

RESUMEN DEL ESTUDIO COMPARADO SOBRE REDES CONSULARES

(Actualizado a 29-12-2023)

COMPETENCIAS DE LA RED CONSULAR

La mayoría de las doce redes consulares analizadas (Francia, Portugal, Japón, Alemania, Países Bajos, Italia, EEUU, Reino Unido, Bélgica, Suiza, Polonia e Israel) tienen competencias y funciones propiamente consulares muy parecidas a la red consular española, pero hay importantes excepciones y matices:

- Hay países cuyos consulados no ejercen determinadas competencias, sea por su organización administrativa sea por la ausencia de una obligación legal. Así, por ejemplo, los consulados de EEUU y Países Bajos no actúan como Registro Civil y en países como Francia, Portugal, Alemania, Países Bajos, EEUU, Bélgica y Polonia la inscripción consular no es obligatoria.

Los consulados franceses no ejercen funciones notariales; remiten a un notario local y posteriormente el administrado tiene que hacer la tramitación correspondiente para que el documento tenga validez en Francia (donde por otra parte es cada vez más frecuente la posibilidad de realizar trámites ante notario de forma telemática). Las oficinas consulares alemanas no son competentes para determinar en firme la nacionalidad alemana.

Reino Unido es el país que más ha avanzado hacia un modelo digital, en el que muchos de los servicios consulares se prestan directamente desde el Reino Unido de forma digital por las autoridades competentes. Así, los consulados no prestan servicios de inscripción consular (no existe), ni tramitan pasaportes ordinarios (sólo documentos de viaje de emergencia) o visados. Tampoco realizan trámites de Registro Civil (con algunas excepciones como la celebración de matrimonios o las ceremonias de nacionalidad) y es muy limitada su labor de notaría (totalmente excluida en los países de la Commonwealth; en el resto de países se prestan algunos servicios como la legalización de documentos, legitimaciones de firma y actas notariales, pero no escrituras ni testamentos). No tramitan permisos de conducir, ni antecedentes penales, ni certificados digitales ni el voto desde el exterior. Los consulados británicos dan prioridad en su labor propiamente consular a la atención a las personas vulnerables o en situación de necesidad, prestando ayudas económicas en determinados supuestos, visitando a los detenidos, acompañando en juicios y gestionando emergencias.

- En muchas áreas, aun existiendo la competencia consular, el nivel de la obligación de actuación del consulado es sensiblemente inferior al de las oficinas consulares españolas: en materia notarial, los consulados italianos en Francia sólo hacen poderes en casos de emergencia, ya que hay un acuerdo bilateral que da plena validez a los poderes notariales del otro país, y en muchos países la fe pública notarial se ejerce solamente para italianos. Japón sólo legitima firmas; Suiza sólo legitima firmas y legaliza copias de documentos suizos. Las funciones notariales de los consulados EEUU son también muy limitadas y los visados se concentran en consulados determinados (en Francia, en la sección consular de la Embajada EEUU en París)

Los consulados alemanes, italianos y portugueses en Francia sólo visitan cárceles a solicitud de los detenidos. En países como Alemania, Portugal, Suiza, Japón y Polonia los consulados sólo actúan como buzones en materia de Registro Civil y/o nacionalidad, ya que los expedientes se envían a la capital para decisión por las instancias pertinentes.

Del estudio comparado se deduce que la red consular española es la que se impone a sí misma las mayores obligaciones de actuación consular tanto en lo que respecta a la amplitud de servicios consulares ofrecidos como a la intensidad con la que se prestan dichos servicios.

La mayoría de las redes consulares estudiadas desarrollan también funciones no estrictamente consulares (políticas, económico-comerciales, culturales, prensa y comunicación...) con una intensidad considerablemente mayor que las oficinas consulares españolas:

- Muchas de las oficinas de estas redes tienen personal dedicado en exclusiva a estas tareas, sea contratado local o enviado desde la capital (Francia tiene un programa de voluntariado internacional para jóvenes que podría ser un modelo interesante).
- En ciertas redes consulares la labor de los diplomáticos de carrera se concentra sobre todo en estas tareas: los cónsules de EEUU no se ocupan de temas propiamente consulares. Se centran en el resto de áreas y ejercen una supervisión muy superficial sobre los temas consulares.
- Varios países (Alemania, Países Bajos, EEUU, Italia) tienen consulados cuya labor principal son las tareas que podríamos denominar "diplomáticas" por oposición a las estrictamente consulares. En los consulados italianos en Asia y Medio Oriente, por ejemplo, la actividad comercial es muy intensa, incluso en algunos casos superior a la típicamente consular.
- En algunos casos, incluso, los consulados se dedican exclusivamente a estas tareas, como los llamados "consulats d'influence" franceses (caso de Stuttgart, Bilbao, Florencia, Oporto...) que no realizan tareas consulares, o los consulados "especializados" suizos, como el Consulado General de Suiza en Chicago, que sólo se dedica a la promoción económico-comercial, y el Consulado General de Suiza en Boston, que se concentra en ciencia y tecnología.
- De nuevo cabe destacar en este apartado el sistema consular británico, en el que los consulados se dedican principalmente a asuntos de naturaleza política, económica, comercial o cultural y, en menor medida, a la atención a los nacionales británicos a través de una "sección consular". Por regla general, el trabajo de la "sección consular" del consulado representa entre un 20 y un 30% del trabajo total del consulado y el resto del trabajo (político, cultural, económico) entre un 70 y un 80%. La excepción son los consulados en España o sur de Francia, porque son consulados que atienden a comunidades muy grandes de británicos y, por lo tanto, su actividad está centrada casi exclusivamente en la atención a los nacionales.

Respecto a los consulados honorarios las competencias varían sensiblemente. En la red consular alemana los cónsules honorarios tienen competencias reforzadas: pueden iniciar los expedientes de Registro Civil y pasaportes/DNIs y tienen un sistema diferenciado de toma de huellas y datos biométricos que envían mediante un USB al consulado para la expedición de pasaportes y DNIs. En el caso de Francia, si el cónsul honorario es de nacionalidad francesa puede entregar pasaportes, firmar legalizaciones y algunas certificaciones, y autorizar las "procurations électorales" (un poder no notarial para autorizar a otra persona a que vote en tu nombre).

Los consulados honorarios de Portugal con competencias “alargadas” pueden recibir solicitudes de pasaportes y documentos de identidad con toma de huellas y autorizar escrituras notariales, pero no tienen competencias en materia de Registro Civil. Países Bajos ha reducido mucho sus competencias en los últimos años y ahora tienen sobre todo contenido comercial, más algunas gestiones como legalizaciones y emisión de salvoconductos. Los consulados honorarios italianos pueden en general tomar huellas de pasaportes (tienen máquina para ello).

EEUU: no tienen ya consulados honorarios, sino lo que llaman “agencias consulares”, de las que hay unas cuarenta, que pueden recibir solicitudes de pasaportes (pero no expedirlos) e inscripciones de nacimientos, facilitar servicios notariales y dar asistencia a ciudadanos en situación de dificultad.

Reino Unido: no tienen competencias relacionadas con procedimientos administrativos. Sus funciones son las de prestar asistencia en casos de emergencia o a personas en situación de necesidad, visitas a detenidos y realización de gestiones ante las autoridades locales. Están revisando su red de consulados honorarios y el papel de los mismos.

Bélgica: los consulados honorarios intervienen en temas generales y económicos. También pueden expedir pasaportes de emergencia y salvoconductos y legalizar documentos.

Suiza: en la reforma de 2013 se les recortaron poderes al mismo tiempo que se crearon los centros consulares regionales especializados. Cada cónsul honorario tiene una asignación de 6.000 Francos Suizos anuales para compensarles por gastos. No intervienen en expedientes consulares de ningún tipo; sólo para casos de emergencia y de protección consular, si bien en algunos países, como Francia, apoyan en el área institucional y pueden hacer un seguimiento de la información local que afecte a Suiza.

Polonia: competencias reducidas, principalmente representativas y de colaboración para atender emergencias consulares.

Italia: está en estudio aumentar sus funciones para aprovechar su despliegue (proyecto FICO). Hay una decena de consulados en este proyecto, 4 en España (Málaga, Valencia, Palma de Mallorca y Alicante).

Israel: las competencias de los consulados honorarios son bastante amplias en materia de atención y servicios a israelíes (se excluyen los visados), especialmente en países sin embajada residente. Recurren con frecuencia a las video llamadas.

Países Bajos: emisión de salvoconductos, fes de vida, visitas a detenidos, situaciones de emergencia y apoyo en asuntos sociales

EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS

La mayor parte de las redes consulares estudiadas externalizan sólo la tramitación de las solicitudes de visados, pero algunos países están avanzando en otros sectores, caso de Países Bajos con los pasaportes, o de Italia con las elecciones: las papeletas se imprimen in situ, para lo que el consulado firma un contrato con una empresa local a la que el consulado facilita el modelo de papeletas a imprimir. La propia empresa contrata con la Poste el envío de los sobres de papeletas a la lista de electores facilitada por el consulado.

Italia está estudiando también recurrir a subcontratar con empresas servicios muy concretos en materia de nacionalidad (especialmente en Iberoamérica, dada la gran cantidad de solicitudes). Los servicios que están en estudio serían la recogida y organización de documentación para “armar expedientes completos”, que posteriormente revisarán, calificarán y resolverán los cónsules.

En el caso de Suiza, además de los visados, se está externalizando la verificación de la documentación de Registro Civil en los países considerados de riesgo.

En EEUU hay varias empresas contratadas desde Washington para gestión online de solicitudes de visados, para pago de tasas consulares online e incluso para contratar a personal local que ordene las colas en la recepción de visados o de mensajería para enviar los pasaportes con el visado concedido.

Alemania externaliza, además de la gestión de las solicitudes de visados, la autenticación de fotocopias y legalizaciones.

Reino Unido tiene subcontratada con empresas externas la atención al público para la gestión de visados. La contratación se realiza de forma centralizada por parte del Home Office, competente en materia de visados. Se licita por lotes. También están externalizados los servicios de toma de datos biométricos en caso de adquisición de la nacionalidad británica. Asimismo, tienen partenariados con instituciones asistenciales que prestan ayuda a nacionales británicos, con un sistema similar al de nuestras ayudas a instituciones asistenciales.

TASAS CONSULARES

Como ocurre en España, casi todos los países incluidos en el estudio comparado tienen tasas consulares iguales en todo el mundo (en el caso de Alemania sólo para pasaportes y visados; las demás tasas consulares varían según países y según el funcionario que se ocupa de ellas: cuanto más alto es el nivel del funcionario mayor el importe), pero cabe resaltar que, **en general, el nivel medio de las tasas de todos los países analizados es sensiblemente superior al de las tasas vigentes en las oficinas consulares españolas.**

Así por ejemplo, frente a la tasa de tramitación de pasaportes ordinarios de 30 euros en las oficinas consulares españolas, la tasa equivalente es de 96 euros en Francia, 75 euros en Portugal, 110 euros en Japón, 81 euros en Alemania, 117 euros en Italia, 185 USD en EEUU para primera expedición (135 para renovación), 75 euros en Bélgica (240 para pasaportes con 64 páginas), 150 francos en Suiza, 110 euros en Polonia, 79 USD en Israel (en caso de pérdida o robo, la tasa asciende a 85 USD), 148,50 euros en Países Bajos y entre 94 y 115 libras para un adulto en Reino Unido (más gastos de envío). Los pasaportes temporales (30 euros en las oficinas consulares españolas), tienen una tasa de 100 libras en los consulados británicos y de 150 euros en la red consular portuguesa, que cobra 220 euros por las escrituras públicas.

Hay países que cobran tasas por trámites que en el sistema español son gratuitos, como Portugal para ciertos trámites de Registro Civil, como los expedientes de matrimonio (120 euros), los certificados (20 euros) o las inscripciones de nacimiento de mayores de edad nacidos en el extranjero (220 euros), o Italia (de 250 a 300 euros, dependiente del tipo de expediente) y Polonia (360 euros) para los expedientes de nacionalidad

En casi todos los países la recaudación consular es transferida al Ministerio de Hacienda, pero hay algunas excepciones llamativas:

- Italia: de la recaudación en materia de nacionalidad existe la posibilidad de retener un 30% para reforzar y atender las necesidades de las oficinas consulares.
- Reino Unido: los servicios consulares se financian con la recaudación procedente principalmente de la gestión de pasaportes y documentos de viaje de emergencia, pero los consulados no pueden financiarse a través de la recaudación de tasas consulares. El dinero recaudado se ingresa en el Tesoro. Los consulados se financian a través de los presupuestos generales y es el Foreign Office el que determina la financiación que corresponde a cada oficina consular. En principio, los consulados no dependen del volumen de tasas que genere su trabajo, pero si no son viables económicamente, se puede plantear su cierre.

- Suiza: se manda toda la recaudación a la capital, aunque el Ministerio de Finanzas devuelve una parte al MAE para sus gastos
- Bélgica: la recaudación consular se transfiere al erario público; los costes de producción vuelven a la Dirección General de Asuntos Consulares
- EEUU: toda la recaudación consular revierte a los servicios centrales en Washington, que la redistribuye a las oficinas consulares. La recaudación consular cubre en su mayor parte los servicios consulares, usándose muy poco dinero del presupuesto público, salvo en situaciones excepcionales como la pandemia de COVID.
- Francia: los cónsules honorarios (504 en total) cobran cantidades moderadas por ciertos servicios. Parte de esa cantidad se la quedan y parte la trasladan al consulado general del que dependen.
- Alemania: según la ley de tasas en vigor desde el 1 de octubre de 2021, existen tasas fijas y tasas basadas en el tiempo. Por un lado, hay tasas fijas que se aplican en todo el mundo, donde los trámites necesarios para un servicio público de pago son esencialmente siempre los mismos, independientemente de la ubicación. Un ejemplo es la custodia oficial de dinero, valores y objetos de valor. De ello se distinguen las tasas fijas por zonas, que varían de un país a otro. Se producen cuando los trámites son los mismos de un país a otro, pero al ser prestados exclusivamente por funcionarios consulares destinados, que a su vez reciben una remuneración diferente según el país, se incurre en gastos de personal diferentes para un mismo servicio, de modo que en este caso la tasa sí varía de un país a otro. Otra parte de las tasas se recauda en concepto de las denominadas "tasas de tiempo". Se cobran tasas por tiempo si tanto el tiempo requerido como las actividades concretas que deben llevarse a cabo y los empleados de una misión diplomática u oficina consular implicados – es decir personal destinado o local - varían de caso en caso. Entonces la tasa se calcula sobre la base del tiempo de trabajo empleado por cada grupo de carrera/salario del personal implicado. Los consulados honorarios pueden retener como ingresos propios la tasa para la recepción de solicitudes de pasaportes y documentos de identidad, así como para la expedición de salvoconductos.

CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE PUESTOS CONSULARES PARA LOS DIPLOMÁTICOS

Muchos países siguen criterios de nombramientos similares a los españoles (primando la antigüedad), pero hay varios países que matizan este criterio con otras consideraciones:

- Portugal: la antigüedad es el criterio principal, pero puede ser matizada por la experiencia consular previa y el perfil profesional.
- Japón: el criterio de antigüedad se complementa con la evaluación del desempeño en puestos anteriores
- Alemania: existe un gran número de criterios posibles que pueden decidir el traslado de miembros del Servicio Exterior a una misión en el extranjero y a un puesto con funciones consulares. Estos pueden ser: la asignación del puesto a un determinado grado funcional, el conocimiento del idioma y del país, la existencia de una escuela alemana in situ, la experiencia consular previa (sobre todo para jefes de departamentos consulares, oficinas de pasaportes o visados) y la existencia de una habilitación consular (§ 19 Para. (1) Ley Consular - para miembros del llamado servicio superior con un segundo examen estatal de Derecho, es decir, habilitación como juez, autorizados a realizar todos los actos oficiales consulares) - o una habilitación consular adquirida en el curso de formación interna y perfeccionamiento (artículo 19, apartado (2) de la Ley Consular que es el caso sobre todo de los miembros del llamado servicio medio superior, autorizados a realizar actos oficiales consulares particulares como certificaciones para reconocimientos de paternidad, solicitudes de expedición de certificados europeos de herencia, etc.).
- Países Bajos: cada puesto se reserva a un rango determinado. Es el departamento de Personal el que hace la selección. En consulados importantes se consulta a la cúpula del ministerio para que opine sobre perfil de candidato. Dependiendo del tipo de servicios ofrecidos y de las necesidades específicas de los usuarios en cada país, se pueden establecer requisitos adicionales y exigir una determinada experiencia al diplomático solicitante.
- Italia: se tienen en cuenta varios criterios, además de la antigüedad.

- EEUU: para temas consulares se exige una “habilitación” consular a modo de licencia, que se pierde después de 5 años sin ejercer funciones consulares. Hay que renovarla con cursos. Los puestos libres se convocan anualmente y para los de jefe de misión (también consulados) opinan los distintos departamentos del ministerio. Se tienen en cuenta la dimensión y complejidad de los servicios que presta la oficina consular y la experiencia del funcionario.
- Bélgica: los diplomáticos más jóvenes suelen ocupar los puestos consulares, salvo los puestos de cónsul general, que suelen ser la antesala a un nombramiento posterior de embajador.
- Suiza: hay dos carreras separadas, la consular y la diplomática. En la consular se empieza desde abajo, de vicecónsul (equivale a nuestro jefe de visados) se pasa a cónsul (equivalente a canciller) y después a cónsul general. Para acceder al escalón superior hay que pasar unos cursos selectivos. Los cónsules generales pueden acceder a puestos de embajador (y viceversa los diplomáticos a puestos de cónsul general). Los puestos se asignan en concursos que incluyen entrevistas a los candidatos.
- Polonia: no hay una lista determinada de parámetros. Deciden los servicios centrales en función del perfil de la persona y el puesto. Sí se tiene en cuenta la experiencia consular previa
- Francia: en general son los criterios de antigüedad, competencia y experiencia profesional lo que se valora. Tradicionalmente, una vez que se ha sido embajador ya no se ejercen puestos consulares. Pero eso está cambiando últimamente, y hay embajadores veteranos que ven que no les van a dar otra embajada, o que buscan un destino cercano a Francia, o por cualquier otro motivo, que solicitan grandes consulados (Londres, Roma, Madrid, Nueva York, etc.). En todo caso todo esto puede quedar alterado como consecuencia del proceso de desaparición de la Carrera Diplomática como cuerpo independiente y específico. Tras la reforma de la Administración implantada por el gobierno en 2021 que ha hecho desaparecer la ENA tal como estaba concebida hasta ahora, los funcionarios de los distintos cuerpos que hasta ahora componían la Carrera se han integrado en el más amplio Cuerpo de Administradores del Estado, junto con los de otros grandes cuerpos (Inspección de Finanzas, Prefectos, Consejo de Estado, etc.). Esta integración es voluntaria (los que no opten a ello quedan como cuerpo a extinguir) pero, pese a las protestas iniciales, paulatinamente la mayor parte de los diplomáticos se van integrando en él, pues hay incentivos profesionales y de carrera. Como esta reforma es muy reciente, a medio plazo habrá que ver cómo evoluciona el sistema de provisión de puestos e incluso el trasvase desde las funciones en el servicio exterior hacia funciones de otra naturaleza en la administración central, y viceversa.
- Israel: no hay una lista determinada de parámetros. Deciden los servicios centrales en función del perfil de la persona y el puesto. Se valora la experiencia consular previa (casi todos los diplomáticos israelíes empiezan en un puesto consular y/o administrativo).
- Reino Unido: existe un procedimiento estandarizado para la provisión de puestos de cónsules. Se publican las convocatorias para cubrir vacantes. Los candidatos interesados deben presentar una carta de motivación y acreditar su experiencia profesional. No se requiere experiencia consular previa. La valoración de los candidatos se realiza sobre la base de su carta de motivación y el desempeño profesional en anteriores puestos de trabajo.

FORMACIÓN

Son varios los países que tienen sistemas de formación en temas consulares, para los diplomáticos y/o el resto del personal:

- Francia cuenta con el “Institut de Formation des Affaires Consulaires” de Nantes, que da formación sobre todo a personal funcionario no diplomático.
- Portugal tiene un sistema de cursos a distancia en todas las áreas temáticas del trabajo consular, de carácter voluntario y abierto a todas las categorías (diplomáticos, otros funcionarios y personal local).
- Italia: existen cursos tanto presenciales como online para los diplomáticos que van destinados a puestos consulares.

- Reino Unido: la formación es obligatoria para los cónsules y todo el personal. Es obligatorio asistir a los cursos de formación, pero no hay exámenes. Se imparte un curso básico que debe ser cursado en los tres primeros meses desde la toma de posesión. Al cabo de un año en el puesto, es necesario seguir un curso avanzado.
- Bélgica: existen cursos para diplomáticos y para contratados locales, a los que suelen invitar cada cuatro años a Bruselas para realizar cursos presenciales. También se hacen cursos por videoconferencia.
- Suiza: los cursos selectivos se imparten por la Universidad a Distancia de Berna. Son obligatorios. Hay tres tipos de formación: formación diplomática, formación de jefe de gestión y formación de especialista consular.
- Polonia: para optar un puesto consular los diplomáticos deben realizar varios cursos sobre asuntos consulares y finalmente pasar unos exámenes, que son bastante exigentes.
- EEUU: además del curso oficial de asuntos consulares para los diplomáticos en el centro de formación del Departamento de Estado, hay cursos avanzados para diplomáticos y resto del personal consular, que debe hacer también un extenso curso básico online. Diplomáticos y resto de personal reciben además formación adicional específica para el puesto en la embajada o el propio consulado.
- Israel: en el caso de los cónsules, hay un curso obligatorio de seis meses sobre asuntos consulares administrativos (compatible con otras tareas). Además, tienen un buen sistema de cursos digitales de actualización y especialización.
- Países Bajos: hay un programa de formación online disponible para los diplomáticos y el personal local.
- Alemania: los miembros del llamado "Servicio superior" (académicos, equivalente a un máster) sólo reciben una breve introducción a las funciones consulares en su servicio preparatorio de un año. Si poseen una formación jurídica con un primer y segundo examen estatal de Derecho ("cualificación para el cargo judicial"), están autorizados a realizar todos los actos jurídicos oficiales de conformidad con el artículo 19 (1) de la Ley Consular. Hay un sistema de formación continua con diversos cursos de perfeccionamiento (cursos de asistencia obligatoria y examen final, cursos de perfeccionamiento en línea), que son organizados y ofrecidos por la Oficina Federal de Asuntos Exteriores (BfAA), una autoridad subordinada del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores.

DIGITALIZACION Y TECNOLOGÍA

La mayor parte de las redes consulares analizadas presentan un nivel de digitalización superior al español, con elementos muy interesantes e innovadores:

- Francia: el Registro Civil, aunque aún se lleva de forma manual en Francia metropolitana, está completamente digitalizado (incluso las actas antiguas) en la red consular. En estos momentos están realizando una experiencia piloto de "gestión desmaterializada" de pasaportes en Portugal y Canadá
- Portugal: el registro civil está completamente digitalizado desde hace años. Está comenzando ahora la digitalización del trámite de solicitud de documentos de identidad (se puede hacer desde casa con documento de identidad con firma electrónica mediante código), pero todavía no para pasaportes.
- Reino Unido: prácticamente todos los trámites están digitalizados. La mayoría de estos trámites digitales se hacen directamente con los organismos competentes en Reino Unido o en terceros países ("hubs"), no con el consulado. La gestión de pasaportes se hace online. Dado que el pasaporte británico no lleva la huella digital, no es necesario comparecer personalmente ante una autoridad. En cambio, sí se piden copias de documentos legitimadas por algún profesional de distintas ramas que pueden ejercer la fe pública (un médico, profesor, notario, abogado, etc.). La gestión de visados está parcialmente digitalizada. La solicitud se presenta online y es necesario comparecer ante un proveedor de servicios externo para la toma de huellas digitales. La solicitud de certificados del registro civil de actos inscritos en el RU está completamente digitalizada. Para trámites de nacionalidad, las solicitudes se presentan online, siendo necesario comparecer ante una oficina del Servicio de Visados y Nacionalidad del RU (UKVCAS), que está externalizado.

- Bélgica: los registros de ciudadanos en el extranjero se pueden hacer online (aunque enviando documentación escaneada). También hay una nueva aplicación para temas notariales a la que se accede con certificado digital (DNI con chip) y se firma electrónicamente el papel notarial. El Registro Civil también está digitalizado. Hay que solicitar antes la nacionalidad para los nacidos en el extranjero (en el plazo máximo de 5 años desde la fecha de nacimiento). Desde los consulados se tiene acceso directo al Registro Civil Central a efectos de hacer directamente las inscripciones de nuevos nacionales nacidos en el extranjero. El cónsul general es el único que tiene acceso mediante clave propia. Se digitalizó todo hace años y se destruyeron los viejos expedientes (obligatorio por ley de protección de datos).
- Suiza: están digitalizados todos los trámites que no exigen datos biométricos, como la inscripción consular, los cambios de dirección y la inscripción electoral. No están digitalizados la solicitud de pasaportes ni la notaría. El Registro Civil está digitalizado y está operado por los cantones desde 2002. Toda la documentación de Registro Civil es enviada por la oficina consular directamente al cantón; los certificados se pueden obtener online.
- Polonia: están digitalizados la obtención de certificados de Registro Civil y los antecedentes penales (se envían con firma electrónica). La solicitud de pasaporte es presencial, pero no se presenta solicitud en papel, sino que el interesado, en la oficina, completa sus datos en una tablet que genera y envía directamente su solicitud.
- EEUU: varios supuestos de renovación de pasaportes de adultos y renovaciones de visados no requieren la presencia física del solicitante. Casi todos los demás servicios requieren esa presencia, aunque para un número cada vez mayor de trámites la documentación está digitalizada.
- Italia: se pueden hacer digitalmente las inscripciones en el registro de matrícula consular (plataforma FAST IT), la solicitud de cita (Prenot@Mi), el voto electrónico para elecciones a los CRE (se ha hecho una prueba). Los trámites online o remotos exigen: firma digital (que en Italia es el SPID, que solamente se puede obtener actualmente en dos oficinas consulares: Tel Aviv y Jerusalén) y carta de identidad electrónica (como nuestro DNI) que se puede solicitar solamente a través de consulados en Europa (UE, Suiza, Noruega, Mónaco, San Marino y Ciudad del Vaticano).
- Israel: están digitalizados la solicitud de certificados de Registro Civil y los antecedentes penales, pero el documento se envía en papel. Aunque el Registro Civil todavía está basado en los libros en papel, escanean cada nueva inscripción y se sube a un sistema online que lo hace accesible en remoto desde Israel y desde otras Embajadas.
- Países Bajos: están totalmente digitalizados los certificados de residencia, de soltería y los certificados de capacidad matrimonial. Los certificados digitales (DiGiD) se pueden obtener en una página web del Gobierno sin necesidad de recurrir al consulado. La identificación se hace por videoconferencia.
- Alemania: en este momento no hay ningún trámite todavía que esté plenamente digitalizado.

Muchos países hacen uso frecuente de equipos digitales móviles para la toma de huellas y la recepción de solicitudes fuera de las dependencias consulares (Francia, Portugal, Países Bajos, Italia, Bélgica, Suiza, Polonia, EEUU, Alemania). Italia está desarrollando el proyecto FICO -“Funzionario Itinerante Consul Onorario”- que dotaría a los cónsules honorarios de equipos móviles para que ellos hagan la toma de huellas para la emisión de pasaportes (por los consulados de carrera).

SISTEMA DE CITAS

La mayoría de las redes consulares tienen sistemas de citas vía internet establecidos desde la capital para toda la red consular.

En el caso de Alemania, Bélgica y Francia, la plataforma es uniforme, pero cada consulado administra la suya. En las redes consulares de Portugal y Países Bajos cada oficina consular tiene su propia plataforma.

Bélgica: hay un sistema centralizado en Bruselas, pero que redirige a cada consulado. El propio solicitante elige la cita

Polonia: sistema uniforme, a través de la plataforma E-Konsulat.

EEUU: hay dos sistemas de citas, uno para pasaportes, inscripciones de nacimiento y servicios notariales y otro para visados.

Israel: es un sistema uniforme, similar a nuestro Bookitit, pero las Embajadas y Consulados deciden localmente si les interesa o no utilizarlo.

Países Bajos: cada oficina consular en un país determinado tiene su propio sistema de citas, pero están administrados por la misma compañía.

SISTEMA ELECTORAL

La mayoría de las redes consulares del estudio tienen competencias electorales (con algunas excepciones que se reseñan abajo), pero los métodos y el alcance preciso de las competencias tienen una casuística muy variada en la que se pueden destacar los siguientes puntos:

- Francia: se puede votar en urna en el propio consulado, por correo postal al consulado, por correo postal directamente al país, mediante voto electrónico y el llamado voto “par procuration” (que es el que otorga el residente en el extranjero a alguien en Francia para que vote por él). La “procuration” se formaliza ante el cónsul (incluidos los honorarios de nacionalidad francesa). Están implantando cada vez más el voto telemático (“dématérialisé”) aunque por ahora sólo para las legislativas
- Portugal: se puede votar en urna en el consulado (hay que optar previamente por esa modalidad), o enviar el voto por correo directamente a Portugal. No se vota por correo en el Consulado.
- Japón: sólo se vota en urna en el consulado en las elecciones generales.
- Alemania: mediante anuncios en periódicos y en su página web, la representación consular publica entre los alemanes del Estado receptor las próximas elecciones al Bundestag y las elecciones europeas. Asimismo informa a los interesados de los pasos a seguir si desean votar en estas elecciones. En países con sistemas postales poco fiables, las representaciones pueden proporcionar la valija diplomática para el correo entre los votantes y las autoridades electorales locales en Alemania. La única forma para ciudadanos alemanes de votar desde el exterior es a través del voto por correo
- Países Bajos: se vota por correo al consulado y en ciertos países también en urna en el consulado. Los electores pueden asimismo enviar directamente el voto a los Países Bajos.
- Italia: los consulados reciben el censo vigente para cada convocatoria electoral, comunican e informan sobre la elección convocada a los nacionales de su demarcación, imprimen la documentación electoral y la envían a los electores censados en su demarcación. Reciben los votos por correo o presencialmente con depósito en urna y remiten todo a Roma por valija diplomática
- EEUU: no tienen competencias electorales; apenas dan información. No se puede votar por correo a través del consulado.

- Reino Unido: los consulados sólo facilitan información. Sólo pueden votar desde el exterior los británicos que hayan emigrado en los últimos 20 años. El registro de votantes se gestiona directamente desde el Reino Unido por las autoridades competentes (a nivel municipal). El registro de votantes es online. Se puede votar por representante y por correo, dirigido directamente a la instancia competente en el RU. Los consulados no intervienen.
- Bélgica. Existen 3 formas: 1) voto por delegación en Bélgica; 2) voto en urna en el consulado; 3) voto por correo. También existe voto electrónico. Hay centros regionales de recuento.
- Suiza: se reciben solicitudes de inscripción de los ciudadanos que se redirigen a cada cantón o comuna, que es donde se lleva los censos electorales (no hay censo nacional). A partir de ahí la comunicación es directa entre el cantón y el ciudadano. El voto ahora es solo por correo. Antes se podía también votar electrónicamente, pero se ha suspendido temporalmente por motivos de seguridad (están trabajando en mejorarlo). En algunos países donde no funciona el correo se mandan las papeletas de voto a los consulados y se puede entregar el voto por correo para su envío por valija diplomática a Berna
- Polonia: voto presencial en urna y, desde el comienzo de la pandemia, voto por correo. Se efectúa el recuento en el propio consulado
- Israel: no existe un derecho al voto en el exterior. Solo los diplomáticos y funcionarios del Servicio Exterior tienen derecho a voto, que se ejerce mediante un sistema limitado y por valija.

PASAPORTES Y DNIs

Menos el Reino Unido (los pasaportes ordinarios no incluyen huella dactilar y se tramitan online o por vía postal directamente por los interesados con el Home Office en Reino Unido) **todos los países estudiados tramitan pasaportes ordinarios en sus oficinas consulares y en la mayor parte de los casos las libretas de estos pasaportes se confeccionan en la capital, como ocurre en España. No obstante, algunos países permiten que el pasaporte ordinario se confeccione en la propia oficina consular**, como es el caso de Japón para los consulados de mayor tamaño, o de Italia. Israel prevé empezar a imprimir pasaportes biométricos en las embajadas y consulados en 2024.

Un número considerable de los países analizados (7 de 11) permiten solicitar también el DNI o equivalente en la oficina consular: Francia, Portugal, Alemania, Italia (sólo en consulados UE, Suiza, Reino Unido, Noruega, Mónaco, San Marino y Ciudad del Vaticano), Bélgica, Suiza y Países Bajos. En todos estos casos la tarjeta se confecciona también en la capital.

TELÉFONO DE EMERGENCIAS

Todos los países tienen teléfono de emergencias, pero la organización del servicio varía muchísimo, con diferencias sensibles respecto al modelo español en algunos casos; hay varios países con “call centres” en capitales:

- Francia: en horario de oficina las llamadas se atienden por la centralita del consulado. Fuera del horario, hay un teléfono de emergencias que se lleva por turnos (es obligatorio para el personal, sin compensación económica o de permisos laborales), pero no necesariamente a todas horas. Cuando el teléfono no se atiende localmente las llamadas entran en la centralita del servicio de France Consulaire sito en la periferia de París (en La Courneuve) que o bien las resuelve o bien las reconduce hacia el consulado competente. Este servicio se va extendiendo progresivamente y ya cubre la casi totalidad de países europeos. Para las crisis hay un mecanismo centralizado en la sede del Ministerio a través del Centre de Crise et de Soutien (CDCS)
- Japón: existe un “call centre” en la capital que reenvía en su caso al teléfono de emergencias del consulado, que sólo atienden expatriados sin compensación económica; puede haber compensación en días libres si así lo decide el jefe de la oficina.
- Alemania: los números de guardia o emergencia de los distintos países no se gestionan de forma centralizada sino por cada representación en el exterior. Si en un país extranjero hay varias representaciones (embajada, consulados), las tareas se distribuyen entre ellas de forma rotatoria. Se compensa con días de permiso.
- Países Bajos: está centralizado en un “call centre” en la capital. Sólo si no se puede resolver allí, lo redirigen al consulado competente. El teléfono de emergencia consular se atiende por el personal por turnos. Es obligatorio para los diplomáticos y voluntario para el personal local, que recibe compensación en tiempo libre.
- Italia: la Unidad de Crisis de La Farnesina tiene un teléfono de emergencias al que se puede llamar desde cualquier lugar del mundo y, además, cada consulado tiene su propio teléfono de emergencias. Cada oficina organiza los turnos del teléfono. Se compensa en tiempo libre.
- EEUU: en algunos países (como Francia) el teléfono de emergencias se centraliza en la embajada; en otros países, cada consulado tiene su teléfono de emergencias, en el que se turnan los funcionarios.
- Reino Unido: disponen de un Global Response Center con dos call-centres que cubren todo el mundo, uno situado en Málaga y el otro en el RU, que atienden tanto llamadas ordinarias como de emergencia para todas las oficinas consulares del RU. El call centre atiende en muchos idiomas, siempre en nombre de la oficina consular. Contesta tanto consultas sobre trámites ordinarios, a partir de la información de la página web gov.uk, como llamadas en caso de emergencia. Las llamadas de emergencia que no pueden ser resueltas a partir de la información disponible en la web son transferidas al equipo de emergencias del FCO o de la oficina consular. Hay un equipo a nivel central del FCO que atiende las llamadas de emergencia transferidas desde el call-centre 24/7. Todo el personal de los consulados está obligado a participar en los turnos del teléfono de emergencia. Se pagan horas extras por este servicio, aunque la compensación es pequeña.

- Bélgica: participa todo el personal, por turno rotatorio, incluido el cónsul general. También el personal contratado local. No hay compensaciones.
- Suiza: hay un “call centre” en Berna que atiende en todos los idiomas. Reenvía la llamada a cada consulado si no consigue resolverla directamente o a través de alguno de los centros consulares regionales. El teléfono de emergencias del consulado lo tiene siempre uno de los expatriados. No hay compensación (sólo en caso de intervención).
- Polonia: el teléfono de emergencias está descentralizado en cada consulado y lo manejan sólo los diplomáticos (sin compensaciones), aunque hay también una línea telefónica en Varsovia que atiende llamadas y, cuando procede, las desvía al correspondiente teléfono de emergencias (está más bien pensada para familiares que se encuentran en Polonia).
- Israel: está descentralizado en cada consulado. Hay también una línea telefónica en Israel que atiende llamadas y, cuando procede, las desvía a la correspondiente línea de emergencias local. El teléfono lo atienden exclusivamente los diplomáticos.

VISADOS

Casi todos los países estudiados gestionan los visados de forma parecida a España (la mayor parte son países UE), con empresas externas subcontratadas, pero hay algunos matices que merecen ser reseñados:

- Francia: los agentes consulares (personal administrativo) evalúan el expediente y proponen una decisión; por lo general los autoriza directamente el jefe de visados. También suele autorizar el cónsul adjunto. El cónsul general no suele intervenir en la autorización, salvo casos excepcionales. En Marruecos un solo consulado actúa como “hub” para la tramitación de visados.
- Japón: el personal contratado local examina los expedientes, pero la decisión está reservada a un funcionario diplomático. El cónsul general no suele intervenir en visados, pero tiene la potestad de hacerlo en casos importantes o delicados.
- Alemania: las decisiones y los recursos los adoptan los funcionarios encargados de ello. Las decisiones se revisan posteriormente en el marco de los controles a posteriori. Los recursos son revisados y resueltos por otra persona (principio de los 4 ojos).
- Portugal: generalmente los autoriza el cónsul general o su sustituto legal cuando está ausente.
- Países Bajos: las decisiones sobre visados se toman siempre en la capital. En La Haya hay un centro que centraliza todos los expedientes de visados y autoriza cada uno de ellos. Los visados tipo C se deciden en Exteriores y los visados tipo D en la “Immigration and Naturalisation Office (IND)”.
- Italia: en los últimos años se están desarrollando “hubs” para visados (uno por país; en el caso de Francia es el Consulado General de Italia en París).
- EEUU: la entrevista (que es el elemento central del proceso) y la decisión son competencia exclusiva de funcionarios expatriados, pero no interviene en nada el cónsul general. Se lo prohíbe la ley. Sólo puede solicitar excepcionalmente que se expida un visado si lo justifica por escrito por intereses de la política exterior de EEUU. Todas las solicitudes pasan por un control de seguridad en EEUU, cuyos resultados son enviados al consulado. Tienen un servicio de “Diplomatic Security”, un personal propio de seguridad del Departamento de Estado destacado en cada misión. Supervisan la actividad consular y se aseguran que no haya corrupción en materia de visados.
- Reino Unido: el procedimiento está digitalizado, pero sigue siendo necesario acudir al centro de visados para la toma de datos biométricos y la entrega del pasaporte. Las solicitudes se estudian y deciden en varios centros en el Reino Unido (Sheffield, Croydon y Liverpool) y en varios *hubs* sobre el terreno (Abu Dhabi, Estambul, Nueva Delhi, París, Pekín y Pretoria), en función del tipo de visados o del país en cuestión. Los visados nacionales son estudiados y decididos en el centro de Sheffield en el RU. Los visados de estancia se estudian y deciden en alguno de los *hubs* regionales, aunque las solicitudes presentadas en América son estudiadas en Croydon. En los *hubs* trabaja personal destacado desde los servicios centrales y personal contratado local. Los diplomáticos no intervienen. Los visados son competencia exclusiva del Ministerio del Interior.
- Bélgica: el personal local realiza la tramitación y el cónsul general revisa y autoriza.

- Suiza: se envían las solicitudes a los centros regionales que se ocupan de visados centralizadamente para cada región geográfica. En algunos consulados se hace allí directamente. Las decisiones sobre visados Schengen se toman en la oficina consular; las de visados nacionales precisan de una autorización cantonal. El personal local también puede intervenir en el análisis de las solicitudes si ha recibido la formación necesaria. Rige el principio de los “cuatro ojos”: al menos dos personas tienen que intervenir en cada expediente (se incluye su nombre) y estar de acuerdo en la decisión final a adoptar (al menos una de las dos debe ser una persona expatriada). Si hay desacuerdo, hay que justificar la decisión por escrito. El cónsul general no puede influir en la decisión de su inferior, sólo discrepar razonadamente y por escrito. Está todo el proceso muy reglamentado.
- Polonia: interviene personal local, pero revisa el expediente y decide exclusivamente el cónsul. No hay sistema de consulta a servicios centrales, todo se decide localmente.
- Israel: el expediente se decide y tramita en el consulado. Solo en casos dudosos (principalmente por razones de seguridad) consultan a servicios centrales. Interviene personal local, pero revisa el expediente y decide exclusivamente el cónsul.

En cuanto al procedimiento formal, varios países tienen un procedimiento mixto de tramitación digital y en papel: así Francia (el solicitante rellena previamente la solicitud online y entrega también la versión en papel en el proveedor de servicios), Portugal (está totalmente digitalizada, pero VFS entrega también la documentación en papel), Países Bajos, EEUU (fase previa online y después presencialmente toma de huellas y presentación de documentos; la tramitación está digitalizada).

En Alemania los trámites se siguen haciendo en papel, pero se están llevando a cabo mejoras técnicas para la tramitación digital de las solicitudes nacionales de visado; se prevé que la digitalización esté completada a principios de 2025.

Bélgica: todo el procedimiento se hace en papel; hay un proyecto de digitalización

Suiza: se puede rellenar la solicitud online (no es obligatorio), pero la documentación debe ser presentada en papel cuando se acude al consulado para la toma de datos biométricos.

En Reino Unido todo el proceso es online, aunque los datos biométricos se toman presencialmente.

VARIOS

Suiza tiene un sistema muy elaborado de quejas y sugerencias de los usuarios que acuden al consulado, se les incentiva mucho para que den su opinión sobre el trato recibido. Esa información agregada sirve para hacer sondeos de satisfacción del usuario, en base a los cuales se establecen objetivos anuales para el personal de cada consulado. Las quejas las responde por escrito personalmente el Ministro. Suiza ha ido cerrando muchos consulados en el mundo y creando centros regionales consulares, adscritos a alguna embajada, que concentran las competencias en alguna materia consular. En 2016 se agruparon todas las normativas dispersas en una sola, la “Ley de la Ciudadanía Suiza en el Extranjero” que regula todas las materias consulares de forma unificada y pormenorizada (p.ej. se incluyó en la ley el principio de obligatoriedad de estar registrado en el Registro de Matrícula).

Alemania no tiene nunca consulados generales en la capital del Estado receptor.