“de conformidad con el Derecho internacional, del consentimiento tácito o expreso de los países donde se va a prestar la protección, según se trate de la protección consular o diplomática, siendo preferible en todo caso obtener el consentimiento por escrito y con carácter previo a la prestación de la protección”*⁷⁶.

Remiro Brotóns sostiene que, sin perjuicio de la potencialidad de las disposiciones del artículo 23 TFUE y de su evolución -condicionada a que el SEAE incluya una sección consular propia-, su configuración real y actual *“se ha limitado a una mera protección humanitaria”*⁷⁷ para supuestos de asistencia en caso de fallecimiento, accidente o enfermedad grave, arresto, detención, repatriación de ciudadanos, etc.

(72) Ibidem, p. 460.

(73) PIERNAS LÓPEZ, J.J. “Ciudadanía Europea y acción exterior de la Unión”, en GUTIERREZ ESPADA, C. - CERVELL HORTAL, M.J. *La Unión Europea como Actor Global de la Relaciones Internacionales. Retos y problemas seleccionados*, ob. cit., p. 285.

(74) Ibidem, p. 286.

(75) Ibidem, p. 306.

(76) Ibidem, p. 305.

(77) REMIRO BROTONS, A. *Derecho Internacional Curso General*, ob. cit., p. 473.

Sin embargo con lucidez señala que una situación “de otra naturaleza”⁷⁸ se produce cuando la Unión Europea tiene un interés jurídico en juego en casos que implican a nacionales de Estados miembros, como por ejemplo en los Acuerdos de Pesca celebrados por la Unión con terceros países (competencia exclusiva de la UE), en los que se regula el procedimiento a seguir en caso de apresamiento de buques bajo el pabellón de Estados miembros en aguas de un tercer Estado donde se prevé la intervención, en un primer momento, de las Delegaciones de la Unión Europea. Estos acuerdos configuran, según el internacionalista, una “suerte de asistencia de la Unión en favor de *pescadores comunitarios*” (Caso Odigitria TPI, 1995), que no excluye la asistencia consular de los propios Estados miembros ni el ejercicio por éstos de la protección diplomática en sentido estricto ante un ilícito internacional imputable al tercer Estado y respecto del cual sus nacionales fueran víctimas. Diferente sería el caso de la violación de las disposiciones del Acuerdo celebrado con la Unión (como en el caso del apresamiento del buque español Estai por las autoridades de Canadá en 1995).

En igual sentido, Prieto⁷⁹ señala que el requisito de la nacionalidad de origen de la reclamación es requisito *sine qua non* para el ejercicio de la protección diplomática en sentido estricto por parte del Estado. Eso es un factor que condiciona decisivamente el derecho del ciudadano europeo, ya que “a falta de acuerdos especiales” el Tribunal Permanente de Justicia en la sentencia entre Estonia y Lituania de 1939 estableció que únicamente el vínculo de la nacionalidad otorga al Estado el derecho de protección diplomática. Así el artículo 20.2.c) del TUE no habilita a que un Estado comunitario pueda garantizar la admisión de su reclamación (aun cuando todos los demás requisitos de procedencia de la protección diplomática en sentido estricto estén presentes), en favor de nacionales de otros Estados de la Unión Europea cuando el tercer Estado afectado oponga el requisito de la nacionalidad de la reclamación. La efectividad práctica de este derecho del ciudadano europeo está supeditada a la aquiescencia de los terceros Estados. El Tratado de la UE así lo entiende cuando estipula que deberán entablarse las negociaciones internacionales requeridas para garantizar la protección del derecho en análisis.

En igual sentido, para Mangas Martín⁸⁰, la protección diplomática y consular a las que se refieren los Tratados de la UE y la Carta de DF no es la protección diplomática *stricto sensu*, sino que se trata de una protección en un sentido general y amplio en la que se combinan y confunden actividades de gestión y actividades de naturaleza diplomática y consular, como lo puso de manifiesto la Decisión 95/353 (actualmente no vigente) que circunscribió su disfrute a *la asistencia consular tra-*

(78) Ibidem, p. 473.

(79) PRIETO, M. G. “El Derecho del ciudadano europeo a la protección diplomática y consular”, en GIL ROBLES Y GIL DELGADO, *Los Derechos del Europeo*, Madrid, 1993, pp. 195-196.

(80) MANGAS MARTIN, A. (Dir.) *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, 2009, p. 733 y ss.

dicional. Asistencia consular en el sentido tradicional que hoy se confirma con la Directiva 2015/637 del Consejo de la UE, sólo si no existe representación permanente accesible o no hay un cónsul accesible y competente.

Además de esto, reconoce que, si bien es un derecho de ciudadanía europea que trata de plasmar la solidaridad de la Unión y sus Estados miembros con la ciudadanía de la Unión, no es un derecho que se reclama y se ejerce ante la Unión sino ante los otros Estados miembros, ya que no muestra vínculo directo de la ciudadanía con la Unión, sino la obligación de los Estados miembros con los nacionales de los otros Estados. Del hecho de la pertenencia del Estado de un nacional a la Unión, se deriva su derecho a la protección consular y la obligación para el Estado miembro requerido⁸¹.

Crespo Navarro⁸² indica que los Tratados y la Carta de Derechos Fundamentales “*constitucionalizaron formalmente*” una práctica que es la *protección por “afinidad”*⁸³ por la cual, los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea -ciudadanos de la UE-, en el marco de una cooperación diplomática y consular intergubernamental y reforzada por el Parlamento y la Comisión, son beneficiarios, como los propios nacionales, de una protección similar a la de la asistencia consular tradicional por ser titulares de un *estatuto especial* que los diferencia de los extranjeros. Ese estatuto especial es el que en la práctica ha llevado a la acción coordinada de los Estados miembros en situaciones de crisis favoreciendo a los nacionales comunitarios (ejemplo: en la Guerra del Golfo de 1990-1991), como también a la acción en favor de individuos concretos en atención a su condición de ciudadanos de la UE⁸⁴.

Entre ambas posturas extremas, posiciones intermedias aúnan las dos anteriores y dejan abierta la puerta a un futuro desarrollo de la temática. En este sentido, se estima que, si bien hasta el momento la dimensión exterior de la ciudadanía de la Unión sólo ha cubierto “acciones de protección en un sentido general y amplio en la que se combinan y confunden actividades de gestión y actividades de naturaleza diplomática y consular”⁸⁵, se abre la posibilidad de que esta pudiera llegar a comprender en el futuro la protección diplomática en sentido amplio y estricto ejercida por los Estados Miembros o incluso por la propia Unión.

(81) Ibidem, p. 734.

(82) CRESPO NAVARRO, E. *Nuevas formas de protección del individuo en el derecho internacional. La erosión del vínculo de la nacionalidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 352- 359.

(83) Protección por afinidad por cuanto “*en estos casos el sujeto protector actúa movido, no sólo por consideraciones humanitarias, sino también por la presencia de algún vínculo especial, normalmente distinto de la nacionalidad, con el individuo al que se protege*”, Ibidem, p. 385.

(84) Para profundizar en este tema: CRESPO NAVARRO, E. *Nuevas formas de protección del individuo en el derecho internacional. La erosión del vínculo de la nacionalidad*, ob. cit., pp. 360 a 375.

(85) REY ANEIROS, A. “Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la ciudadanía europea”, ob. cit., pp. 26-27.

La imprecisión terminológica de los textos jurídicos comunitarios es una manifestación de la inclinación comunitaria hacia el reforzamiento de la protección. Que desde el comienzo (con el Art. 8 C del TCE) no se haya querido limitar la acción de protección de los Estados miembros a una simple acción consular indicaría la intención de querer dejar la puerta abierta a una progresiva ampliación de dicha acción. El Art. 20.2.c) (y el I-10 del Tratado Constitucional *non nato* pre Lisboa) pueden potencialmente habilitar a los Estados miembros, con el consentimiento del tercer Estado, a ejercer tanto la asistencia diplomática como la protección y la asistencia consulares; pero no sería la base jurídica para ejercer la protección diplomática en sentido estricto, ya que éste es un derecho ejercido por los órganos centrales del Estado y el Art. 20.2.c) habla de “autoridades diplomáticas y consulares”. No obstante, los Estados miembros o incluso la propia Unión Europea, podrían -en su momento- ejercer el derecho de protección diplomática⁸⁶.

En opinión de Rey Aneiros⁸⁷, tanto los Estados miembros como la Unión Europea -pensado en el marco de la entrada en vigor del Tratado Constitucional *non nato*, pero cuyas disposiciones a los fines de este trabajo se receptaron en el Tratado de Lisboa-, “podrían llegar a ejercer la protección diplomática en sentido estricto”. Los Estados miembros lo harían sobre la base de un Acuerdo habilitante con el tercer Estado. Sería incluso posible negociar la inserción en los acuerdos mixtos celebrados por la Unión Europea y sus Estados miembros de una cláusula estándar de consentimiento para la protección diplomática y consular comunitaria en virtud de la cual los terceros países aceptarían que los ciudadanos de la Unión pudieran ser asistidos por cualquier Estado miembro representado *in situ*. Por el otro lado, y respetando las mismas normas del Derecho Internacional Público, la Unión Europea podría ejercer la protección diplomática si el tercer Estado consintiera y si la materia objeto del ilícito internacional cometido por este tercer Estado fuera de competencia exclusiva de la Unión⁸⁸; tanto el asunto Odigitria como el apresamiento del buque español Estai por Canadá son ejemplos de posible procedencia de protección diplomática comunitaria. También lo sería en materia de conservación y gestión de recursos acuáticos vivos-competencia exclusiva de la UE- si un tercer Estado cometiera una violación de un acuerdo en la materia, ya que el único sujeto internacional habilitado para ejercer la protección diplomática sería la Unión Europea. Los Estados miembros no serían parte en el acuerdo internacional por lo cual, frente a ellos no se habría producido una violación del Derecho Internacional y no estarían habilitados para ejercer la protección diplomática pues no se cumpliría uno de sus requisitos.

(86) Ibidem, p. 26.

(87) Ibidem, p. 28.

(88) Ibidem, p. 27.

El Informe CARE⁸⁹, señaló que la protección que otorgan los Tratados de la UE se extiende tanto a la protección consular como a la protección diplomática. El Informe señala que los Estados y las instituciones de la Unión han comenzado por desarrollar funciones más ligadas a la protección que a la asistencia consular (ejemplo: evacuaciones de ciudadanos de la Unión en terceros Estados por desastres naturales o conflictos armados, otorgamiento de documentos de viajes, etc.).

Es también la interpretación de la Comisión (Comisión, COM 767 final, 2007, 8) que, si bien ha centrado su actividad en el desarrollo de la protección consular del ciudadano de la Unión, no descarta las posibilidades que abre esta disposición en relación con el ejercicio de la protección diplomática por la Unión o los Estados miembros.

Es que no se puede descartar que la cooperación lleve a los Estados miembros, en el futuro, a adoptar nuevas disposiciones que garanticen una protección diplomática y consular de múltiples niveles con respecto a los ciudadanos de la Unión que hayan sufrido lesiones en un país que no pertenece a ella. Por ejemplo, dicha protección podría inicialmente consistir en la intervención del Estado de nacionalidad y, en el caso de la ineffectividad de tal intervención, conllevar el ejercicio de alguna forma de protección de otros Estados miembros o la propia UE. Al fin y al cabo, parece ser necesaria una evolución del régimen actual de protección diplomática y consular, establecido por el Art. 23 del TFEU. De hecho, en cierto punto, el alcance limitado y el carácter residual de este régimen han evitado que el estado de ciudadano de la UE se consolide en una posición legal, reconocido tanto en la UE como en el orden legal internacional y, por lo tanto, han impedido que los individuos gocen de una protección eficaz de sus derechos como ciudadanos de la UE tanto dentro del territorio de la UE como en terceros Estados⁹⁰.

VII. Conclusiones

Llegados a esta instancia podemos sostener en primer lugar que, independientemente de la extensión que podamos otorgarles a los vocablos “protección diplomática y consular” receptada en los artículos 20.2.c) y 23 del TFUE y artículo 35 del TUE, debemos admitir que la Carta de Derechos Fundamentales -pilar de la Unión Europea- lo ha consagrado como un *derecho de ciudadanía europea*. Eso supone un nuevo abordaje de los conceptos de protección y asistencia diplomática y de protección y asistencia consular provenientes del derecho internacional público que encuentran fundamento en el estricto vínculo de la nacionalidad entre un individuo y un Estado, para ser analizados desde la perspectiva de un nuevo vínculo o *status*

(89) Informe CARE, 2010, p. 27; p. 676: “(...) it becomes clear that Arts. 20 and 23 TFUE have, as their subject matter, both the right to consular and diplomatic protection.”

(90) VIGNI, Patricia. “Diplomatic and consular protection in EU Law: Misleading combination or creative solution”, Cadmus EU Research Repository, p. 28.

jurídico, el estatuto de ciudadano europeo, que si bien no sustituye al primero, sino que lo presupone, sí es verdad que lo complementa o se superpone a aquel.

En segundo lugar, y con el ánimo de hacer efectivo ese derecho consagrado, debemos admitir que los tratados comunitarios han pasado, en relación a la regulación, de una concepción netamente intergubernamental⁹¹ a potenciar con el Tratado de Lisboa el rol del Parlamento, la Comisión y el Consejo de la Unión Europea⁹², al facultar la adopción de directivas por el Consejo (con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo) para establecer medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar la protección en estudio. Si a esto le sumamos la nueva configuración del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y el nuevo rol otorgado a las Delegaciones de la Unión Europea en terceros países, observamos una mayor *comunitarización* de las figuras en estudio.

En tercer lugar, si bien hoy el derecho del artículo 46 de la Carta de Derechos Fundamentales se limita a que sea un Estado miembro de la Unión -a través de sus autoridades diplomáticas y consulares- quien pueda proteger o asistir a un nacional de otro Estado miembro en un tercer Estado en el que no encuentre representación diplomática y/o consular del Estado de su nacionalidad, hace años que existe una corriente a favor de que las Delegaciones de la propia Unión Europea sean quienes, de manera exclusiva o conjunta -principal o subsidiariamente con los Estados miembros-, lleven a cabo esta tarea. Nótese que de admitirse esto, el rol que tendrían las Delegaciones de la Unión no necesariamente sería en los supuestos de no existir representación diplomática o consular de un Estado miembro en un tercer país, sino que significaría que, aun existiendo tal representación, la Unión Europea la ejerciera como tal. Pero esta tendencia no encuentra aún sustento en una decisión política de los Estados miembros que la consagre.

Debe quedar en claro que, en este contexto y en la práctica actual, el derecho a la protección diplomática y consular del ciudadano europeo se limita, técnicamente, a supuestos de protección y/o asistencia consular que son los que señala (aunque de manera no exhaustiva) la Directiva N° 2015/637 en vigor.

No obstante este cuadro de situación, es notorio que por los vocablos utilizados los Estados miembros han querido garantizar un derecho que fuese más allá de esta simple asistencia o protección consular (caso contrario no se hubiesen utilizado de

(91) Antes de Lisboa el Art. 20.2.c) indicaba: *Los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección*". Luego de Lisboa el artículo señala: **"Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección"** (Art. 20.2.c). Es decir, que la intergubernamentalidad pasó de establecer entre sí "normas necesarias" a "tomar las disposiciones necesarias", aunque mantiene la potestad de entablar las negociaciones internacionales requeridas para garantizar la protección diplomática y consular.

(92) Art. 20.2.c) *in fine*.

esta manera los términos en la redacción de los artículos), trazando un camino con paulatino avance hacia supuestos de protección y asistencia diplomática.

Así, si bien en principio podríamos admitir una protección diplomática en sentido amplio, algunos casos resonantes como el asunto *Odigitria* y el caso del apresamiento del buque pesquero español *Estai* en el conflicto conocido como “guerra del Fletán” en 1995 con Canadá, parecieran indicar al decir de Carrera Hernández⁹³ que estamos en presencia de un “embrión” de protección diplomática comunitaria en sentido estricto. Sin embargo, de admitirse esta posibilidad de protección diplomática debemos estar atentos a dos puntos clave que la restringirían o al menos le darían un matiz particular: a) sería procedente sólo en aquellos campos de competencias exclusivas de la Unión, admitiéndose sólo la asistencia diplomática y la protección y asistencia consular en torno a las competencias concurrentes y de complemento o apoyo; b) en principio, el ejercicio de la protección por parte de la Unión sería de manera concurrente y complementaria pero subsidiaria a la de los Estados miembros, salvo que la decisión de éstos sea en algún momento delegar exclusivamente o colocar con rango preferencial a la Unión como tal en ejercicio de la protección diplomática, tanto sea en sentido amplio como estricto.

Puntos claves son y serán las negociaciones con terceros Estados ya que, al ser la Unión Europea una organización supranacional de integración y no un Estado, ellos no admitirían de una manera tan simple que la Unión ejerciera la protección diplomática sin su consentimiento en atención a que no lo estaría haciendo en base al vínculo de la nacionalidad de la clásica institución del Derecho Internacional Público, sino en base a un nuevo vínculo que une al individuo de los veintisiete Estados miembros con la Unión como tal: el vínculo de la ciudadanía europea.

La realidad del siglo 21 nos enfrenta con un fenómeno organizacional supranacional de integración con setenta años de existencia totalmente diferente a las organizaciones internacionales clásicas, con sustento en un vínculo que se diferencia del de la nacionalidad pero que convive con éste. Es que los nacionales de cada uno de los Estados miembros son además (o, ante todo, si ponemos el foco en la Unión) ciudadanos europeos. Y en ese ser “ciudadano europeo” la Unión les ha consagrado derechos que no son estáticos, sino que se van “modulando” en función de las necesidades de sus ciudadanos y los intereses y competencias de la Unión.

Es que, como dijo Robert Schuman el 9 de mayo de 1950, Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto sino a través de realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho, con algunos pasos hacia adelante

(93) CARRERA HERNANDEZ, J. “El Deber de Asistencia Diplomática y Consular de los Pescadores Comunitarios por la Comisión Europea (Comentario a la Sentencia del TPI de 6 de julio de 1995, *Odigitria* AAE c. Consejo y Comisión. asunto T-572/93)”, *Revista Instituciones Europeas (RIE)*, Vol. 23, Nº2, pp. 539-552.

y otros hacia atrás, pero siempre teniendo presente la protección de lo que hoy llamamos el “ciudadano europeo”.

VIII. Bibliografía

AGUDO ZAMORA, M. “La ciudadanía de la Unión Europea. Del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo i-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, en CARRILLO, M. - LÓPEZ BOFFIL, H. (Coords.) *La Constitución Europea: Actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España*, Editorial Tirant lo Blanch, Barcelona, 2016.

ALONSO GARCÍA, R. *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Editorial Civitas, Madrid, 2014.

ALVARGONZÁLEZ SANMARTIN, F. “Protección diplomática y consular”, *Comentarios a la Constitución española*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

AMERASINGHE, C. F. *Diplomatic Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARIA, M. “Discrecionalidad en el ejercicio de la protección diplomática y responsabilidad del Estado en el orden interno”, *Anuario de Derecho Internacional*, N°3, Madrid, 1976.

ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, M. “La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N°11, Madrid, 2006.

BARBOZA, J. *Derecho Internacional Público*, Editorial Zavalía, Buenos Aires, 2008.

BLÁZQUEZ PEINADO, M. D. *La ciudadanía de la Unión*, Editorial Universitat de València, Valencia, 1998.

CARRERA HERNÁNDEZ, J. “Protección diplomática y responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea en el ámbito pesquero”, *Noticias UE*, N°161, Madrid, 1998.

CARRERA HERNÁNDEZ, J. *Política pesquera y responsabilidad de la Comunidad Europea*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1995.

CARRERA HERNANDEZ, J. “El deber de asistencia diplomática y consular de los pescadores comunitarios por la Comisión Europea (Comentario a la Sentencia del TPI del 6 de julio de 1995, Odigitria AAE c. Consejo y Comisión, as. T-572/93)”, *Revista Instituciones Europeas (RIE)*, Vol. 23, N° 2, Madrid, 1996.

COLLANTES GONZALEZ, J. “La protección diplomática de sociedades mercantiles y accionistas” [versión electrónica], *Revista Ius et Veritas*, N° 25, Pontificia Universidad Católica de Perú, 2002. Disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16203>

CONDORELLI, L. “L’évolution du champ d’application de la protection diplomatique”, en FLAUSS, Jean-François (Dir.) *La Protection Diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales*, Editorial Nemesis-Bruylant, Brussels, 2003.

CRESPO NAVARRO, E. *Nuevas formas de protección del individuo en Derecho Internacional. La erosión del vínculo de la nacionalidad*, Tirant le Blanch, Valencia, 2005.

CRESPO NAVARRO, E. “La protección por afinidad de los ciudadanos de la Unión Europea no representados en terceros países”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* N°55, Madrid, 2006.

DIEZ DE VELASCO, M. *Las Organizaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 2010.

DÍEZ DE VELASCO, M. "Reflexiones sobre la protección diplomática", en VVAA, *Pen-samiento jurídico y Sociedad internacional. Estudios en honor del Prof. D. Antonio Truyol Serra*, Vol. I, Madrid, 1986.

DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones del Derecho Internacional*, Editorial Tecnos, Madrid, 2017.

ESCOBAR HERNANDEZ, C. *Instituciones de la Unión Europea*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

GAJA, G. "Droits des Etats et droits des individus dans le cadre de la protection diploma-tique", en FLAUSS, Jean-François (Dir.) *La Protection Diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales*, Editorial Nemesis-Bruylant, Bruselas, 2003.

GONZÁLEZ ALONSO, L.N. "Protegiendo a los ciudadanos de la Unión más allá del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: ¿hacia un nuevo modelo europeo de gestión consular de crisis?", en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coord.) *La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de LA Unión Europea*, Editorial Iustel, Madrid, 2012.

GUTIERREZ ESPADA, C. "El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad?", *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº44, Bilbao, 2001.

GUTIERREZ ESPADA, C. *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la CDI (2011)*, Editorial Comares, Granada, 2011.

GUTIÉRREZ ESPADA, C. - CERVELL HORTAL, M. *La Unión Europea como actor global de las relaciones internacionales. Retos y problemas seleccionados*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

GUTIERREZ POSSE, H. *Elementos de Derecho Internacional Penal*, Editorial De los Cuatro Vientos, Buenos Aires, 2006.

GUZMÁN ZAPATER, M. "La protección consular como derecho derivado de la ciuda-danía", *Revista de Derecho de la Unión Europea (RDCE)*, Nº27, Madrid, 2014.

HUELIN MARTINEZ DE VELASCO, J. "La ciudadanía de la Unión", en ALVALREZ CONDE, E. - GARRIDO MAYOL, V. *Comentario a la Constitución Europea*, Libro II, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

JIMÉNEZ PIERNAS, C. "La protección consular y diplomática del ciudadano de la Unión Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, Nº1, Madrid, 1993.

JIMÉNEZ PIERNAS, C. "La asistencia consular al ciudadano de la Unión: de Maastricht a Ámsterdam", en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (Ed.) *Acción exterior de la Unión Europea y de la Comunidad Internacional*, Editorial Universidad Carlos III, Madrid, 1998.

JIMÉNEZ PIERNAS, C. "Estatuto de ciudadanía y derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea", en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (Dir.) *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2006.

JIMÉNEZ PIERNAS, C. *Introducción al Derecho Internacional Público. Práctica de España y de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Madrid, 2011.

JUAREZ PÉREZ, P. *Nacionalidad estatal y ciudadanía europea*, Editorial Marcial Pons, Bar-celona, 1998.

KATSOUFROS, T. "Réflexions sur l'arrêt Odigitria du TPI des Communautés Euro-péennes", *Annuaire français de droit international*, Vol. 41, 1995.

KRUSE, J. *Diplomatischer und konsularischer Schutz für Unionsbürger (La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión)*, Editorial Sierke Verlag, Göttinge, 2009.

MANGAS MARTIN, A. - LIÑAN NOGUERAS, D. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Madrid, 2016.

MANGAS MARTÍN, A. "Artículo 46. Protección diplomática y consular", en MANGAS MARTÍN, A. (Dir.) *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Editorial Fundación BBVA, Madrid, 2008.

MARTÍ MARTÍ, X. "La política española de protección y asistencia consulares a los ciudadanos españoles detenidos en el extranjero", *Revista Europea de Derecho Internacional (REDI)*, N°1, Vol. LXV, 2013.

MOLINA DEL POZO, C. - ORTUZAR ANDECHAGA, L. *Tratado de la Unión Europea*, Editorial Comares, Madrid, 2016.

MOLINA DEL POZO, C. *Principios Informadores de la Construcción de la Unión Europea*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2010.

MOLINA DEL POZO, C. *Tratado de la Unión Europea (I. II, III y IV)*, Editorial Juruá, Madrid, 2015.

MOLINA DEL POZO, C. *Tratado de Lisboa: Tratado de la Unión Europea. Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. Carta de Derechos Fundamentales*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2018.

MOLINA DEL POZO, C. *Derecho de la Unión Europea*, Editorial Reus, Madrid, 2019.

MOLINA DEL POZO, C. *La Constitución Europea. Estudio Introductorio de Carlos Francisco Molina del Pozo*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2005.

ORREGO-VICUÑA, F. "The Changing Law of Nationality of Claims, Report prepared for the International Law Association International Committee on Diplomatic Protection", *Report of the Sixty-Ninth Conference*, International Law Association Reports, 2000.

ORTEGA VELÁZQUEZ, E. "Naturaleza jurídica de la protección diplomática a la luz del desarrollo progresivo del Derecho Internacional: ¿Derecho del Estado o de la persona humana?", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XVI, México, 2016.

PASTOR RIDRUEJO, J. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 2019.

PIERNAS LÓPEZ, J.J. "La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N°48, Madrid, 2014.

PIERNAS LÓPEZ, J.J. "Ciudadanía europea y acción exterior de la Unión", en GUTIÉRREZ ESPADA, C. - CERVELL HORTAL, M.J. *La Unión Europea como actor global de las relaciones internacionales. Retos y problemas seleccionados*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

QUEL LÓPEZ, F.J. "Nueva aproximación a una institución clásica: la necesaria adaptación de la protección diplomática a los actores y factores presentes en la actual sociedad internacional", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Editorial Universidad del País Vasco, Bilbao, 2002.

REMIRO BROTONS, A. *Derecho Internacional. Curso General*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

REY ANEIROS, A. "Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la ciudadanía europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, Nº26, 2007.

RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M. *La ciudadanía de la Unión Europea*, Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

RODRÍGUEZ MAGADALENO, R. I. - VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B. "Protección de la ciudadanía española en el exterior", en VALVIDARES SUÁREZ, M. L. (Coord.) *Derechos y garantías frente a las situaciones de vulnerabilidad*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2016.

TORROJA MATEU, H. *El derecho del Estado a ejercer la protección diplomática*, Editorial Bosch, Barcelona, 2007.

TORROJA MATEU, H. "La protección diplomática de los «derechos humanos de los nacionales en el extranjero: ¿Situaciones jurídicas subjetivas en tensión?", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 58, Nº1, 2006.

UNION EUROPEA. *Decisión (UE) 95/553/CE*. Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de diciembre de 1995, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares.

UNION EUROPEA. *Directiva (UE) 2015/637*. Directiva del Consejo de la Unión Europea 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.

UNIÓN EUROPEA. *Informe CARE*, 2010.

VIGNI, P. "Diplomatic and consular protection in EU Law: Misleading combination or creative solution?", *EUI Working Papers*, European University Institute (Department of Law), Florencia, 2011.

VILARIÑO PINTOS, E. "Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, Nº2, 1995.

VILARIÑO PINTOS, E. *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, Editorial Tirant lo Blanch, Madrid, 2011.

YTURRIAGA BARBERÁN, J. A. "Los órganos del Estado para las relaciones exteriores", *Compendio de Derecho Diplomático y Consular*, Editorial Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2016.