

## II. NOTAS

### LA REACTIVACIÓN DE LOS CONSULADOS HONORARIOS EN LA PRÁCTICA ESPAÑOLA DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

María Isabel TORRES CAZORLA

Profesora titular de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales. Universidad de Málaga

#### SUMARIO

I. LOS CÓNSULES HONORARIOS: SU CONSIDERACIÓN COMO FIGURA SECUNDARIA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DIPLOMÁTICO.—II. DE FIGURA SOMETIDA A UN FUTURO INCIERTO A RECURSO PRIORITARIO EN LA PRÁCTICA ESPAÑOLA RECIENTE.—III. LA REGULACIÓN ESPAÑOLA DE ESTA INSTITUCIÓN: EVOLUCIÓN NORMATIVA EXPERIMENTADA TRAS LA ADOPCIÓN DEL NUEVO REGLAMENTO DE LOS AGENTES CONSULARES DE ESPAÑA EN EL EXTRANJERO (REAL DECRETO 1390/2007, DE 29 DE OCTUBRE).—IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE EXTENDER LA RED DE CONSULADOS HONORARIOS DE ESPAÑA EN EL EXTERIOR.

La reciente adopción en nuestro país de un nuevo Reglamento regulador de la figura de los cónsules honorarios nos sirve como instrumento que permite ofrecer un acercamiento a esta institución, de rancio calado en la práctica diplomática española (y de la mayor parte de los Estados que pretenden consolidar su presencia en el exterior). Si bien es cierto que la institución de los cónsules honorarios ha tenido a lo largo de la historia —al menos jurídicamente hablando— un papel mucho más secundario que el otorgado a la figura de los cónsules de carrera, la realidad viene a mostrarnos cómo España ha incrementado paulatinamente su presencia prácticamente en todos los continentes ayudándose de esta figura. De ahí la necesidad de ofrecer un análisis que muestre la práctica española en la materia, confrontando esta realidad con el peso otorgado a dicha institución en comparación con el tratamiento mucho más exhaustivo y profuso que la figura de los cónsules de carrera ha recibido (a nivel tanto jurídico como doctrinal). Creemos que el momento en que ha visto la luz su nuevo reglamento regulador resulta muy oportuno para «desempolvar» esta institución clásica, relegada al olvido en apariencia, pero a la que se acude con frecuencia al objeto de seguir manteniendo —e incentivar aún más si cabe— la presencia española en el exterior.

Varios aspectos serán abordados en las páginas que siguen, dejando patente que el presente estudio no pretende abordar la institución consular en sí misma considerada, sobre la que se han escrito ríos de tinta, sino simplemente ofrecer ciertas pinceladas sobre la figura de los cónsules honorarios, conectando la misma con lo dispuesto recientemente por el ordenamiento jurídico español y la práctica española de las dos últimas décadas. Tres grandes apartados permitirán ofrecer, en primer lugar, los rasgos esenciales que reviste esta figura en el Derecho Internacional, dibujados de forma somera y con remisión a las fuentes bibliográficas que han tratado esta cuestión. En segundo lugar nos adentraremos en la práctica española de las dos últimas décadas, ofreciendo una visión global de los consulados honorarios que han sido creados durante dicho período. Finalmente, un tercer apartado nos permitirá analizar las razones y rasgos esenciales que reviste la reforma del Reglamento regulador de la figura de los cónsules honorarios de nuestro país en terceros Estados, concluyendo con una breve exposición de las causas que motivan el que la figura de los cónsules honorarios, más que una figura en extinción, sea una institución que vive en la actualidad su momento de gloria.

## I. LOS CÓNSULES HONORARIOS: SU CONSIDERACIÓN COMO FIGURA SECUNDARIA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DIPLOMÁTICO

Los propios caracteres de la figura de los cónsules honorarios, figura *sui generis*, creada *ad hoc*, sin necesidad de que los mismos gozasen de una preparación especial (ni siquiera el conocimiento de la lengua del Estado al que representaban) ha motivado que ya los estudios realizados acerca de la misma durante la primera mitad del siglo xx pusiesen de manifiesto la necesidad de prescindir de ella <sup>1</sup>, lo que conllevaba como contrapartida la consolidación de los cónsules de carrera. Es más, los intentos tradicionales de clasificación de los cónsules han establecido una línea diferencial entre los consulados de primera categoría y de segunda, coincidente a su vez con los cónsules de carrera y los honorarios, respectivamente <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Resulta revelador el análisis que realiza HEYKING, A., en el curso impartido en la Academia de Derecho Internacional de La Haya titulado «La théorie et la pratique des services consulaires», 34 *Rec. des Cours* (1930-IV), que en pp. 843-844 realiza unas afirmaciones que se contraponen con la realidad imperante en la actualidad: «On se demande donc avec raison si la nécessité d'un grand nombre de consuls électifs subsiste. Dans le cas où il ne s'agit pas de grandes distances, le public peut évidemment faire usage de la poste pour obtenir des visas de passeports, des légalisations de documents, etc., du consul de carrière le plus proche, sans grande perte de temps. De plus, pour ce qui est de la juridiction à bord, les efforts de réconciliation entre les parties en litige, la sauvegarde de la discipline et de l'ordre à bord, les fonctions de juge d'instruction, il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur des connaissances juridiques et linguistiques que le consul électif ne possède ordinairement pas. La pratique consulaire a donc suffisamment élucidé dans quelle mesure on peut se passer des services de consuls électifs».

<sup>2</sup> Sin ir más lejos, MARESCA, A., establece dicha distinción en «Les relations consulaires et les fonctions du consul en matière de droit privé», 134 *Rec. des Cours* (1971-III), p. 112, donde, al referirse a la categoría a la que pertenecen los consulados diferencia así: «les consulats de première catégorie, c'est-à-dire les consulats dirigés par des consuls de carrière (*consules missi*), ou bien les consulats de deuxième catégorie, c'est-à-dire les consulats dirigés par des consuls honoraires».

Así, de forma tradicional se ha considerado que el ámbito relevante de relación era el interestatal, lo que motiva el tratamiento y la dedicación que la doctrina ha prestado a la cuestión del Derecho diplomático, en detrimento de lo sucedido con la institución consular, y, dentro de ésta, de la figura que aquí nos ocupa. Se ha producido, por ello, el siguiente fenómeno, que no deja de ser un tanto contradictorio: si bien los Estados han acudido de manera frecuente a la institución consular honoraria, al tratarse de una figura flexible y, ante todo, económicamente rentable, los estudios doctrinales dedicados a su análisis se caracterizan por lo contrario, esto es, su carácter infrecuente y exiguo. Es una realidad que a nadie se le escapa que los autores se han decantado por estudiar el Derecho diplomático, en detrimento del consular, al considerar éste último como una especie de apéndice del anterior<sup>3</sup>. Esta verdadera «sequía doctrinal» se multiplica de forma exponencial cuando nos referimos a los cónsules honorarios, al ser éstos un sub-apéndice del a su vez escasamente estudiado Derecho consular<sup>4</sup>. De hecho, han sido fundamentalmente los aspectos históricos de esta institución los que han recibido una mayor atención, encontrándose en el siglo XIII los primeros antecedentes de lo que hoy podríamos considerar un cónsul honorario, como escisión de los que tradicionalmente se consideraban cónsules de ultramar<sup>5</sup>. Otro elemento al que también se ha dedicado cierta atención es a la definición de los cónsules honorarios, basada esencialmente en los elementos que diferencian a éstos de los cónsules de carrera<sup>6</sup>.

La figura de los cónsules va evolucionando con el paso del tiempo y de este modo, en el siglo XVI, esta figura se transforma en un enviado del Estado, nombrado por el

<sup>3</sup> Como señala acertadamente ŽOUREK, J., «Le statut et les fonctions des consuls», en 106 *Rec. des Cours* (1962-II), p. 367.

<sup>4</sup> Valga como muestra simplemente uno de los estudios realizado por un reputado especialista español en la materia, el profesor VILARIÑO PINTOS, E., *Curso de Derecho Diplomático y Consular. Parte General y Derecho Diplomático*, 3.ª ed., 2007. Esta obra se dedica al estudio del Derecho Diplomático, pero sin embargo contiene un ilustrativo índice bibliográfico final donde sí se contempla también el Derecho consular; pues bien, de casi una decena de páginas dedicadas a estas cuestiones, la proporción dedicada a la figura de los cónsules (no ya a los honorarios, sino en general) es de 1 frente a 9 que hacen referencia a las relaciones diplomáticas.

<sup>5</sup> Como pone de relieve LIBÈRA, C., «Le Consul Honoraire depuis les origines jusqu'à nos jours», 11 *RHDI* (1958), pp. 239-240. Diversos ejemplos de ello son citados por los autores que se han preocupado de este tema, entre otros, LIBÈRA, C. y ŽOUREK, J.: en 1278, la comunidad de mercaderes de Narbona en Pisa eligieron a un pisano llamado *Ugolino* para que desempeñase la función de cónsul; los barceloneses confiaron la función de cónsules en Creta y Dalmacia a burgueses locales en 1418 y 1419, al igual que se hizo en 1422 respecto de Pisa, nombrando a Cosimo de Médicis como cónsul. Aparece así una nueva categoría de cónsules, elegidos entre los residentes en dicha localidad, cónsules que pasarán a denominarse *consules hospites* para distinguirlos de los cónsules de ultramar (véanse LIBÈRA, C., *ibídem*, pp. 239-240 y ŽOUREK, J., *ibídem*, pp. 382-383).

<sup>6</sup> VILARIÑO PINTOS, E., pone de relieve esta idea en los términos siguientes: «El alto *status* que se le concede a unos y otras –refiriéndose a los cónsules honorarios y a las oficinas dirigidas por ellos–, muy cercano al de los cónsules de carrera y oficinas por éstos dirigidas, y la competencia, de principio, para ejercer cualquier tipo de funciones consulares, no impide que tales cónsules y consulados honorarios introduzcan un elemento entorpecedor en la caracterización del cónsul como funcionario oficial. Sería entonces más acertado y comprensivo hablar quizá de «agente público», pues el cónsul honorario –ordinariamente residente en el Estado receptor y muy frecuentemente nacional de este Estado– no pertenece a una carrera administrativa ni es un profesional de la actividad consular, pero sí es nombrado por el gobierno del Estado en cuyo nombre va a ejercer sus funciones»; véase «La institución consular: debate conceptual abierto», en *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*, Madrid, 1986, p. 1244.

poder central para velar por los intereses del comercio y de la navegación nacional <sup>7</sup>. Del mismo modo, los requisitos para ser cónsul comienzan a ser más rígidos, surgiendo así, al menos en lo concerniente a los cónsules de carrera, la exigencia de ser nacionales del Estado que envía, además de cumplir su función de forma exclusiva. De esta forma, comienza a vislumbrarse de forma clara la diferenciación con los cónsules honorarios (*electi*), cuyo número va a crecer, al igual que lo hace el comercio internacional, jugando estos consulados un papel sumamente relevante para la expansión económica del Estado al que representan; los mismos no son funcionarios y debe señalarse que el Estado que los nombra lo hace en virtud de un contrato regido por el derecho privado, donde se delimitan las funciones que desempeñarán, sin que la nacionalidad del cónsul honorario sea relevante. Tan sólo se suele señalar como exigencia el que dicho cónsul honorario «soit établi dans la localité» <sup>8</sup>; eso sí, puede ejercer el comercio o cualquier otra profesión, aspecto éste que establece una clara línea de separación entre la figura objeto de nuestra atención y los cónsules de carrera. Sin duda alguna, el factor pecuniario, esto es, que dicho cónsul honorario va a realizar sus funciones sin recibir a cambio una remuneración, ha sido el principal rasgo del que se ha derivado su denominación actual de «honorario», aunque en tiempos pasados las denominaciones que ha recibido han sido muy variadas (*cónsul electi*, cónsul de negocios o mercantil, cónsul no retribuido...).

Se puede afirmar que, tradicionalmente, la práctica estatal se ha desenvuelto gracias a las dos figuras de cónsules (honorarios y de carrera), y ello aunque no todas las normas internas <sup>9</sup> ni los incipientes intentos convencionales multilaterales desarrollados desde comienzos del siglo xx <sup>10</sup> las hayan denominado específicamente así. Se trata de una figura utilizada en la práctica de manera profusa, pero cuyas connotaciones peculiares han sembrado la duda incluso acerca de su definición, ligada ésta en la mayoría de las ocasiones a la de los cónsules de carrera, pero de forma negativa; esto

<sup>7</sup> En palabras de LIBÈRA, C., en *ibídem*, p. 242, «bien que devenus envoyés de l'État, les consuls se recrutèrent toujours, au moins en principe, dans le milieu des commerçants aisés. Le souverain soit fixait son choix sur un commerçant domicilié dans le pays et lui ordonnait de se rendre dans un État étranger pour y occuper le poste de consul, soit choisissait le futur titulaire du poste parmi les commerçants établis à l'endroit où le consul devait résider».

<sup>8</sup> LIBÈRA, C., en *ibídem*, p. 248.

<sup>9</sup> Una excepción sin duda remarcable la constituía a comienzos del siglo xx la Unión Soviética, cuya ley de 8 de enero de 1926 sólo admitía a los cónsules de carrera como categoría, exigiéndoles que fuesen nacionales soviéticos e impidiéndoles su participación directa o indirecta en asuntos empresariales. Vide LIBÈRA, C., en *ibídem*, p. 249. Esta tradición fue continuada durante buena parte del siglo xx por muchos de los Estados de la entonces órbita soviética y no sólo por ellos, sino que también otros como Uruguay o Filipinas rehusaban nombrar cónsules honorarios como representantes suyos en el exterior. Otros Estados como Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda aceptaban el nombramiento de cónsules honorarios por otros Estados, pero ellos no nombraban cónsules de esta categoría en terceros países (vide LEE, L.T., *Consular Law and Practice*, 2.ª ed., Oxford, 1991, pp. 564-565).

<sup>10</sup> Uno de los primeros ejemplos en este sentido lo constituyó la Convención consular multilateral interamericana, firmada en La Habana en 1928 donde, a pesar de que no ofrece distinción nominal entre los cónsules de carrera frente a los cónsules honorarios, sí que diferencia entre los privilegios e inmunidades de que gozan cada uno de ellos, al distinguir los cónsules que son nacionales del Estado que los nombra, dentro de éstos a su vez los cónsules que no realizan actividades lucrativas de índole privada y, en tercer lugar, los que ejercen otras funciones que van más allá de las atribuciones otorgadas en función de su actividad consular. A este respecto, vide LIBÈRA, C., en *ibídem*, p. 251 y el texto de la Convención, que puede consultarse en 26 *AJIL* (1932), pp. 378-381.

es, los cónsules que no lo son de carrera son, por ende, honorarios, cualquiera sea el nombre o título concreto que se les atribuya (cónsul general, cónsul, vicedcónsul o agente consular)<sup>11</sup>.

Si volvemos la vista atrás, a pesar de lo que la práctica internacional nos demuestra, la figura de los cónsules honorarios ha sido denostada, dudándose de su carácter de cónsules e incluso abogando por su desaparición<sup>12</sup>. A pesar de dichos posicionamientos, se trata de una figura plenamente vigente, debido esencialmente a dos razones: los escasos gastos que ocasionan a los Estados a los que representan y el conocimiento que dichos cónsules honorarios suelen tener de la realidad del Estado en que residen, lo que les facilita enormemente su labor. Ello explica su plena vigencia en la actualidad y el elevado número de consulados honorarios existentes, muy superior al de los consulados de carrera.

## II. DE FIGURA SOMETIDA A UN FUTURO INCIERTO A RECURSO PRIORITARIO EN LA PRÁCTICA ESPAÑOLA RECIENTE

Si tuviésemos que señalar de forma resumida los grandes hitos por los que ha discurrido la institución consular a lo largo del siglo xx, varios serían los aspectos en que debería hacerse hincapié: la regulación de esta figura esencialmente de forma bilateral, mediante acuerdos entre Estado acreditante y acreditado hasta que, de la mano de la Comisión de Derecho Internacional<sup>13</sup>, se plantea la codificación de sus aspectos esenciales, plasmados en la que devendrá Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963<sup>14</sup>. A ella se unirán algunos otros intentos regulado-

<sup>11</sup> Vide LIBÈRA, C., en *ibídem*, p. 252.

<sup>12</sup> Tal y como señala ŽOUREK, J., en *ibídem*, pp. 479-480, poniendo de manifiesto las opiniones vertidas en el Institut de Droit International, sesión de Venecia (1896), así como en la propia Sociedad de Naciones (1927). Un análisis exhaustivo de esas opiniones partidarias de su eliminación, vide en LIBÈRA, C., *ibídem*, pp. 253-255.

<sup>13</sup> La CDI acogió debates sumamente ilustrativos referentes a los rasgos de la figura de los cónsules honorarios. Se planteó como cuestión previa si procedía o no su inclusión en el mismo texto regulador que se pretendía adoptar, junto a los cónsules de carrera, o bien en un texto independiente, dadas las divergencias existentes entre ambas figuras (vide *Yearbook of the ILC, 1956-I*, p. 249). El entonces Relator Especial del tema (ŽOUREK, J.) puso de relieve la oposición que esta figura generaba, dada la falta de uniformidad existente en la práctica estatal respecto a la misma, pues, mientras algunos Estados abogaban por su supresión, otros se mostraban totalmente opuestos a ello, aduciendo, entre otros, aunque no en exclusiva, motivos económicos (Países Bajos, Finlandia y Suiza) (*ibídem*, pp. 250-251). Las características diferenciales de los cónsules honorarios frente a los de carrera salieron igualmente a relucir en estos debates iniciales, especialmente la cuestión relativa a las inmunidades de las que habrían de gozar los mismos (*ibídem*, pp. 252-253).

<sup>14</sup> *BOE* de 6 de marzo de 1970. La Convención tiene a su vez dos Protocolos facultativos, relativos a la adquisición de la nacionalidad y al arreglo pacífico de controversias, en los que España no es parte. Como es sabido, la figura de los cónsules honorarios se regula, bajo la rúbrica «Régimen aplicable a los funcionarios consulares honorarios y a las oficinas consulares dirigidas por los mismos» (arts. 58-68), en su mayor parte mediante las oportunas referencias a las disposiciones reguladoras de los cónsules de carrera, con las oportunas restricciones, dadas las peculiaridades que esta figura presenta. Un análisis de los debates que condujeron a la redacción final de esta parte de la Convención, así como de la práctica ministerial y jurisprudencial existente en diversos Estados, vide en LEE, L.T., *op. cit.*, pp. 579-590. Ciertamente,

res utilizando la vía convencional <sup>15</sup>, como lo demuestra el Convenio del Consejo de Europa sobre relaciones consulares, hecho en París el 11 de diciembre de 1967 <sup>16</sup>, a pesar de que el mismo aún no ha entrado en vigor internacionalmente, a falta de una de las cinco ratificaciones necesarias para ello <sup>17</sup>. Además, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia de la última década <sup>18</sup>, ha supuesto un revulsivo a tener muy en cuenta por esta institución milenaria que, pese a todo, debe adaptarse ineludiblemente a la realidad internacional actual <sup>19</sup>.

---

el proyecto adoptado por la CDI era más avanzado que la Convención resultante de la conferencia gubernamental en cuanto a la protección otorgada a los cónsules honorarios y a las oficinas dirigidas por los mismos. Como señala LEE, L. T., la protección de la que les dota la Convención se puede calificar como de mínimos (*op. cit.*, p. 414).

<sup>15</sup> Nos referimos aquí a convenios de carácter general, sin que se deba dejar de mencionar la multiplicidad de convenios auspiciados por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado donde desde comienzos del siglo XX se han tratado de regular las funciones que los cónsules debían desarrollar; a este respecto vide AGUILAR BENÍTEZ DE LUGO, M., *Intervención consular en Derecho Internacional Privado*, Sevilla, 2005, pp. 15-16.

<sup>16</sup> El mismo no realiza referencia alguna a los cónsules honorarios, refiriéndose de forma general a los agentes consulares, sin distinción y tratando de constituir un intento regional que complementa uno de los aspectos que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no llegó a regular de forma completamente satisfactoria (las funciones consulares). Ha sido una lástima que la Convención se encuentre durmiendo el sueño de los justos. Un comentario de la misma, poco tiempo después de su adopción, puede verse en MARYAN GREEN, N. A., «European Convention on Consular Functions: A Contribution by the Council of Europe to the Development of International Law», 8 *RBDI* (1972-1), pp. 176-188.

<sup>17</sup> A finales de mayo de 2008 sólo había recibido las ratificaciones de Grecia, Noruega, Portugal y España. Los dos Protocolos adicionales que la complementan (sobre funciones consulares y protección de los refugiados y sobre funciones consulares en relación con aeronaves civiles, tampoco han entrado en vigor internacionalmente, aunque nuestro país ratificó el segundo de ellos).

<sup>18</sup> Se trata de casos relacionados de forma tangencial con el tema que nos ocupa, al versar acerca de la interpretación del art. 36.1 b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Un estudio de este artículo y su interpretación en la práctica anglosajona, vide en WILLIAMS, D. W., «Consular Access to Detained Persons», 29 *ICLQ* (1980), pp. 238-249. Concretamente, la Corte ha tenido ocasión de tratar este tema en los asuntos *Breard*, *LaGrand* y *Avena: Case concerning the Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America)* (1998); *LaGrand Case (Germany v. United States of America)* (2001); *Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)* (2004). La doctrina ha prestado especial atención a todos estos casos, por lo que resultaría imposible la cita exhaustiva. Por ello, nos limitaremos a señalar que, en la doctrina española, la cuestión ha sido tratada, entre otros, por SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., «La obligatoriedad y efectividad de las medidas provisionales adoptadas por la Corte Internacional de Justicia: a propósito de la demanda de la República de Paraguay contra los Estados Unidos en el asunto *Breard*», 14 *Anuario IHLADI* (1999), pp. 137-161; POZO SERRANO, M. P., «La sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto *LaGrand*», 17 *ADI* (2001), pp. 443-476; AZNAR GÓMEZ, M. J., «El asunto *LaGrand* (Alemania c. Estados Unidos de América) ante el Tribunal Internacional de Justicia», 54 *REDI* (2002), pp. 733-751; TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., «La sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 27 de junio de 2001 en el caso *LaGrand*», 6 *REEI* (2003), 43 páginas; y REQUENA CASANOVA, M., «La protección efectiva de los derechos consulares en el plano judicial: a propósito de la sentencia *Avena* (México c. Estados Unidos de América)», 56 *REDI* (2004-2), pp. 777-792. No sólo eso, sino que también se ha comenzado a experimentar una cierta «humanización de la institución consular» plasmada en la propia práctica estatal, como pone de relieve CANÇADO TRINDADE, A. A., «The Humanization of Consular Law: The Impact of Advisory Opinión núm. 16 (1999) of the Inter-American Court of Human Rights on International Case Law and Practice», 18 *Anuario IHLADI* (2007), pp. 277-298.

<sup>19</sup> Además, ésta no es una situación ni mucho menos ajena para los Estados de nuestro entorno cercano; en relación por ejemplo con Reino Unido, que en 1989 tenía 166 cónsules honorarios y vicecónsules en el exterior, se produjo el anuncio de que se crearían en esas fechas 19 nuevos puestos de cónsules honorarios. El propósito principal de su creación era asistir a los turistas británicos que se encontrasen en problemas, puesto que resultaría económicamente imposible sufragar la creación de cónsules de carrera en

La práctica internacional estatal da muestras (por lo menos en lo que se refiere al aspecto cuantitativo) de la vitalidad de esta institución; la figura de los cónsules honorarios, sometida a una regulación de mínimos en virtud de la Convención de 1963 concluye el capítulo III que dedica a los mismos con la siguiente disposición:

Artículo 68. *Carácter facultativo de la institución de los funcionarios consulares honorarios.*— Todo Estado podrá decidir libremente si ha de nombrar o recibir funcionarios consulares honorarios.

Se trata de algo que, por lo demás, se plantea respecto de las relaciones, tanto diplomáticas como consulares, fundamentadas en el acuerdo mutuo entre los Estados. Sin embargo, se ha considerado una disposición necesaria, ligada a la proliferación, a veces incluso excesiva, de consulados honorarios, lo que ha llevado a algunos Estados a adoptar medidas restrictivas, en ocasiones <sup>20</sup>. Éste, sin embargo, no parece ser el caso de nuestro país, donde, muy al contrario, la práctica pone de relieve el fenómeno creciente de la proliferación de consulados honorarios motivado, entre otros aspectos, por el volumen cada vez mayor de nacionales españoles que se desplazan al exterior por motivos de índole diversa <sup>21</sup>.

Por ello, creemos que resulta ilustrativo analizar el crecimiento experimentado por los consulados honorarios que España tiene actualmente en el exterior, tomando como elemento de referencia temporal el año 1986 (una vez adoptado el Reglamento regulador de esta figura en los años ochenta, hasta que ha entrado en vigor en 2007 el nuevo instrumento, que pasaremos a comentar exhaustivamente en el apartado siguiente).

El cuadro que se presenta a continuación pretende ofrecer una visión global de los consulados honorarios creados por España en el exterior durante las dos últimas décadas, dividiendo dicho período en dos, y a su vez ofreciendo los datos en relación con los diversos continentes en los que ha tenido lugar dicha creación. Con ello pretendemos ilustrar simplemente una realidad palpable: la figura de los cónsules honorarios no sólo no está en desuso, sino que más bien vive en la actualidad un momento dulce, al menos por lo que concierne a su utilización.

---

lugares tan exóticos a los que se desplazaban en ocasiones los turistas. Añade el mismo autor que este caso no es único, pues cita el supuesto de Países Bajos, donde en la década de los cincuenta existían 20 cónsules de carrera frente a 500 cónsules honorarios (información suministrada por LEE, L.T., *op. cit.*, p. 566).

<sup>20</sup> Así lo pone de manifiesto LEE, L.T., *op. cit.*, p. 644, al señalar que «although the honorary consular system has been regularized under the Vienna Convention, the proliferation of honorary consular appointments, sometimes made without regard to actual needs, has led some countries like the United States to impose stricter criteria for approving the establishment of new honorary consular posts or the replacement of existing honorary consuls».

<sup>21</sup> El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de nuestro país pone de relieve este dato, al señalar lo siguiente: «España tiene una larga tradición emigrante y viajera. Hoy más de 1.500.000 españoles reside de forma permanente en el extranjero y son más de 10 millones los que anualmente se desplazan al exterior de forma temporal por turismo, estudios, negocios, actividades relacionadas con ONGs, entre otros motivos. Para atender a nuestros compatriotas en el extranjero, España cuenta con una amplia red consular dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, compuesta en la actualidad por cerca de 200 Oficinas Consulares y Secciones Consulares de Embajadas, así como alrededor de 500 Consulados y Viceconsulados Honorarios (vide esta información en el siguiente vínculo: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Consulares/Servicios%20Consulares/Paginas/HacerConsuladoPorUsted.aspx>).

Continente	Cons. Hon. creados entre 1986-1996	Cons. Hon. creados entre 1997-2008	Total por continentes (1986-2008)
América.....	20	35	55
África .....	14	16	30
Asia .....	8	14	22
Europa.....	15	32	47
Oceanía .....	5	9	14
Total por períodos .....	62	106	168

Los datos nos ofrecen un análisis de la realidad en lo concerniente a esta figura, profusamente utilizada durante estas dos últimas décadas analizadas, y especialmente en la segunda (1997-2008). En algunos continentes, el número de consulados honorarios casi se duplica respecto al número de ellos creados en la década anterior (como sucede, por ejemplo, con el continente americano <sup>22</sup> y el europeo <sup>23</sup>, donde el aumento es especialmente llamativo). El mayor contraste se observa si nos referimos al número de consulados honorarios suprimidos durante las dos décadas analizadas (un total de 24) <sup>24</sup>, cuyos datos quedan claramente reflejados en el siguiente cuadro.

Continente	Cons. Hon. suprimidos entre 1986-1996	Cons. Hon. suprimidos entre 1997-2008	Total por continentes (1986-2008)
América.....	0	11	11
África .....	0	3	3
Asia .....	0	0	0
Europa.....	0	9	9
Oceanía .....	0	1	1
Total por períodos .....	0	24	24

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede afirmar que la figura de los consulados honorarios goza en nuestro país de una salud espléndida, habida cuenta del número de consulados de esta especie existentes en la actualidad <sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Buen número de ellos en México, Canadá, Estados Unidos, Argentina, Colombia, República Dominicana, Cuba o Venezuela, con el objetivo de atender a los residentes españoles, a los turistas, o favorecer las inversiones y actividades económicas en ellos.

<sup>23</sup> Y ello con nuestros vecinos miembros de la Unión Europea, en primer término, así como con los Estados de Europa Central y Oriental, al objeto de permitir a los turistas españoles realizar las gestiones oportunas, como favorecer las relaciones bilaterales mutuas, que cada vez están cobrando una mayor relevancia.

<sup>24</sup> De ellos, tan sólo en 4 casos (dos en Finlandia, uno en Guinea-Bissau y otro en Egipto) no se ha creado otro consulado honorario, sino que se ha procedido a eliminar el consulado o consulados correspondientes, dada la desaparición de las circunstancias que en su momento motivaron la creación de los mismos. En los otros 20 casos, la eliminación ha conllevado la creación de otro u otros (reubicación por razones estratégicas o de conveniencia geográfica). Además, curiosamente dichas eliminaciones han tenido lugar todas ellas en la segunda década analizada (entre 1997 y 2008, no registrándose situaciones de este tipo durante el período que transcurre entre 1986 y 1996).

<sup>25</sup> Y ello a pesar de las dudas que se suscitaron en la doctrina cuando, al adoptarse la Convención de 1961 sobre relaciones diplomáticas y posteriormente la de 1963 sobre relaciones consulares, parecía producirse un cierto solapamiento de funciones, al poder ser realizadas algunas de las tradicionales funciones asignadas a estos últimos, por las misiones diplomáticas, lo cual hacía pensar en que el final de los consulados (en general, pero por ende englobando también a los honorarios) estaba próximo. A este respecto, vide VENNEMAN, R., «La fin des consulats?», *RBDI* (1965-1), pp. 148-161. Como puede verse, la práctica española no parece haberle dado la razón a este autor, como demuestran los datos antedichos.

### III. LA REGULACIÓN ESPAÑOLA DE ESTA INSTITUCIÓN: EVOLUCIÓN NORMATIVA EXPERIMENTADA TRAS LA ADOPCIÓN DEL NUEVO REGLAMENTO DE LOS AGENTES CONSULARES DE ESPAÑA EN EL EXTRANJERO (REAL DECRETO 1390/2007, DE 29 DE OCTUBRE)

Desde hace ya varios años se viene hablando de la necesidad de reformar el servicio exterior español, y la figura de los consulados honorarios no es ni mucho menos ajena a estos aires de reforma. Numerosos documentos acreditan dicha necesidad, pero cabe destacar entre ellos el «Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior Español»<sup>26</sup>, elaborado el 20 de junio de 2005 y presentado en Consejo de Ministros en noviembre de ese mismo año<sup>27</sup>. En dicho Informe aparecen diversas referencias que nos ponen sobre la pista de varias circunstancias que cabe resaltar: 1) que la figura de los cónsules honorarios es profusamente utilizada por nuestro país, a la vista de la multitud de consulados honorarios existentes en el exterior, así como de la multiplicidad de funciones que los mismos desarrollan<sup>28</sup>; 2) que dicha figura es enormemente necesaria, dado el número de españoles que reside o viaja al exterior<sup>29</sup>, lo que ha dado lugar a una extensa red consular que permita realizar las oportunas gestiones de la forma más ágil posible; 3) que el mapa consular existente debe ser adaptado a las actuales circunstancias de nuestro país<sup>30</sup>; 4) que la regulación vigente entonces de la

<sup>26</sup> Dicho Informe, al igual que el Anexo Documental al mismo, pueden consultarse íntegramente en [http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Documentos/informe\\_CRISEX.pdf](http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Documentos/informe_CRISEX.pdf) (Informe), así como en <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Documentos/anexos.pdf> (Anexos documentales).

<sup>27</sup> Ello daría lugar a que el 1 de septiembre de 2006 el Consejo de Ministros aprobase medidas para la potenciación de la acción exterior del Estado, dando así cumplimiento al compromiso de establecer un plan urgente y de carácter integral para la reforma y modernización del Servicio Exterior; en este sentido, vide «Crónica de la Política Exterior Española (julio-diciembre 2006)», elaborada por CASTAÑO GARCÍA, M. I.; RODRÍGUEZ MANZANO, I. y SOTILLO LORENZO, J. A., en 58 *REDI* (2006-2), pp. 1011-1012. El día 12 de septiembre de 2006 se publicaría en el *BOE* la Orden AEC/2783/2006, de 7 de septiembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueban medidas para la potenciación de la acción exterior del Estado, documento éste al que haremos referencia detenida más adelante.

<sup>28</sup> En la página 25 de dicho documento aparece la primera referencia que el mismo dedica a la figura de los Cónsules honorarios. En él se dice: «Complementariamente a la red consular existe una red de varios centenares de Oficinas Consulares Honorarias (encabezadas por Cónsules, Vicecónsules o Agentes Consulares honorarios) reguladas por el Real Decreto 952/1984, de 25 de abril. Las personas que el MAEC designe como titulares de Oficinas Consulares honorarias pueden ejercer funciones consulares con carácter limitado y por delegación, en concepto de auxiliares y colaboradores de los funcionarios diplomáticos o consulares de los de carrera de los que dependen. Estas personas no adquieren la condición de funcionarios de carrera ni tienen consideración de personas incorporadas a la Administración Civil del Estado, pues realizan estas funciones sin contraprestación. No tienen que ostentar necesariamente la nacionalidad española y pueden desarrollar otras actividades comerciales o profesionales al mismo tiempo que desempeñan las funciones consulares. No obstante, realizan una labor insustituible en la protección de los españoles en el exterior».

<sup>29</sup> El mismo informe citado, en p. 15 señala «la necesidad de atender al millón y medio de españoles que residen en el exterior, así como a los 14 millones que se desplazan anualmente al extranjero». De la misma manera, en p. 29, se señala que «en el área consular, el Servicio Exterior ha iniciado la necesaria adaptación al cambio atravesado por España de ser un país de emigración a ser país receptor de inmigrantes. Además, el aumento del turismo español en el exterior ha implicado un esfuerzo suplementario en materia de protección de españoles y emergencia consular».

<sup>30</sup> Como señala el informe citado, en p. 35, dicho mapa consular español necesita una profunda remodelación, pues responde a las necesidades de un país de emigración que hoy cuenta, sin embargo, con un saldo neto de inmigrantes.

figura de los cónsules honorarios de España en el exterior debería ser objeto de una necesaria reforma, al haber transcurrido ya casi dos décadas desde que se produjo su adopción<sup>31</sup>; 5) entre las recomendaciones tendentes a mejorar el funcionamiento de la institución consular en general, y de los consulados honorarios en particular, destacan la necesidad de remodelar y modernizar las instalaciones y servicios consulares, así como su coordinación, mediante puesta en red a efectos de coordinar las debidas actuaciones<sup>32</sup>, e igualmente se propone la asunción por parte del Erario público de parte de los gastos de los Consulados Honorarios, como corresponde a una pieza esencial de la red de atención a los ciudadanos españoles en el exterior»<sup>33</sup>.

Aunque sea de forma relativa, los plazos se han cumplido; así, el 13 de noviembre de 2007, se publicaba en el *Boletín Oficial del Estado* el nuevo Reglamento que regula la figura de los Agentes Consulares Honorarios de España en el extranjero, cuya necesidad se venía anunciando años atrás<sup>34</sup>. El análisis de esta normativa reviste interés por su novedad, pero no sólo por ello; en las últimas décadas estamos asistiendo a la creación de numerosos consulados honorarios por parte de España (véase el cuadro ilustrativo anterior). Si bien ésta es una figura de contornos bastante más imprecisos que la de los cónsules de carrera, para el Estado supone la posibilidad de crear nuevos consulados de una forma mucho más flexible a todos los niveles<sup>35</sup>.

En las líneas que siguen delinearemos las principales razones que motivan la adopción de un nuevo reglamento que regule la figura de los cónsules honorarios, así como los principales aspectos comunes y diferencias existentes entre la regulación anterior y la actual.

<sup>31</sup> El informe recomienda, en p. 68, entre el conjunto de propuestas de carácter normativo que se realizan «la aprobación del nuevo reglamento de Cónsules honorarios». De esta misma idea se hace eco la ya citada anteriormente Orden AEC/2783/2006, de 7 de septiembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueban medidas para la potenciación de la acción exterior del Estado (*BOE* de 12 de septiembre de 2006). En ella se determina que «en el plazo de seis meses, habrá de revisarse el Real Decreto 952/1984, de 25 de abril, que regula el funcionamiento de los Consulados honorarios» (apartado 2.2, *in fine*, del Acuerdo). Ciertamente es que en realidad su aprobación ha tenido lugar algo después de un año desde la publicación de esta Orden, doblando el plazo previsto, aunque no se pueda calificar al mismo de excesivo.

<sup>32</sup> La necesidad de utilizar la informática, las bases de datos existentes y la necesaria coordinación ya fue planteada, poniendo de relieve los problemas y recelos que ello podría suscitar, por VILARIÑO PINTOS, E., en «L'utilisation de l'informatique par les représentations diplomatiques et consulaires. Aspects fondamentaux», 22 *RBDI* (1988-1), pp. 129-141. Aunque en aquel contexto la informática se encontraba aún en un estadio incipiente, surgían dudas acerca de la regulación de este tema (por supuesto, las convenciones codificadoras lo habían dejado completamente al margen y el único aspecto que podría tener cierta relación era el referente a la libertad de las comunicaciones o el de la autorización pertinente para instalar emisoras de radio). También suscitaba problemas la consideración o no como actividad transfronteriza la transferencia de datos entre representaciones diplomáticas o consulares de un mismo Estado radicadas en Estados diferentes (vide especialmente las pp. 137-138).

<sup>33</sup> Vide las pp. 35 y 55 del Informe citado.

<sup>34</sup> Real Decreto 1390/2007, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de España en el extranjero. El mismo deroga la normativa anterior existente en nuestro país en esta misma materia, esto es, el Real Decreto 952/1984, de 25 de abril (*BOE* de 22 de abril de 1984).

<sup>35</sup> En el transcurso de la Conferencia de prensa desarrollada el viernes, 26 de octubre de 2007, tras la reunión del Consejo de Ministros en la que se adoptó el nuevo Reglamento, el Ministro de Exteriores español, MORATINOS, M. A., señaló que «los cónsules honorarios son unos ochocientos, que hacen un trabajo muy discreto, pero muy eficaz» (vide <http://www.la-moncloa.es/consejodeministros/ruedas/2007/cmp20071026.htm>).

Las razones que motivan la adopción de un nuevo reglamento no parecen diferir sustancialmente de las que en su momento motivaron la adopción del anterior<sup>36</sup>, pese a que el lapso temporal transcurrido en la regulación actual sea sustancialmente inferior. El Reglamento adoptado en 2007 trata de superar el desfase existente en relación con las principales disposiciones reguladoras de la Administración del Estado en el exterior (todas ellas posteriores al Reglamento de 1984)<sup>37</sup>. Además, la regulación adoptada en 2007 pretende «dar respuesta a las nuevas necesidades y situaciones que han de afrontar los cónsules honorarios de España». Tanto el Reglamento de 1984 como el actual se inspiran, «como no podría ser de otra forma», en palabras de este último, en lo dispuesto por el Convenio de Viena sobre relaciones consulares de 1963; además, en la disposición actualmente en vigor, se han tenido en cuenta «tanto la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia como las más modernas aportaciones doctrinales y la experiencia acumulada en este ámbito por nuestro Servicio Exterior».

La regulación de los cónsules honorarios en virtud del Reglamento de 1984 obedecía fundamentalmente a dos circunstancias: la potenciación de las oficinas dirigidas por agentes consulares honorarios, dada su insuficiencia y en segundo lugar la consolidación del fenómeno migratorio (españoles asentados en el exterior) desarrollado durante las décadas de los años 50 y 60, además de adaptar esta figura al reciente contexto democrático español, tras la adopción de la Constitución de 1978. La actual reforma pone el acento en otros aspectos, como lo son «la delimitación de un espacio funcional adecuado para el ejercicio de unas actividades que la globalización de las relaciones internacionales y el creciente desarrollo de los intercambios de todo tipo obligan a realizar de una forma ágil, sistemática y plenamente adaptada a las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones». Se trata, en suma, de modernizar la institución, adaptándola a los nuevos tiempos.

La estructura básica de ambos reglamentos es bastante similar, tanto en lo que respecta al fondo como a la forma (26 artículos el Reglamento de 1984, frente a 25 el de 2007), si bien existen ciertos aspectos en que ambos textos difieren. A continuación presentamos las diferencias más sustanciales entre ambas regulaciones reglamentarias, con especial énfasis en los cambios principales que introduce el nuevo Reglamento regulador de la figura de los cónsules honorarios de entre los que destacarían los siguientes:

---

<sup>36</sup> El Real Decreto 952/1984, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de España en el extranjero (*BOE* de 22 de abril de 1984), predecesor del actual, a su vez derogaba el Reglamento de Vicecónsules y Agentes Honorarios de España en el Extranjero de 16 de mayo de 1929, al considerar que este último había «quedado desfasado con respecto a la realidad de la acción consular de nuestra época tanto por el amplio período de tiempo transcurrido como por las radicales transformaciones que han experimentado las relaciones internacionales». Bien es verdad que habían pasado casi seis décadas desde su adopción, y que el mundo de 1929 distaba radicalmente del existente en 1984. Simplemente por hacer referencia a las disposiciones normativas a las que debía adaptarse, la Convención de Viena de 24 de abril de 1963 sobre relaciones consulares e inclusive la propia Constitución Española de 1978 constituían sendos ejemplos dignos de mención.

<sup>37</sup> Entre las disposiciones que se citan en la parte Preambular del Reglamento, como normas reguladoras de la Administración del Estado en el exterior, podemos citar las siguientes: capítulo III, título II de la Ley 6/1997, de 14 de abril de 1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre Organización de la Administración del Estado en el Exterior; y Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, entre otras.

- *Definición y simplificación de categorías.* El nuevo Reglamento define (cosa que no sucedía con el anterior) qué se entiende por Oficina Consular Honoraria<sup>38</sup>. En cuanto a lo referente a las categorías de Oficinas consulares honorarias, mientras que el Reglamento anterior hacía suyas las cuatro categorías señaladas en el artículo 9 de la Convención de 1963<sup>39</sup>, el actual las reduce a dos (Consulado Honorario y Viceconsulado Honorario)<sup>40</sup>, siendo además la primera de ellas bastante más excepcional que la segunda<sup>41</sup>.

- *Nombramiento sometido a plazo de cinco años, prorrogable.* El Reglamento adoptado en 2007 introduce un cambio fundamental respecto al nombramiento de los cónsules honorarios (a los que denomina «agentes consulares», figura más acorde a nuestro sistema que la de «funcionarios consulares honorarios» utilizada por la Convención de 1963, dado que los mismos no son, por su propia condición, funcionarios). Los mismos serán nombrados durante un plazo de cinco años, que podrá ser prorrogado, cuantas veces se estime oportuno (conforme a lo dispuesto en el art. 7.3 del nuevo Reglamento), introduciendo así un elemento de flexibilidad para el Estado que realiza dicho nombramiento.

- *Visión más amplia: desaparece la necesidad de justificar la preferencia para el nombramiento de un extranjero frente a un nacional español.* El artículo 10 del anterior Reglamento señalaba, en su párrafo 2, que «en el supuesto de que la propuesta de nombramiento se refiriese a una persona de nacionalidad extranjera, habrán de explicarse las razones de haberla preferido a otra de nacionalidad española». Esto desaparece en el nuevo Reglamento, al igual que lo hace la previsión del antiguo artículo 11, en el que se señalaba que «en el supuesto de tratarse de nacional extranjero, habrá de conocer el idioma español o disponer en caso necesario de persona que lo conozca. Se adoptaba una visión tradicionalmente apegada a la nacionalidad, que en el Reglamento actual se ha dejado de lado.

- *Simplificación de las condiciones para llevar a cabo el nombramiento.* El artículo 11 de ambos Reglamentos regula las condiciones que ha de cumplir una persona para ser nombrada cónsul honorario; entre ellas podemos distinguir las que ya aparecían en el primero de los Reglamentos comentados y que han perdurado con ligerísimas matizaciones en el segundo<sup>42</sup>. Pese a ello, debe ponerse de relieve la regu-

<sup>38</sup> Su artículo 1.1 señala que «por Oficina consular honoraria se entiende una Oficina Consular que no está dirigida por un funcionario consular de carrera, y que en el caso de ser de nacionalidad española, no pertenezca a ninguna de las Administraciones Públicas». Dos elementos destacan en dicha definición: el que la misma se realice en contraposición con las oficinas consulares de carrera y el hecho de que deja abierta la posibilidad de que dichos cónsules honorarios tengan o no la nacionalidad española, ofreciendo ya desde este primer artículo una visión aperturista.

<sup>39</sup> En realidad, para ser más precisos, a lo que aludía el artículo 7 del Reglamento de 1984 era a las categorías de los Jefes de Oficina Consular Honoraria que, con arreglo a la disposición de la Convención citada, podían ser cuatro: a) cónsules generales honorarios; b) cónsules honorarios; c) vicecónsules honorarios; d) agentes consulares honorarios.

<sup>40</sup> Como señala el artículo 1.2, «las Oficinas consulares honorarias serán de dos categorías, Consulado Honorario y Viceconsulado Honorario, ambas recogidas en el artículo 9 del Convenio de Viena de Relaciones Consulares».

<sup>41</sup> Tal y como se desprende del tercer párrafo del artículo 1, al plantearse que «la categoría de Consulado Honorario estará reservada a países donde no exista Consulado de Carrera o Misión Diplomática residente, circunscripciones con amplia colonia española o donde circunstancias especiales así lo aconsejen».

<sup>42</sup> La persona cuya candidatura se proponga ha de ser mayor de edad y residente en el lugar establecido como sede de la Oficina consular honoraria y localmente conocida por su honorabilidad y prestigio.

lación bastante más prolija que presentaba el Reglamento de 1984, al añadirse un apartado correspondiente a los requisitos necesarios cuando la persona propuesta lo fuese para desempeñar el puesto de cónsul general honorario<sup>43</sup>, categoría ésta que se contempla como figura excepcional en el Reglamento de 2007. Esta referencia y los requisitos que la misma llevaba aparejados desaparece en el nuevo Reglamento.

• *Simplificación de sus atribuciones e inclusión de la tramitación de las solicitudes de visado.* El artículo 14 de ambos Reglamentos se dedica a regular un aspecto fundamental para la figura que nos ocupa: sus atribuciones. Ambas disposiciones son muy similares, partiendo en los dos casos de la función auxiliar que desempeñan los cónsules honorarios, estando determinadas sus atribuciones por las instrucciones que reciban del funcionario de carrera del que dependan. Su misión fundamental es la de ejercer la asistencia y protección consular debida a los nacionales españoles. Entre las funciones más destacables que se citan en ambos Reglamentos pueden citarse: *a)* legalizar firmas en los documentos públicos expedidos por las autoridades locales; *b)* visar certificados de origen; *c)* facilitar, mediante la entrega y remisión de los correspondientes formularios, las inscripciones en el Registro de Matrícula de Nacionales de la Oficina consular de carrera o, en su caso, de la Misión diplomática de la que dependan; *d)* tramitar las solicitudes de pasaportes y hacer entrega de los mismos (todas ellas recogidas en el art. 14.4 de ambos Reglamentos). El Reglamento de 1984 cita además «renovar certificados de nacionalidad y prestar la debida asistencia y consejo a los españoles residentes o transeúntes». Como principal cambio, la nueva regulación de 2007 incluye «tramitar las solicitudes de visado» (art. 14.4), función que antes se contemplaba de forma mucho más restrictiva entre las atribuciones que los cónsules honorarios podían desempeñar<sup>44</sup>. La transformación experimentada por

---

Además, de la información recabada por el Jefe de la Oficina consular de carrera o el Jefe de la Misión Diplomática que hace la propuesta deberá poner de manifiesto la capacidad y voluntad de la persona seleccionada para desempeñar con dedicación y dignidad las funciones representativas o de gestión que puedan serle encomendadas. Existen además varias limitaciones para ello, que aparecen en ambos Reglamentos: 1) no podrán ser propuestos los nacionales españoles que no hayan cumplido los deberes establecidos por la Constitución y la legislación vigente (art. 11.2 de ambos Reglamentos); y 2) en ningún caso podrán ser objeto de propuesta los españoles que hayan perdido la nacionalidad, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 24 del Código Civil (como señalaba la versión del art. 11.2, inciso segundo, del Reglamento de 1984) o conforme a lo dispuesto en los artículos 24 y 25 del Código Civil, según la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad (art. 11.2, inciso segundo del Reglamento de 2007). En relación con esta reforma del Código Civil, en particular en lo que afecta a la regulación de la pérdida de la nacionalidad española, vide MARÍN LÓPEZ, A., «La reforma parcial del derecho de la nacionalidad: la Ley 36/2002, de 8 de octubre», 54 *REDI* (2002), en especial pp. 797-803.

<sup>43</sup> En su artículo 11.4 decía así: «En caso de que la persona propuesta lo sea para Cónsul general honorario, se requerirá, además que esté en posesión de título académico universitario o equivalente o que haya prestado especiales y relevantes servicios a los intereses españoles o que ocupe un destacado puesto en el comercio, la industria o las finanzas. No podrá ser nombrado con esta categoría ningún agente consular honorario cuando el Jefe de la Oficina consular de carrera de la que dependa no sea Cónsul general».

<sup>44</sup> Así, el artículo 14.6 del Reglamento de 1984 señalaba que «necesitarán autorización expresa del Ministerio de Asuntos Exteriores, comunicada por conducto y a propuesta de la Oficina consular de carrera o, en su caso, de la Misión diplomática de la que dependan, para extender pasaportes y documentos de viaje, así como para expedir visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a territorio nacional». El carácter secundario de los cónsules honorarios se pone de relieve en el artículo 14, apartado 5 de ambos Reglamentos, en el que se especifica, con diferencias muy leves, que los agentes consulares honorarios no podrán actuar en calidad de funcionarios encargados del Registro Civil ni ejercer la fe pública salvo en las condiciones previstas en los artículos 2 y 4 del Anexo III del Reglamento de la Organi-

España en las últimas décadas (de país de emigrantes a receptor de inmigrantes) ha sido una razón que motiva estos cambios.

- *Se amplían las compensaciones económicas.* Si bien de forma tradicional se asumía que el agente consular honorario no tenía derecho a reclamar, a título personal, emolumentos por el ejercicio de sus funciones (art. 17 de ambos Reglamentos), se deja una puerta abierta, siendo conscientes de los gastos que el desempeño de dicha función pudiera conllevar. En ese sentido, el Reglamento actual es bastante más detallado que su predecesor<sup>45</sup>. De este modo, aparece un desglose en el apartado 2 del artículo 17 de diversos gastos de los que podrá hacerse cargo el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación<sup>46</sup>: a) gastos ordinarios de funcionamiento, como los de material y comunicaciones, y de seguridad cuando las circunstancias del país así lo aconsejen; b) la asignación de un empleado o empleados, como se puso de relieve anteriormente; c) gastos de desplazamiento de los agentes consulares honorarios, en casos justificados, conforme a lo establecido en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, de indemnizaciones por razón del servicio; d) excepcionalmente, en casos especialmente justificados, podrán asumirse parcial o totalmente los gastos de alquiler de los locales en que esté funcionando la Oficina consular honoraria.

- El artículo 20 de ambos Reglamentos se refiere a la *posibilidad de nombrar a un encargado interino de la Oficina consular honoraria*. Mientras que el Reglamento de 1984 se refería a esta posibilidad «si el agente consular honorario no pudiera ejercer sus funciones por ausentarse durante un período determinado de su residencia oficial», el Reglamento de 2007 es más específico al mencionar que «no pudiera ejercer sus funciones por ausentarse por un período superior a dos meses de su residencia oficial, por cualquiera otra circunstancia». Es decir, mientras que por un lado resulta ser una disposición mucho más concreta en lo que al período temporal se refiere, por otro es bastante más imprecisa, al aludir a cualquier otra circunstancia.

- *Ciertos cambios en las causas de cese*, entre los que cabe destacar la circunstancia prevista en el artículo 22.4 del nuevo Reglamento, referida a la expiración del plazo de nombramiento, que conforme a la nueva regulación se establece durante un período de cinco años, prorrogables. Dicha situación, obviamente, no se contemplaba en el Reglamento anterior, como ya se ha señalado con anterioridad.

- *Se reduce el preaviso de seis a tres meses en lo referente a la dimisión del agente consular honorario.* En el artículo 23 de ambos Reglamentos se regula esta situación; tal vez la celeridad del mundo en que vivimos sea la razón principal que

---

zación y Régimen del Notariado (previa autorización, dadas las circunstancias en presencia y estando considerada apta la persona para ello, entre otros aspectos).

<sup>45</sup> El artículo 17.2 del Reglamento de 1984 simplemente dejaba la puerta abierta al señalar que «no obstante, como compensación a los gastos ordinarios de oficina o despacho, los agentes consulares honorarios tendrán derecho a una participación en la recaudación de los derechos consulares en la forma que reglamentariamente se determine». Sí se preveía, cuando las circunstancias así lo justificasen, «y previo informe y propuesta correspondientes» del Ministerio de Asuntos Exteriores de la asignación temporal al agente consular honorario de un empleado o empleados consulares «en calidad de personal administrativo o técnico para que le asistan en el desempeño de sus funciones». En el nuevo Reglamento se prevé esta misma posibilidad (art. 17.2b), especificándose dicha posibilidad «en los casos especialmente justificados por el volumen de trabajo o de la colonia española».

<sup>46</sup> Previa propuesta de la Oficina Consular de carrera o Misión Diplomática de la que dependa, tramitada en el primer caso por conducto del Jefe de Misión correspondiente.

motiva la reducción de dicho plazo de preaviso, aunque en ambos Reglamentos se ha contemplado el que dicho plazo se pueda dejar a un lado si existen motivos graves que justifiquen su cese en plazo menor o de modo inmediato.

- Se percibe *algún cambio en las condiciones que permiten proponer el cese*, aunque la mayor parte de las mismas son idénticas en ambos reglamentos <sup>47</sup>.

Como se observa, el Reglamento de 2007 tiene como objetivo fundamental modernizar las disposiciones reguladoras de los cónsules honorarios, adaptándolas a un mundo cambiante, donde el nombramiento sometido a plazo, antes inexistente, permite al Estado que nombra efectuar cambios cuando así lo considere necesario; se ponen de relieve ciertos costes económicos que el Estado podría asumir que con anterioridad no habían gozado de la consideración necesaria y, en suma, se trata de flexibilizar una figura que, lejos de lo que tradicionalmente había considerado la doctrina, al analizarla como «especie en extinción» se caracteriza por su dinamismo y creciente proliferación, al menos en lo que a la práctica española concierne, a juzgar por el número de consulados honorarios creados en las dos últimas décadas.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE EXTENDER LA RED DE CONSULADOS HONORARIOS DE ESPAÑA EN EL EXTERIOR

Sin duda alguna, queda claro tras el análisis de la práctica española de las últimas décadas que la figura de los cónsules honorarios de España en el exterior no sólo no es una figura en extinción sino que se ha reactivado. Las razones para ello son muy diversas, destacando «las necesidades presupuestarias o la conveniencia práctica» <sup>48</sup>, aspectos ambos que no han evolucionado demasiado a lo largo del tiempo. Tan es así que, echando la vista atrás, se observa que desde antaño es enormemente frecuente la utilización de la figura de los cónsules honorarios por parte de nuestro país <sup>49</sup>. Por ello,

<sup>47</sup> Son iguales las siguientes condiciones (que se contemplan en el art. 24 de ambas disposiciones): la declaración de *persona non grata*; la ausencia prolongada del lugar de residencia (por más de tres meses en el Reglamento de 2007, por más de un año en la anterior regulación) a menos de haber recabado y recibido autorización para ello; la pérdida de la nacionalidad española conforme a lo establecido en el artículo 11.2, como ya vimos; el reiterado y comprobado incumplimiento de las instrucciones recibidas (el Reglamento de 2007 añade la gestión manifiestamente incorrecta de las mismas), o la infracción grave de las leyes españolas o las del país de residencia; haber realizado actos contrarios a la dignidad y decoro de su cargo y, finalmente, haber cumplido los setenta años de edad.

<sup>48</sup> Opinión ésta sostenida hace ya algunos años por NÚÑEZ HERNÁNDEZ, J., en *La Función Consular en el Derecho Español*, Madrid, 1980, p. 32, al afirmar que «por otra parte, la existencia de Cónsules honorarios, en ocasiones muy útiles, como por ejemplo, en países extensos y con colonia desperdigada y que –entre otros España– algunos países mantienen por necesidades presupuestarias o conveniencia práctica, contribuye a debilitar a los Cónsules profesionales en su posición». Este último inciso (el que los cónsules honorarios debiliten a los de carrera) no creemos que debiera ser así, sino más bien al contrario, al actuar como cooperadores que faciliten el cumplimiento y desenvolvimiento de las actuaciones que los mismos deban desarrollar en el exterior y que de no existir resultaría imposible de llevar a cabo únicamente con consulados de carrera.

<sup>49</sup> Como señala NÚÑEZ HERNÁNDEZ, J., mencionando diversas fuentes documentales de la época, en 1839 España contaba en el exterior con 12 Consulados Generales, 25 Consulados y 126 Viceconsulados (casi todos honorarios), como señala en *op. cit.*, p. 106. La situación no cambia sustancialmente casi un siglo y medio después (1980) pues, como señala este mismo autor sería de «92 Embajadas (sin contar aquéllas en representación múltiple), 65 Consulados Generales, 18 Consulados, así como 308 Viceconsulados y 42 Agencias Consulares, las dos últimas categorías honorarias» (*op. cit.*, p. 148).

podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la figura de los cónsules honorarios, lejos de ser una figura en extinción en lo que concierne a nuestra práctica española, vive en la actualidad un momento de auge sin precedentes.

Son diversas las razones que han propiciado la creación de numerosos consulados honorarios en el exterior, en especial durante la última década, destacando entre ellas el interés que despiertan algunos lugares para los inversores españoles <sup>50</sup>, el turismo español en lugares cada vez más distantes <sup>51</sup> y en particular el turismo de aventura, así como la existencia de pesqueros españoles faenando en diversas zonas <sup>52</sup>. De forma general, los consulados honorarios cumplen la función esencial de facilitar los trámites consulares necesarios, al constituir un punto de encuentro con España de mayor cercanía, pues en ocasiones las distancias hasta la capital donde se encuentra radicada la Embajada (cuando existe) o los deficientes medios de transporte e infraestructuras hacen casi imposible el traslado hasta los mismos <sup>53</sup>. En múltiples ocasiones, también la existencia de una importante colonia española residente (por motivos de emigración en el pasado <sup>54</sup> o bien por tratarse de un centro cultural o universitario <sup>55</sup>) ha propiciado la creación de numerosos consulados honorarios. En otros casos, la aparición de un nuevo Estado en el contexto internacional <sup>56</sup> y el interés por parte de nuestro país de estrechar las relaciones bilaterales son factores que han auspiciado la creación de estos consulados. La casuística y los motivos que inducen en cada caso a su instauración son aspectos tan variados como los lugares en que dichos consulados honorarios han encontrado su asiento recientemente <sup>57</sup>.

<sup>50</sup> Entre ellos pueden citarse los consulados honorarios creados en los últimos años en puntos tan distantes del planeta como Baja California Sur (México), Karnataka (India), Luxor (Egipto), Mostar y Sarajevo (Bosnia-Herzegovina), Almaty (Kazajstán), Izmit (Turquía), Alhucemas y Oudja (Marruecos), Male (Maldivas), Davoa y Zamboanga (Filipinas), Riga (Letonia), Encarnación y Ciudad del Este (Paraguay).

<sup>51</sup> Como por ejemplo los consulados creados en Foz de Iguazú (Brasil), Phuket (Tailandia), Dresde (Alemania), Ho Chi Minh (Vietnam), Ushuaia y Puerto Iguazú (Argentina), Zanzíbar y Arusha (Tanzania), Dubrovnik (Croacia), entre los creados más recientemente. La práctica de actividades deportivas como el submarinismo ha propiciado la creación de alguno, como en el caso de Male (Maldivas).

<sup>52</sup> Como sucede en Lobito (Angola), Moroni (Comores), Joao Pessoa (Brasil), Tromso (Noruega), St. Denis (Isla de la Reunión, para dar apoyo a los barcos de pesca que faenan en aguas antárticas), Luderitz (Namibia).

<sup>53</sup> Por ejemplo, los consulados creados en Pemba (Mozambique), Rijeka (Croacia), David (Panamá), Davoa y Zamboanga (Filipinas), Bellinzona (Suiza), San Andrés y Santa Marta (Colombia), Boise (Idaho, EE.UU.), Tashkent (Uzbekistán), entre otros, obedecen a dichas circunstancias.

<sup>54</sup> Como sucede en Quetzaltenango (Guatemala), Concepción (Paraguay), Durham (Carolina del Norte, EE.UU.), Novara (Italia), Tlaxcala, Morelia y Guanajuato (México), Bellinzona (Suiza), Santa Clara y Camagüey (Cuba).

<sup>55</sup> Entre los consulados de más reciente creación cabe citar el de Ann Arbor (Michigan, EE.UU.), St. Pölten (Austria), Verona (Italia), o Guanajuato (México).

<sup>56</sup> Así ha sucedido, por ejemplo, con los consulados honorarios establecidos en Bishkek (Kirguistán), Mostar (Bosnia-Herzegovina), Yerevan (Armenia), Almaty (Kazajstán), Dubrovnik y Rijeka (Croacia), Chisinau (Moldova), Kosice (República Eslovaca), Riga (Letonia), Skopje (exRepública Yugoslava de Macedonia), Asmara (Eritrea), Vilnius (Lituania), Tiflis (Georgia), Tashkent (Uzbekistán), Sarajevo (Bosnia-Herzegovina), o Liubliana (Eslovenia).

<sup>57</sup> Para realizar esta investigación he llevado a cabo una tarea de indagación en el *BOE* relativa a la creación o supresión de consulados honorarios por nuestro país durante las dos últimas décadas, que he reflejado en una tabla ilustrativa a la que se podrá acceder en breve en <http://webpersonal.uma.es/~MTORRES>, como documento de trabajo que tal vez resulte útil al ilustrar nuestra práctica más reciente.