



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 12 de diciembre de 2023
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2023/0441(CNS)**

**16551/23
ADD 4**

**COCON 51
VISA 243
FREMP 366
FRONT 404**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 7 de diciembre de 2023

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: SWD(2023) 942 final

Asunto: DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/637, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países, y la Directiva (UE) 2019/997, por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE

Adjunto se remite a las delegaciones el documento SWD(2023) 942 final.

Adj.: SWD(2023) 942 final



Bruselas, 6.12.2023
SWD(2023) 942 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Consejo

por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/637, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países, y la Directiva (UE) 2019/997, por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE

{COM(2023) 930 final} - {SEC(2023) 930 final} - {SWD(2023) 940 final} -
{SWD(2023) 941 final}

1. NECESIDAD DE ACTUAR

1.1 ¿Cuál es el problema y cuáles son sus causas y consecuencias?

Los ciudadanos de la UE tienen derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier otro Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro. Este derecho está consagrado en el artículo 20, apartado 2, letra c), y en el artículo 23 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como en el artículo 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Las medidas de cooperación y coordinación necesarias para facilitar el ejercicio de este derecho se establecen en la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo¹.

A diario, se proporciona protección consular a un número limitado de ciudadanos de no representados de la UE que necesitan asistencia en el extranjero. Sin embargo, es probable que cada vez sea más común tener que proporcionar protección consular a los ciudadanos no representados de la UE, ya que es probable que aumenten la frecuencia, gravedad y duración de las crisis con un elemento consular. En los últimos años, varios acontecimientos a gran escala han requerido proporcionar protección consular a los ciudadanos de la UE, en particular: la pandemia de COVID-19; el conflicto en Afganistán; la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania; y, más recientemente, el conflicto en Sudán y las repatriaciones desde Israel y Gaza.

Estas crisis han demostrado la necesidad de: i) mejorar el marco de protección consular; y ii) reforzar la coordinación y la cooperación entre los Estados miembros. También han puesto de manifiesto que las normas existentes presentan lagunas que pueden crear inseguridad jurídica y socavar la prestación efectiva de asistencia consular a los ciudadanos de la UE. En particular, dichas normas no reflejan el papel cada vez más importante de las delegaciones de la UE a la hora de apoyar a los Estados miembros cuando prestan asistencia a los ciudadanos no representados de la UE. Las normas vigentes tampoco tratan avances recientes de importancia en la cooperación entre los Estados miembros en materia de preparación en caso de crisis.

Sobre esta base, se han señalado una serie de dificultades para el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos de la UE a la protección consular. Algunas de estas dificultades son: i) la definición imprecisa del término «ciudadano no representado»; ii) la atribución poco clara de funciones y tareas en las reuniones de cooperación consular local; iii) la falta de planificación sistemática en materia de emergencias consulares; iv) la ineficacia del concepto de «Estado de referencia»²; y v) la inseguridad jurídica relacionada con el papel de las delegaciones de la UE de apoyo a los Estados miembros. Además, existen incoherencias en la información sobre la asistencia consular comunicada a los ciudadanos de la UE y falta información fiable sobre los ciudadanos de la UE que residen en el extranjero o viajan al extranjero. Por último, los procedimientos para reembolsar a las autoridades consulares por la asistencia que prestan son complejos, están infrutilizados y no abarcan a las delegaciones de la UE.

1.2. ¿Qué se pretende conseguir?

El **objetivo general** de la iniciativa en este ámbito es mejorar el ejercicio del derecho a la protección consular por parte de los ciudadanos no representados de la UE. Esto se lograría a través de los siguientes **objetivos específicos**: i) aumentar la seguridad jurídica para los ciudadanos de la UE en

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

² El término «Estado de referencia» hace alusión a uno o más Estados miembros representados en un tercer país dado y encargados de coordinar y dirigir la asistencia a ciudadanos no representados durante las crisis.

cuanto al alcance del derecho a la protección consular; ii) garantizar que los mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados miembros y las delegaciones de la UE y las funciones de estos son claros, especialmente durante las crisis; iii) mejorar la comunicación con los ciudadanos de la UE y proporcionarles información de calidad; y iv) aumentar la eficiencia y el uso de los procedimientos de reembolso.

2. SOLUCIONES

2.1. ¿Cuáles son las opciones posibles para alcanzar los objetivos?

En la evaluación de impacto se examinaron varias opciones de actuación por cada objetivo específico con una serie de posibles medidas para tratar los problemas.

Las opciones consideradas en el marco del primer objetivo tienen por objeto garantizar que se aclare y mejore la definición de «ciudadano no representado de la UE» para evitar supuestos en que los ciudadanos no representados no reciban asistencia por una interpretación o valoración incorrecta de la situación por parte de los Estados miembros. En particular, este objetivo pretende dar solución a las situaciones en las que el Estado miembro de nacionalidad del ciudadano está, en principio, representado en el tercer país de que se trate por una embajada o un consulado, pero en las que no está claro si dicha embajada o consulado debe considerarse «realmente en disposición de proporcionar protección consular». La **opción de actuación 1a** consiste en medidas no normativas (y, por tanto, no vinculantes), mientras que en la **opción 1b** se proponen cambios normativos para aclarar la definición que aparece en la Directiva. En la **opción de actuación 1c** se propone la introducción de la «presunción de no representación».

En el marco del segundo objetivo específico, en la evaluación de impacto se examinaron opciones que tratan los problemas relacionados con los conceptos principales y los procesos con los cuales los Estados miembros y las delegaciones de la UE interactúan para prestar asistencia consular a los ciudadanos no representados. En cuanto a las redes de cooperación consular local, la **opción de actuación 2a** consiste en medidas no normativas para estructurar mejor las diferentes responsabilidades de dichas redes, y en la **opción de actuación 2b** se propone atribuir la presidencia de las reuniones de cooperación local a las delegaciones de la UE. La **opción de actuación 2c** consiste en modificaciones normativas para modificar el concepto de «Estado de referencia» y atribuir funciones claras, en los planes conjuntos de emergencia consular, a los distintos agentes implicados. En la **opción de actuación 2c** también se propone incluir disposiciones sobre dichos planes y los denominados equipos consulares conjuntos en la Directiva (UE) 2015/637. La **opción de actuación 2d** consiste en modificaciones normativas para aclarar la función de apoyo de las delegaciones de la UE, en particular adaptar las disposiciones de la Directiva a la Decisión 2010/427/UE del Consejo³, sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Por último, la **opción de actuación 2e** consiste en modificaciones normativas para atribuir a las delegaciones de la UE nuevas competencias que les permitan proporcionar protección consular directa a los ciudadanos no representados en terceros países no cubiertos a petición de estos.

Las opciones que persiguen el tercer objetivo específico tratan los principales factores de los problemas de comunicación con los ciudadanos, a saber: i) problemas con la información comunicada a los ciudadanos por los Estados miembros y la UE; y ii) la falta de información sobre los ciudadanos que viajan al extranjero o residen en el extranjero. En cuanto a la primera cuestión, en la **opción de actuación 3a** se proponen modificaciones normativas para introducir nuevas obligaciones de

³ Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201 de 3.8.2010, p. 30).

comunicación de información, mientras que en la **opción de actuación 3b** se propone la creación de un portal de recomendaciones de viaje de la UE. En cuanto a la segunda cuestión, en la **opción de actuación 3c** se recomienda una campaña de comunicación a escala de la UE y la **opción de actuación 3d** supone exigir a los Estados miembros que fomenten medidas que permitan a los ciudadanos de la UE informar a sus autoridades nacionales sobre sus viajes al extranjero o su residencia en el extranjero.

Por último, las opciones del objetivo específico cuatro tienen por objeto reducir la complejidad y la ineficacia de los procedimientos de reembolso actuales (reembolso a las autoridades consulares por la asistencia prestada a los ciudadanos de otro Estado miembro) para aumentar su uso y acelerar los procesos en beneficio de los ciudadanos de la UE y de los Estados miembros. La **opción de actuación 4a** consiste en medidas normativas para aclarar el proceso de reembolso e impartir formación a los Estados miembros, mientras que la **opción de actuación 4b** consiste en modificaciones normativas para mejorar los procedimientos de reembolso y ampliarlos a las delegaciones de la UE con el fin de garantizar el cumplimiento de la obligación de neutralidad en cuanto a los costes contemplada en la Decisión 2010/427/UE.

2.2. ¿Cuál es la combinación preferida de las opciones?

La combinación preferida de las opciones dará lugar a las siguientes modificaciones de la Directiva (UE) 2015/637:

- **opción 1b:** aclarar la definición de lo que significa que un ciudadano de la UE no esté representado;
- **opción 2b:** la presidencia de las reuniones de coordinación local, por regla general, por parte de las delegaciones de la UE;
- **opción 2c:** formalizar los planes conjuntos de emergencia consular y los equipos consulares conjuntos y revisar el concepto de «Estado de referencia»;
- **opción 2d:** reforzar el papel de apoyo de las delegaciones de la UE y adaptar el texto a la Decisión 2010/427/UE;
- **opción 3a:** exigir a los Estados miembros que comuniquen periódicamente a la Comisión y al SEAE información sobre sus redes consulares, cónsules honorarios y acuerdos bilaterales y prácticos para proporcionar la protección consular;
- **opción 3d:** exigir a los Estados miembros que promuevan medidas que permitan a los ciudadanos de la UE informar a las autoridades consulares de sus viajes a terceros países o dejar constancia de su presencia en terceros países;
- **opción 4b:** permitir que los Estados miembros que presten asistencia puedan exigir a los ciudadanos no representados que reembolsen los gastos directamente y ampliar los mecanismos de reembolso a las delegaciones de la UE.

3. REPERCUSIONES DE LA OPCIÓN PREFERIDA

3.1. Ventajas y costes de la opción preferida

La ventaja principal de la opción preferida sería hacer más eficiente y eficaz el ejercicio del derecho a la protección consular por parte de los ciudadanos no representados de la UE. Esto se lograría mediante

la aclaración de las definiciones y los procedimientos, lo que aumentaría la seguridad jurídica para los ciudadanos y los Estados miembros. La mejora de las medidas de preparación y coordinación y la existencia de un marco jurídico sólido para el papel de las delegaciones de la UE se traducirán en una mejor protección de los ciudadanos de la UE, en particular en situaciones de crisis.

Otras ventajas son la mejora de la comunicación con los ciudadanos de la UE facilitando el acceso a información fiable y reforzando el registro de los viajes al extranjero y la residencia en el extranjero de los ciudadanos. Las medidas preferidas también suponen: i) ahorros pequeños y mejoras de eficiencia para las administraciones nacionales; y ii) ahorros de tiempo y una reducción de la carga para los ciudadanos de la UE.

El coste de la opción preferida que deben asumir los Estados miembros y la UE es muy reducido.

3.2 Subsidiariedad y complementariedad de las acciones a nivel de la UE

La protección consular de los ciudadanos no representados tiene, por definición, una dimensión transfronteriza, dada su naturaleza de derecho conferido por la ciudadanía de la UE que se ejercita en relación con las autoridades de Estados miembros distintos del Estado miembro de nacionalidad. En consecuencia, los Estados miembros no pueden tratar eficazmente este tema actuando por separado.