

II. NOTAS

LA PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS PRIVADAS EN LA TRAMITACIÓN EXTERNA DE VISADOS: ALGUNOS PROBLEMAS JURÍDICO INTERNACIONALES EN PRESENCIA, CON ESPECIAL ÉNFASIS EN EL CARÁCTER NO INVOLABLE DE SUS INSTALACIONES

Montserrat ABAD CASTELOS

Profesora titular de Derecho Internacional Público
Universidad Carlos III de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

Podría decirse que la privatización que caracteriza a la sociedad internacional en la que actualmente vivimos queda reflejada, aparte de en otras muchas manifestaciones, en el hecho de que cada vez son más los Estados que confían la realización de ciertos cometidos de los que siempre se habían encargado organismos públicos a proveedores externos de carácter privado, y de que, a su vez, en los Estados que ya vienen recurriendo al sector privado para la realización de ciertas ocupaciones, éstas se van ampliando progresivamente. Esta *externalización* de tareas que venían siendo netamente públicas alcanza en ya no pocos Estados incluso a ciertas fases de tramitación de los visados para las personas que deseen viajar a tales países.

Aunque varios países de la Unión Europea ya utilizan este método, contratando con compañías privadas la tramitación de ciertas fases del proceso de expedición de visados, no existe todavía un marco organizativo común en este terreno, siendo la práctica bastante heterogénea. Italia fue el primer país *Schengen* que dio el paso de *externalizar* algunos aspectos del proceso de emisión de visados a una agencia; lo hizo con respecto a los que se precisaba gestionar para las personas que se disponían a viajar a suelo italiano desde la India¹. A Italia, le siguieron otros socios *Schengen*

¹ Documento de Trabajo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Instrucción consular común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera en relación con la introducción de datos biométricos y se incluyen disposiciones sobre la organización de la recepción y la tramitación de las solicitudes de visado (COM [2006] 269 final), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Ponente Sarah Ludford (DGT/661526 ES.doc); p. 3.

(Alemania, Francia, Bélgica, Austria, los Países Bajos, Portugal e incluso España, entre otros) y países ajenos a *Schengen* (Reino Unido).

Parece necesario indicar que en la actualidad se están preparando los cambios normativos que deberán dar lugar a un marco jurídico común con respecto al tema que aquí nos ocupa en sede comunitaria, en el ámbito de la política común de visados, de forma que teniendo en cuenta que el fundamento jurídico de las propuestas de las medidas relativas a las normas sobre visados de corta duración y de tránsito se encuentra en el Título IV del Tratado CE, se aplica el sistema de geometría variable establecido en los Protocolos sobre la posición del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, así como en el Protocolo de Schengen. En efecto, la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Instrucción Consular Común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera en relación con la introducción de datos biométricos y se incluyen disposiciones sobre la organización de la recepción y la tramitación de las solicitudes de visado*², que está tramitándose a través del procedimiento de codecisión, contempla la *externalización* como una de las opciones a seguir; si bien debe señalarse que en la propuesta de la Comisión no se concibe como «una solución general, sino sólo para determinadas oficinas consulares en función de su situación concreta».

Cabe añadir que la tendencia a externalizar este tipo de servicios resulta también advertible fuera del ámbito de la Unión Europea³. Lo cierto es que si el lector consulta el sitio web de las empresas dedicadas a este sector de actividad, podrá hacerse una buena idea del carácter y del volumen de operaciones que llevan a cabo. Así, una compañía como *VFS Global*, fundada en 2001, y cuyo cometido declarado es servir a las «diplomatic missions by managing all the administrative and non-judgmental tasks related to the entire lifecycle of a visa application process, enabling diplomatic missions to focus entirely on the key tasks of assessment and interview», aclara que trabaja para «veintiséis misiones diplomáticas en cuarenta y dos países diferentes»⁴. Los veintiséis *países clientes* de tal empresa aparecen allí destacados; son, junto con España, los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, China, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Francia, Grecia, Holanda, India, Irlanda, Islandia, Italia, Malta, Portugal, Reino Unido, República Checa, Singapur, Suecia, Suiza y Tailandia. Asimismo, en igual lugar se puede acceder a información, además, acerca de todos los países en los cuales la empresa realiza sus actividades al servicio del Estado contratante. En el caso de los servicios contratados por España, éstos se ofrecen a fin de gestionar la obtención de un visado para viajar a nuestro país desde Rusia, Ghana y Ucrania. En el caso de Portugal, por ejemplo, la *subcontratación* tiene lugar en la India; en el de Francia, en la India, Sri Lanka, Rusia, Ghana, Indonesia, China, Emiratos Árabes Unidos, Ucrania y Nigeria; en el de Italia,

² COM/2006/0269 (final).

³ Así, en agosto de 2008, la Embajada india en España anunciaba su intención en este sentido, y convocaba un concurso de ofertas a través de un anuncio en la prensa, al que pudieron presentarse aquellas empresas en disposición de gestionar de forma externa la tramitación de los visados para viajar al país asiático. La razón alegada entonces por un consejero de la Embajada india en Madrid para justificar tal *externalización* era la recepción de miles de solicitudes de visados al día y la necesidad de agilizar el proceso; *Cinco Días*, 12 de agosto de 2008.

⁴ Disponible en <http://www.vfsglobal.com>; visitado el 1 de febrero de 2009.

en la India, China, Sri Lanka, Marruecos, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Rusia, Ghana, Nigeria y Bangladesh; y, también como muestra, en el caso de los servicios contratados por el Reino Unido, la lista enumera hasta treinta y tres países en los cuales la empresa *VFS Global* desarrolla sus actividades por cuenta británica⁵.

La introducción de la biometría en los visados ha sido una razón, aunque no la única, que explica el hecho de que la propuesta de la Comisión Europea, haciéndose eco del deseo manifestado por la mayoría de Estados miembros, incluyese la opción de *externalizar* parte del proceso de tramitación de los visados⁶. No obstante, la actuación del proveedor externo no tiene por qué extenderse a la recogida de los datos biométricos, sino que puede limitarse a realizar tareas previas que faciliten la labor de la oficina consular, como la difusión de información acerca del procedimiento de expedición de los visados, la atención telefónica para concertar citas o/y la misma recepción de las solicitudes de visado. Es más, durante los trabajos preparatorios del Reglamento para modificar la Instrucción consular común, todavía sin adoptar, todas las Instituciones involucradas hicieron hincapié en que la *externalización* no es una opción como las demás. Esto es, no se sitúa en pie de igualdad con las demás vías que se pueden utilizar sin mayores cortapisas para hacer frente a un gran número de solicitudes de visado, así como para evitar que todos los Estados miembros tengan que instalar el equipo necesario para tomar los identificadores biométricos en todas las oficinas consulares.

Esas otras vías son la «*representación limitada*»⁷, la «*cubicación*», que consiste en que el personal de uno o varios Estados miembros tramita las solicitudes dirigidas a ellos en la oficina consular de otro Estado miembro, compartiendo el equipo de ese Estado miembro, y «*los centros comunes de solicitud*», en los cuales el personal de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de varios Estados miembros comparten un mismo edificio para recibir las solicitudes de visado, incluidos los identificadores biométricos, dirigidos a ellos⁸.

A través de todos estos métodos se persigue, sin duda, ahorrar incomodidades y costes a los Estados. No cabe duda tampoco de que se conseguirán esos beneficios. Pero en cualquier caso, por lo que se refiere a la contratación de un proveedor externo de servicios para la tramitación de visados, es de señalar que, entre las ventajas que comprensiblemente se derivan de la intervención de compañías privadas en el procedimiento se encuentran las siguientes: agiliza el proceso; puede permitir una mejor atención al público; puede contribuir a que las oficinas consulares estudien más a fondo el contenido material de cada caso; o tiene la virtud de evitar, asimismo, los desplazamien-

⁵ Véase también <https://indiavisa.travisaoutsourcing.com>.

⁶ En 2006, la Comisión Europea puso en marcha un nuevo sitio web de acceso libre, el *European Biometrics Portal* (EBP) (<http://www.europeanbiometrics.info>), a fin de centralizar todos los proyectos, desarrollos y ensayos en el ámbito de la tecnología biométrica. Incentiva intercambios de experiencias y de información sobre esta materia e incluye proyectos europeos y de países ajenos a este ámbito regional.

⁷ Es decir, un Estado miembro recibe la solicitud y registra los identificadores biométricos y posteriormente envía estos datos a la representación diplomática o consular del Estado miembro en cuestión, para la decisión sobre la solicitud de visado.

⁸ El primer Centro Común de Solicitud en la UE fue inaugurado oficialmente el 25 de abril de 2007 en Chisinau (Moldavia). El Gobierno húngaro tomó la iniciativa de alojar el Centro en su Embajada en Moldavia, lo cual contó con la adhesión de Austria, Eslovenia y Letonia, y con el interés posterior de Estonia y Dinamarca para sumarse a la iniciativa; IP/07/561.

tos hasta oficinas consulares, o secciones consulares de embajadas, que se encuentran alejadas. Parece oportuno tener en cuenta en esta dirección que con la introducción del *visado biométrico* en el ámbito de la Unión Europea, y precisamente en virtud del requisito de la toma de identificadores de tal carácter, los intermediarios comerciales como las agencias de viajes ya no podrán realizar la *primera* solicitud de visado, sino sólo las solicitudes posteriores, y que transcurridos cuarenta y ocho meses desde la primera solicitud, una nueva solicitud volverá a ser considerada como la *primera*⁹.

II. POSIBLES PROBLEMAS DERIVADOS DE LA INTERVENCIÓN DE EMPRESAS PRIVADAS

Aun siendo conscientes de tales ventajas, a nadie se le oculta, sin embargo, que la participación de compañías privadas en el proceso de expedición de visados, aunque sólo sea en alguna de las fases de tal proceso, también tiene riesgos y puede acarrear ciertos problemas añadidos, en particular los que atañen a la protección de datos. Es obvio que estos operadores realizan su cometido en un ámbito sumamente delicado que puede afectar de lleno a derechos humanos y libertades fundamentales. De hecho, ya se han producido quiebras del sistema actual, que han originado perjuicios en tal sentido. En concreto, en el año 2007 salió a la luz un grave fallo en el sistema de expedición de visados del Reino Unido, con respecto a los procedimientos de tramitación de visados relativos a los residentes en la India, Nigeria y Rusia, que se habían subcontratado con la compañía *VFS Global*. Así, los datos personales de unos cincuenta mil solicitantes de visado quedaron al descubierto *on line* y, lo más curioso, es que se mantuvieron así durante un tiempo, aun después de haberse alertado de la situación. A saber, pese a que el fallo había sido detectado inicialmente, por casualidad, por un ciudadano indio, y éste había alertado de ello a la empresa encargada de la gestión, no llegó siquiera a recibir una contestación al respecto, de modo que incluso con posterioridad a su comunicación toda aquella información *privada* seguía disponible en Internet. Después de que el caso saltara a los medios de comunicación, y del escándalo consiguiente, el organismo británico competente en materia de protección de datos, la *Information Commissioner's Office (ICO)* realizó una investigación al efecto y concluyó que la *Foreign and Commonwealth Office (FCO)* había infringido la Ley nacional de protección de datos¹⁰.

El riesgo de materialización de este y otro tipo de problemas, como por ejemplo, la posible corrupción de empleados locales en ciertos países, ha sido lógicamente percibido por todas las Instituciones comunitarias involucradas en el proceso de redacción, todavía en curso, del Reglamento a través del cual pretende modificarse la

⁹ Doc. COM/2006/0269 (final), p. 8.

¹⁰ «Foreign Office in breach of the Data Protection Act», *Information Commissioner's Office*, Press Release, 13 november 2007. La FCO cooperó plenamente con la ICO durante el curso de la investigación llevada a cabo por el organismo de control, e incluso proporcionó un Informe independiente acerca de la violación en cuestión. A resultados de este incidente, la FCO fue requerida para firmar un *formal undertaking* a fin de cumplir con los principios de la Ley británica sobre protección de datos (disponible en www.ico.gov.uk).

Instrucción consular común a estos efectos. En síntesis, la Comisión Europea en su Propuesta inicial indicaba que «la posibilidad de “externalizar” en general se ha tenido en cuenta también por la conveniencia de proporcionar un marco jurídico al respecto. Pero tiene que quedar claro que la *externalización* sólo es posible dentro de unos ciertos límites, pues el poder para conceder un visado debe seguir correspondiendo a los Estados miembros. Sin embargo, la fijación de una cita o la recepción del formulario de solicitud y la toma de los identificadores biométricos pueden ser realizados por un proveedor de servicios externo, si ello es necesario para el adecuado cumplimiento de las obligaciones del Estado miembro conforme al Derecho comunitario sobre emisión de visados, en especial a la vista de circunstancias concretas, como puede ser el elevado número de solicitudes de visado. Debe garantizarse el cumplimiento de todas las disposiciones sobre protección de datos, tanto al seleccionar al proveedor de servicios externo como en el contrato correspondiente. Por tanto, los Estados miembros tienen que garantizar que en el contrato se incluyan cláusulas de protección de datos, cuya aplicación será supervisada por los funcionarios consulares. Los Estados miembros tienen que seguir siendo responsables del cumplimiento de las normas sobre protección de datos también en caso de externalización»¹¹.

Es importante señalar, a su vez, que el Supervisor Europeo de Protección de Datos en su dictamen sobre la cuestión destacó, entre los posibles inconvenientes de la tramitación exterior de las solicitudes de visado, las cuatro siguientes:

- «Puede que resulte muy difícil, e incluso imposible, realizar los controles básicos de los empleados a causa de la normativa o de las prácticas aplicables en el tercer Estado.
- De la misma forma, no necesariamente será posible imponer sanciones a los empleados de un proveedor externo en caso de violación de la normativa sobre la intimidad de las personas (aunque por contrato pueda sancionarse al contratista principal).
- La empresa privada puede verse afectada por alteraciones o cambios políticos y no poder cumplir sus obligaciones sobre seguridad del tratamiento de los datos.
- Podría resultar difícil aplicar una supervisión eficaz, aunque ello resultaría aún más necesario en el caso de recurrir a socios del exterior»¹².

En consecuencia, como se añade en el mismo dictamen, «todo contrato con proveedores externos de servicios debería incluir las salvaguardias necesarias para garantizar el respeto de la protección de los datos, incluidas las auditorías externas, controles *in situ* regulares, presentación de informes, procedimientos para garantizar la responsabilidad del contratista en caso de violación de la normativa sobre la intimidad, incluida la obligación de compensar a las personas por los daños sufridos» como consecuencia de la actuación del proveedor de los servicios. Aun más, se afirma que, junto a estos motivos de preocupación, «seguramente sea aún de mayor importancia,

¹¹ Propuesta cit., p. 9.

¹² Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Instrucción consular común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera en relación con la introducción de datos biométricos y se incluyen disposiciones sobre la organización de la recepción y la tramitación de las solicitudes de visado (2006/C 321/14), DO C 321, de 29 de diciembre de 2006, p. 42.

ser conscientes de que los Estados miembros no podrán garantizar la protección del tratamiento de los datos confiados al exterior [...] ante posibles intervenciones (por ejemplo el seguimiento o el embargo) de los poderes públicos del país solicitante [...]. De hecho, los prestadores externos de servicios, independientemente de todas las demás disposiciones contractuales, estarán sometidos al Derecho interno del tercer país en el que estén establecidos [...]. Además, esta situación podría suponer un riesgo grave para las personas afectadas en algunos terceros Estados interesados por saber qué ciudadanos suyos han solicitado visado (como control político de opositores y disidentes). El personal de las empresas privadas, que en la mayoría de los casos sería probablemente de ese país, no estaría en condiciones de oponerse a la presión de los gobiernos o de los servicios policiales de los países solicitantes si les pidieran datos»¹³. En vista de todo lo cual, el Supervisor europeo concluía que la contratación de la tramitación de las solicitudes de visado con empresas privadas, más allá de un servicio de información, en forma de centro de atención telefónica, «sólo debería ser admisible en el supuesto de que se lleve a cabo en un lugar con protección diplomática y se base en cláusulas contractuales que establezcan un control efectivo sobre el contratista y una responsabilidad efectiva del mismo»¹⁴.

Lo cierto es que teniendo en cuenta el estado de la cuestión en cada momento, algunos Estados miembros de la Unión Europea han explorado la posible existencia de otras vías para intentar garantizar que las instalaciones en las que empresas privadas recojan indicadores biométricos y otros datos personales de los solicitantes de visado puedan disfrutar de inviolabilidad, a fin de que puedan evitarse problemas como los señalados. En particular, Francia llegó a anunciar a las demás delegaciones en una reunión mantenida por el Grupo de trabajo de Visados en Bruselas, a finales del año 2006, que estaba estudiando la posibilidad de situar a agentes consulares en los locales de las empresas con las que subcontratase la recepción de las solicitudes, los cuales tendrían encomendada la toma de las huellas y la imagen facial de los solicitantes. Para ello, Francia pretendía que los locales de la empresa en los que fuesen a trabajar sus funcionarios consulares gozasen de inviolabilidad diplomática, «mediante

¹³ *Ibidem*, p. 43.

¹⁴ *Ibidem*, p. 44.

Cabe resaltar en esta dirección que, tal como se hace constar en el Informe realizado sobre la visita a Argelia de varios eurodiputados en 2006, a fin de verificar el funcionamiento del sistema de expedición de visados Schengen *in situ*, tanto el embajador de Italia en Argel como el cónsul general de Francia en Annaba se mostraban favorables a la *externalización* de la «gestión de las citas, pero no de la toma de huellas, trabajo demasiado delicado para dejarlo en manos de agentes locales, sobre todo en países con problemas de corrupción»; *Informe de la Delegación de la Comisión LIBE sobre la visita a Argelia*, ponente: Henrik Lax, Parlamento Europeo, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, PV/638724ES.doc., p. 4. En igual Informe, se ponía de relieve como la subcontratación por parte del Consulado de Bélgica de la difusión de información en Argelia sobre las solicitudes de visado «permite regular mejor la demanda y mejorar el clima en ventanilla. No obstante, los riesgos de fraude y corrupción en la expedición de los documentos o en diferentes fases de la tramitación limitan las posibilidades de externalización»; *Ibid.*, p. 5. Al final, en el Informe se concluía, en cuanto a la *externalización* que, teniendo en cuenta que «todos los consulados consultados se mostraron abiertos a la externalización del sistema de cita previa», hay tres opciones posibles:

- «el “call center”: es la hipótesis mínima sobre la que está de acuerdo todo el mundo»;
- la recepción de las solicitudes y la recogida de los documentos, que todavía no se utiliza en Argelia;
- la recepción de todos los datos, incluidas las huellas dactilares. Esta opción no se considera aplicable en un país como Argelia, a causa del riesgo de corrupción»; *Ibid.*, p. 7.

una ficción legal»¹⁵. Idea que llegó a ser explorada por algún otro Estado miembro para determinar si era factible, es decir, si podría contar con una base jurídica. ¿Cabría realmente alguna posibilidad en ese sentido? Precisamente, los apartados que siguen se dedican a estudiar esa y otras hipótesis.

Justamente aquí resulta oportuno indicar que no se llegó a un acuerdo con el Parlamento Europeo en julio de 2008, en primera lectura, con respecto a la propuesta de la Comisión del Reglamento a través del cual se pretende modificar la Instrucción consular común, en gran medida debido a la cuestión de la *externalización* del proceso de expedición de visados. El otro asunto que también suscitó gran inquietud durante su examen en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento era la cuestión de los límites de edad mínima para la toma de las huellas dactilares¹⁶. Así las cosas, el PE introdujo importantes enmiendas a través de su resolución legislativa de 10 de julio de 2008¹⁷. En este sentido, es importante indicar la pertinencia de prácticamente todas las enmiendas introducidas por el PE en el texto, actualmente en proceso de redacción. Para empezar, las enmiendas pasan por recordar, con absoluta precisión, que la expedición de visados es, «por su propia naturaleza [...] de competencia pública», y que, por ello, la administración central de un Estado miembro «sólo debe poder tomar la decisión» de *externalizar* parte del proceso de tramitación de los visados a un proveedor de servicios externo «cuando no existe otra posibilidad y si está debidamente justificado»¹⁸. Asimismo, se incide en la necesidad de «asegurar la integridad del proceso» de expedición de visados. Y, para ello, se prevé que «cualquier actividad relacionada con dicha expedición, incluida la recogida de datos biométricos, debe efectuarse en locales situados en un Estado miembro que gocen de protección diplomática o consular, de conformidad con el Derecho internacional, o bien en locales de la Comisión Europea reconocidos como inviolables por el Estado de acogida»¹⁹.

¹⁵ Información que consta en una Comunicación interior, con fecha de 23 de noviembre de 2006, dirigida por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares a la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a fin de que esta última elaborase un Informe al respecto; cosa que hizo, con fecha de 27 de febrero de 2007 (Informe núm. 14.107 de la AJI), inclinándose por una conclusión desfavorable a la posibilidad de disfrute de inviolabilidad alguna en tales circunstancias.

¹⁶ El Informe del que fue ponente Sarah Ludford en 2007 es revelador a estos efectos. Tanto es así que, además de observar con sorpresa el hecho de que algunos Estados estuvieran recurriendo ya a la *externalización* en ausencia de marco comunitario, la ponente se preguntaba «si, en ausencia de normas comunitarias, la actual práctica de los Estados miembros es de hecho legal» y se interrogaba sobre si «¿establece simplemente la propuesta de la Comisión un marco jurídico para una situación que ya existe de hecho?»; *Documento de Trabajo* cit., (DGT/661526 ES.doc); p. 3.

¹⁷ *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 10 de julio de 2008, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Instrucción Consular Común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera en relación con la introducción de datos biométricos y se incluyen disposiciones sobre la organización de la recepción y la tramitación de las solicitudes de visado* (COM [2006] 0269 – C6 – 0166/2006– 2006/0088[COD]).

¹⁸ Enmienda 4, Considerando 7.

¹⁹ Enmienda 3, Considerando 5.

Del mismo modo, cabe destacar, entre otras, las siguientes enmiendas: todo contrato celebrado por un Estado miembro con un proveedor de servicio externo deberá contener no sólo disposiciones relativas a las responsabilidades exactas de los proveedores externos, al acceso directo y total a sus locales, a la confidencialidad o a las circunstancias, condiciones y procedimientos para suspender o rescindir el contrato, sino también al respeto de la normativa sobre protección de datos, debiéndose además adoptar por los Estados miembros las medidas oportunas para garantizar que los contratos con los proveedores de servicios externos tengan fuerza legal (Enmienda 5, Considerando 8). En los casos en que, por circunstan-

III. EL ALCANCE DE LA INVOLABILIDAD DE LOS LOCALES CONSULARES, SEGÚN LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES, Y LAS DIFICULTADES EXISTENTES PARA IR MÁS ALLÁ DE LO PREVISTO EN ELLA

Resulta pertinente traer a colación el texto de las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares relevantes a estos efectos.

En primer lugar, según el artículo 1.1.j), donde se recoge la definición de «locales consulares», por éstos se entenderán:

«los edificios o las partes de los edificios y el terreno contiguo que, cualquiera que sea su propietario, se utilicen exclusivamente para las finalidades de la oficina consular.»

cias particulares, un Estado miembro coopere con un proveedor de servicios externo para la recepción de las solicitudes de visado (incluidos los identificadores biométricos), el Estado miembro en cuestión seguirá siendo responsable del tratamiento de los datos y por tanto de cualquier incumplimiento del contrato, y en cualquier caso, además de que las actividades deben llevarse a cabo en locales que reúnan las condiciones mencionadas anteriormente, deberá estar presente «personal cualificado y debidamente autorizado de la misión diplomática o la oficina consular del Estado o los Estados miembros [...] para supervisar de cerca las actividades de los proveedores de servicios externos» (Enmienda 22, Artículo 1, Punto 3, Parte VII, punto 1.B [ICC]). «Las misiones diplomáticas u oficinas consulares de los Estados miembros garantizarán que la empresa seleccionada ofrezca los conocimientos profesionales adecuados en el suministro de la información y la seguridad de los datos. Los Estados miembros deberán actuar con arreglo a las mejores prácticas en materia de licitaciones a la hora de contratar los servicios externos de apoyo al procedimiento de visados (Enmienda 24, Art. 1, Punto 3, Parte VII, punto 1.B.2 [ICC]). Se establecerá un «modelo de contrato en el marco de la cooperación consular de ámbito local»; y el contrato, «escrito», con el proveedor de servicios externo deberá contener además disposiciones que, entre otras, exijan que:

- «El proveedor de servicios garantice la debida formación de su personal, así como el respeto de las normas establecidas [...]».
- «El proveedor de servicios adopte medidas anticorrupción apropiadas».
- «Que el proveedor de servicios informe sin demora al Estado miembro responsable de cualquier fallo de seguridad o de cualquier otro problema».
- «El proveedor de servicios registre todas las quejas y notificaciones presentadas por los solicitantes sobre el uso indebido de datos o el acceso no autorizado a los mismos. El proveedor de servicios externos informará sin demora a la misión diplomática o la oficina consular del Estado miembro responsable y se coordinará con ellos con el fin de hallar una solución. Las quejas deberán tratarse de forma que se garantice que los solicitantes de visado reciben una respuesta motivada en breve plazo».
- «[...] no sólo el proveedor, sino también su “personal” respeten una serie de normas de confidencialidad, “que seguirán en vigor una vez el personal haya dejado su empleo con el proveedor de servicios externo o después de la suspensión o rescisión del contrato”».
- «Se cumpla la normativa sobre la protección de datos, incluidas las obligaciones de información, las auditorias externas, los controles periódicos efectuados al azar, entre otras, por las autoridades nacionales de protección de datos, y que existan mecanismos que permitan exigir responsabilidades a un contratista en caso de infracción de las normas de protección de la privacidad, incluida la obligación de compensar a las personas que hayan sufrido daños y perjuicios como consecuencia de una acción u omisión por parte del proveedor de servicios».
- El proveedor de servicios transmita sin demora el expediente completo a la misión diplomática o la oficina consular del Estado miembro responsable de la solicitud y que no copie, almacene o conserve en cualquier otra forma los datos recogidos después de la transmisión».
- «El proveedor de servicios impida la lectura, la copia, la modificación o la supresión no autorizadas de datos relativos a los visados durante la transmisión de dichos datos por el proveedor de servicios a la misión diplomática o la oficina consular del Estado miembro responsable del tratamiento de la solicitud, en especial mediante técnicas apropiadas de encriptado» (Enmienda 24, Art. 1, Punto 3, Parte VII, punto 1.B.2 [ICC]).

En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 4, referido al «establecimiento de una oficina consular»:

- «1. No se podrá establecer una oficina consular en el territorio del Estado receptor sin su consentimiento.
2. La sede de la oficina consular, sus clases y la circunscripción consular las fijará el Estado que envía y serán aprobadas por el Estado receptor.
3. El Estado que envía no podrá modificar, posteriormente, la sede de la oficina consular, su clase ni la circunscripción consular sin el consentimiento del Estado receptor.
4. También se necesitará el consentimiento del Estado receptor, si un consulado general o un consulado desea abrir un viceconsulado o una agencia consular en una localidad diferente de aquella en la que radica la misma oficina consular.
5. No se podrá abrir fuera de la sede de la oficina consular una dependencia que forme parte de aquella sin haber obtenido previamente el consentimiento expreso del Estado receptor.»

Y en tercer lugar, de conformidad con el artículo 31, que regula la «inviolabilidad de los locales consulares»,

- «1. Los locales consulares gozarán de la inviolabilidad que les concede este artículo.
2. Las autoridades del Estado receptor no podrán penetrar en la parte de los locales consulares que se utilice exclusivamente para el trabajo de la oficina consular, salvo con el consentimiento del jefe de la oficina consular, o de una persona que él designe, o del jefe de la misión diplomática del Estado que envía. Sin embargo, el consentimiento del jefe de oficina consular se presumirá en caso de incendio, o de otra calamidad que requiera la adopción inmediata de medidas de protección.
3. Con sujeción a las disposiciones del párrafo 2 de este artículo, el Estado receptor tendrá la obligación especial de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger los locales consulares, con arreglo a las disposiciones de los párrafos anteriores, contra toda intrusión o daño y para evitar que se perturbe la tranquilidad de la oficina consular o se atente contra su dignidad.
4. Los locales consulares, sus muebles, los bienes de la oficina consular y sus medios de transporte, no podrán ser objeto de ninguna requisa, por razones de defensa nacional o de utilidad pública...»

Todo parece indicar, pues, que a la luz de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que declara, según reconoce la doctrina, cuál es el Derecho consuetudinario en lo que al principio de inviolabilidad de los locales consulares se refiere²⁰, no puede derivarse ningún carácter inviolable para las instalaciones de una empresa privada subcontratada a la que se encomienden ciertas fases del proceso de tramitación de las solicitudes de visados, ni aun con la presencia en su sede de funcionarios consulares que realicen tareas concretas, tal como llegó a proponerse por Francia, según lo visto *supra*. Como se desprende de los preceptos transcritos, los locales de una empresa privada no son los de la oficina consular, a los cuales, y sólo a los cuales,

²⁰ Como botón de muestra en este sentido, puede verse LEE, Luke, T., *Law and Practice*, Clarendon Press Oxford, Second Edition, 1991, p. 392.

corresponde la inviolabilidad; siendo difícil imaginar el supuesto de que el Estado receptor diese su consentimiento para considerar a dicha empresa como parte de una oficina consular.

También advertimos problemas, que parecen insuperables, para interpretar que pudiera llegar a considerarse inviolable sólo una «parte concreta» de los locales de una empresa privada, aquélla en que, por ejemplo, fuese a tener lugar la toma de identificadores biométricos. Parece inviable otorgar, al menos, la inviolabilidad concedida por la Convención. Varias razones, en nuestra opinión, abogan en contra de ello.

Según nuestro parecer, el primer criterio, básico, que subyace forzosamente tras el propio concepto de los locales consulares y, asimismo, también de la concesión de la inviolabilidad con la cual se les beneficia, tanto en los tratados internacionales como en el Derecho internacional consuetudinario, es que dichos locales *formen parte integrante* de la oficina consular, al margen, claro está, de dónde se encuentren físicamente y de quién sea su propietario. Por ello, parece lógico concluir que si unos determinados locales pertenecen a una empresa que desarrolla en ellos su actividad económica (con independencia de quienes sean sus clientes) no pueden ser al mismo tiempo locales de una oficina consular.

Si bien este criterio no se hace expreso en el texto de la Convención, quizá porque deba darse por sobreentendido, se hace más evidente a la luz de los trabajos preparatorios de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas de 1961. Así, en el comentario de la Comisión de Derecho Internacional acerca de la disposición relativa a la inviolabilidad de los locales de la misión referida al *Proyecto de Artículos de 1958*, se ponía el énfasis sobre la idea de que el vínculo con tales locales ha de tener lugar *por cuenta del Estado*²¹.

Asimismo, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares maneja explícitamente otro criterio para establecer el concepto de *locales consulares* y otorgar a éstos la correspondiente inviolabilidad, que es el de su *utilización exclusiva* para el trabajo de la oficina consular. En este sentido, si bien siempre puede señalarse que el trabajo de toma de datos biométricos es un trabajo directamente relacionado con la expedición de visados, en realidad no equivale a la función consular recogida en el artículo 5.d) de la Convención: «extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado».

De hecho, la práctica muestra como los Estados deniegan a menudo la consideración de «locales diplomáticos» o «consulares», con los efectos jurídicos implicados, a ciertas entidades cuya misión podría relacionarse con las funciones ejercidas en ellos, como puede ser el caso de las Oficinas de Turismo, de los Centros de Información o de los Centros Culturales.

Pero además, hay que tener en cuenta que, como ya se ha visto, la Convención de Viena incluso sujeta al consentimiento expreso y previo del Estado receptor la apertura de una dependencia que forme parte de la oficina consular, cuando se pretenda «abrir fuera de la sede de la oficina consular» (art. 54.5).

²¹ «...Includes the buildings or parts of buildings used for the purposes of the mission, whether they are owned by the sending State or by a third party acting for its account, or are leased or rented»; *ILC Yearbook 1958*, vol. II, p. 95, par. 2.

Debe indicarse igualmente que, si bien se admite explícitamente la posibilidad de «instalar en parte del edificio en que se hallen los locales consulares las oficinas de otros organismos o dependencias», el artículo 55.3 de la Convención no sólo precisa que tales locales deben estar separados de los que utilice la oficina consular, sino que añade que tales oficinas «no se considerarán a los efectos de la presente Convención, como parte integrante de los locales consulares»²².

Por otro lado, parece preciso indicar que en el caso de que un determinado local no sea, a los efectos de la Convención sobre Relaciones Consulares, un local consular, la aplicación a él de la inviolabilidad prevista en la Convención requeriría su adscripción. Si bien es discutible el alcance que el término *adscripción* puede llegar a tener, debe advertirse que en la práctica el recurso a tal vía viene suponiendo la integración, esto es, la dependencia funcional del centro adscrito respecto de una embajada o de una oficina consular, según los casos. Tal opción implica, desde un punto de vista organizativo, que el centro adscrito forma parte integrante de la misión diplomática (como consejería o agregaduría sectorial) o de la oficina consular; y, desde el punto de vista jurídico, que podría extenderse al centro adscrito el régimen previsto en la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas o, en su caso, en la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares. Ello significa, por un lado, que los locales del centro podrían ser considerados como «*locales de la misión*», y que, por tanto, gozarían de inviolabilidad, y su utilización estaría exenta de impuestos de cualquier tipo. Y, por otro lado, que su personal debería acreditarse como personal diplomático (o consular) o administrativo y técnico, según los casos, disfrutando por lo tanto del status privilegiado previsto para cada una de tales categorías en las convenciones. No obstante, como es lógico, esta opción sólo viene aplicándose a ciertas entidades públicas, como puede ser el caso de los centros culturales, los cuales además tienen carácter oficial; en el caso de España, el Instituto Cervantes²³. Pero ha de tenerse en cuenta que incluso con respecto a entidades de este tipo se hace de forma relativamente infrecuente²⁴.

²² Junto a todo ello, ha de repararse en que la práctica muestra cómo en algunos países, incluso se precisa la autorización de las autoridades para el uso de un edificio específico como la sede de la misión diplomática. Así, por ejemplo, en el Reino Unido se precisa la aprobación para que una determinada sede adquiriera el estatuto jurídico de misión diplomática. Véase DENZA, E., *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1998, p. 17.

²³ Pueden consultarse las líneas generales en relación con ello en varios Informes de la Asesoría Jurídica Internacional del MAEC; en particular los Informes núm. 12.925 y núm. 13.376, de 7 de febrero de 2005 y de 16 de enero de 2006, respectivamente.

²⁴ Es una solución que, en efecto, en el caso de España se aplica a ciertos Institutos Cervantes, con sede en otros países. Por ello es preciso incidir que ello se hace posible sólo a partir de su naturaleza, que nada tiene que ver con la de una empresa privada, ya que se trata de un organismo público sin ánimo de lucro, creado bajo el patrocinio de los Reyes de España (arts. 1 y 2 de la Ley 7/1991, por la que se crea el Instituto Cervantes, y del R.D. 1526/1999, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Cervantes), y que está adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, y que actúa únicamente en el marco general de la acción exterior del Estado (arts. 2 y 5 de la Ley y 4 y 5 del Reglamento), realizando tan sólo funciones que son de carácter público, y no privado: promover universalmente la enseñanza, el estudio y el uso del español, fomentar cuantas medidas y acciones contribuyan a la difusión y mejora de la calidad de dichas actividades, contribuir a la difusión de la cultura española en el exterior en coordinación con los demás órganos competentes de la Administración General del Estado y las restantes Administraciones Públicas (arts. 3 de la Ley y 6 del Reglamento).

Aparte de todo lo dicho, debe hacerse hincapié también, por último, en la doble índole de deberes que la inviolabilidad implica para el Estado territorial, y no sólo en la faceta que suele ser más mencionada. En este sentido, si bien es cierto que, por un lado, la inviolabilidad da lugar al deber sobre el que se llamaba la atención por el Supervisor Europeo de Protección de Datos en su dictamen citado anteriormente en este trabajo, que es la obligación negativa, de abstención o de inmunidad de coerción (enunciada en el párrafo 2 del art. 31 de la Convención: «las autoridades del Estado receptor no podrán penetrar» en los locales), también debe ponerse énfasis en que, por otro lado, como es sabido, comprende también la obligación concerniente al deber positivo de protección, incluido en el párrafo 3 del mismo artículo, según el cual «el Estado receptor tendrá la obligación especial de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger los locales consulares [...] contra toda intrusión o daño y para evitar que se perturbe la tranquilidad de la oficina consular o se atente contra su dignidad». Este deber, que supone el cincuenta por cien indisoluble del principio de inviolabilidad, muestra con elocuencia por sí mismo, dejando ahora al margen los insalvables obstáculos jurídicos vistos, como su aplicación a firmas privadas presentaría serios problemas añadidos.

IV. EL ALCANCE DE LA INVIOABILIDAD DE LOS ARCHIVOS Y DOCUMENTOS CONSULARES SEGÚN LA CONVENCIÓN

Podría apuntarse una posible vía de disfrute de algún tipo de inviolabilidad *fuera* de los locales de la oficina consular, y a la vez *dentro* de los locales de una empresa privada. Ello podría ser factible si se invocara la inviolabilidad de que son merecedores los archivos y documentos consulares. Debe partirse para ello de la noción que de los mismos se incluye en el artículo 1.1.k) de la Convención, según el cual se entenderá:

«por “archivos consulares”, todos los papeles, documentos, correspondencia, libros, películas, cintas magnetofónicas y registros de la oficina consular, así como las cifras y claves, los ficheros y los muebles destinados a protegerlos y conservarlos²⁵.»

Asimismo, debe tenerse en cuenta que en el artículo 33 se codifica el principio de la «inviolabilidad de los archivos y documentos consulares», el cual, según la doctrina, se encuentra incluso más firmemente establecido en el Derecho consuetudinario que el de la inviolabilidad de los locales consulares²⁶. De acuerdo con tal artículo 33:

«Los archivos y documentos consulares son siempre inviolables *dondequiera que se encuentren*».

²⁵ A este respecto cabe destacar la pertinencia de la enmienda introducida por el PE en la propuesta antes citada, en el sentido de que «todos los documentos, los datos y los identificadores biométricos recibidos en el curso de una solicitud de visado por un Estado miembro o en nombre de un Estado miembro tendrán la consideración de ‘documento consular’, con arreglo al Convenio de Viena sobre la cooperación consular [sic], y serán tratados como tales»; resolución cit., enmienda 28, artículo 1, punto 3, parte VII, punto 1.E (nuevo) (ICC).

²⁶ SEN, B., *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, 3d ed., 1988, Pp. 288-289.

Debe tenerse en cuenta que, aunque las máquinas que recogen los datos biométricos sean propiedad de una empresa, los datos personales correspondientes a las solicitudes de pasaportes y visados, cuya confidencialidad precisamente se trata de proteger, pertenecen, como es obvio, a la oficina consular. Por consiguiente, tales datos (sólo esos datos, y no otros documentos que pueda poseer la empresa, así como su maquinaria) son «archivos y documentos consulares», a efectos del artículo 33 de la Convención, y, en consecuencia, serán inviolables.

Ahora bien, ha de reconocerse que esta inviolabilidad de los archivos consulares puede suscitar dificultades prácticas, máxime si se encuentran no sólo fuera de la oficina consular, sino dentro de una empresa privada, juntamente con el mobiliario y los dispositivos tecnológicos de ésta. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce inviolabilidad para los archivos y documentos consulares, como hemos visto, «dondequiera que se encuentren», pero no requiere que porten signos exteriores visibles, indicadores de su carácter, como, en cambio, si se exige con respecto a la valija consular. ¿Cómo se dispondrá entonces del conocimiento del estatus de estos objetos, que es necesario para el respeto de su inviolabilidad?

Durante los trabajos preparatorios de la Convención hubo una propuesta de Francia e Italia para que los archivos consulares se identificasen exteriormente cuando estuvieran fuera de la oficina consular, pero no prosperó²⁷. El silencio de la Convención ha obstaculizado, sin duda, el desarrollo de una amplia práctica al respecto, que muy probablemente hubiera contribuido, también con los indudables incumplimientos que se hubiesen producido, a perfilar mejor el contenido de esta obligación de resultado, de respetar la inviolabilidad de los archivos consulares, y a dotarla de mayor eficacia, también cuando estos bienes se encuentren fuera de su oficina.

No obstante, aún a falta de una exigencia convencional, parece obvio que si se pretende que las autoridades territoriales respeten la inviolabilidad de unos archivos consulares que se encuentran fuera de la oficina, primero habrá que asegurar que conocen su condición de tales. Ello sólo se puede conseguir haciendo constar algún tipo de identificación visible externa.

Sin perjuicio de lo dicho, a nadie se le oculta que en ciertos casos precisamente de tal señalización externa se podrían derivar efectos no deseados. En efecto, al darse información de dónde se encuentran unos bienes especialmente sensibles y al no contarse con la salvaguarda de la inviolabilidad de los locales en que radican se podría desencadenar un resultado incluso contrario al pretendido. No parece descabellado pensar que actúe precisamente como un reclamo o una *tentación* para quebrantar la confidencialidad de los datos e infringir el principio de inviolabilidad²⁸. Riesgo ante

²⁷ Véase A/Conf.20/C1/L 153; A/Conf.20/14, p. 149.

²⁸ Sobre todo cuando el principio de inviolabilidad de los locales consulares, y aún más de los diplomáticos, ha recibido tantas infracciones en las últimas décadas. Basta con hacer una lectura en diagonal de un repertorio de práctica internacional, como, por ejemplo, la *Chronique des faits Internationaux* de la RGDIP, para obtener una buena idea de las proporciones alcanzadas a tales efectos. Los atentados a tales reglas llegaron a alcanzar durante algún año del período de la Guerra Fría niveles casi endémicos, más si cabe en el caso de las misiones diplomáticas, precisamente por la simbología de la representación estatal en ella implicada, y ello a pesar de tratarse, la inviolabilidad, de unas de las normas más sólidamente establecidas en el Derecho internacional. M. P. Andrés estudió en 1981 la práctica relativa a las infracciones del principio de la inviolabilidad de las misiones diplomáticas, y sus conclusiones al respecto siguen vigentes en gran medida hoy día, más de veinticinco años después, tanto en lo referente a los hechos atri-

el cual sólo cabe extremar las medidas de seguridad alrededor de tales archivos, sin que ello signifique ningún tipo de inviolabilidad para los locales desde el punto de vista del Derecho internacional.

V. LA POSIBLE EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

Debe partirse, en cualquier caso, de que el Derecho internacional no es estático, y que es natural que ciertos aspectos de la globalización, como son las novedades traídas por las nuevas tecnologías, puedan ir obteniendo algún reflejo en el ordenamiento jurídico. Nada obsta, en nuestra opinión, a que esa adaptación, fuera del marco comunitario, se efectúe por vía convencional, a través de la celebración de tratados entre los Estados y Organizaciones internacionales afectados.

Aunque la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no incluya ciertas posibilidades, nada obsta a que se recojan convencionalmente. Puede citarse, por ejemplo, el caso de Acuerdos de Sede modernos que extienden la inviolabilidad a métodos de almacenaje informáticos²⁹. De hecho, el artículo 72.2.b) de la Convención sobre Relaciones Consulares permite «que por costumbre o acuerdo, los Estados se concedan recíprocamente un trato más favorable que el establecido en las disposiciones de la presente Convención». De todas formas, no parece de más señalar que, si bien la institución consular siempre ha hecho gala de un carácter especialmente moldeable, sobre todo en términos comparativos con la diplomacia³⁰, durante los trabajos preparatorios de la Convención sobre Relaciones Consulares, además de hacerse hincapié en la diferencia tradicional existente entre las inmunidades diplomáticas y con-

bucles al Estado como a las acciones imputables a individuos, y pese a estar instalados ahora en la *societad de la globalización*. Así, si en el caso de los actos atribuibles al Estado, la autora mostraba la repercusión en ellas de la crisis del principio de no intervención (y la necesidad de reforzarlo), en lo que atañe a la identificación de las causas de los ataques a las embajadas cometidas por individuos, señalaba cómo en algunos supuestos las causas residían en la crisis de ciertos sectores del ordenamiento internacional, como la libre determinación de los pueblos y la protección internacional de los derechos humanos, y cómo en otros casos los motivos radicaban «en la crisis de las propias relaciones internacionales, siendo el deterioro de éstas el que impulsa a los individuos a la vulneración de la regla de la inviolabilidad»; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P., «La crisis de la inviolabilidad de las misiones diplomáticas. Una perspectiva estructural de análisis», *REI*, vol. 2, núm. 2, abril-junio 1981, especialmente, pp. 300 y ss.

²⁹ La otra cara de la misma moneda es que a su vez la inviolabilidad de archivos pueda verse quebrantada también a través de métodos tecnológicamente avanzados. Sobre ello, puede verse el artículo de DAVIS, I., y PERSBO, A., «Electronic Surveillance of Foreign Diplomatic Missions: A Question of Law and Morality», en *Foreign Policy in Focus*, 2004, Ed. John Gershman, Interhemispheric Resource Center (también disponible en <http://www.fpi.org/commentary/2004>).

³⁰ En este sentido, VILARIÑO PINTOS E., subraya que «a diferencia de la diplomacia, la institución consular no responde a un mismo significado conceptual a lo largo de su evolución histórica, en razón de las formas de su establecimiento y del contenido funcional. Pero incluso desde la configuración del consulado moderno, tampoco hay acuerdo en la doctrina para una concepción unitaria». Asimismo, indica que la «caracterización de la institución consular está determinada por las funciones que sean ejercidas por el cónsul y la oficina consular y éstas varían [...] según las circunstancias y necesidades históricas de tiempo y lugar [...]»; *Curso de Derecho Diplomático y Consular. Parte General y Derecho Diplomático*, Editorial Tecnos, 3.ª Edición, 2007, p. 87. Véase también NASCIMENTO E SILVA, G. E., «The Vienna Conference on Consular Relations», *ICLQ*, 1964, pp. 1214 y ss.

sulares, se insistió también en que el desarrollo progresivo del Derecho internacional no debería desembocar en una inmunidad consular más amplia³¹.

En esta dirección, cabe considerar, al menos desde nuestro punto de vista, que siempre resultaría más acorde con el principio de seguridad jurídica extender la inviolabilidad a elementos nuevos que se sitúen *dentro* de la oficina consular o de la misión diplomática, que subvertir o dispersar el significado que siempre se le ha venido dando al principio de inviolabilidad, de modo que se llegasen a considerar inviolables locales que sólo forzosamente se pueden conectar con la oficina consular o con la embajada. Parece oportuno, además, insistir en el papel clave que juega el principio de reciprocidad en toda esta materia.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

La participación de empresas privadas en el proceso de expedición de visados es una opción por la que ya se han decantado numerosos Estados, y que sin duda presenta una doble faz, puesto que junto a los beneficios que de ella pueden derivarse, que son ciertamente algunos, sobre todo en determinados países y en presencia de ciertas circunstancias, también existen una serie de inconvenientes y peligros nada desdeñables, algunos de los cuales por desgracia se han materializado ya. Esta situación, y sobre todo el hecho de que se trate de una práctica en gran medida espontánea y carente de regulación, reclama con urgencia, un marco jurídico común, cuando menos en la Unión Europea, sobre cuyo contenido, precisamente en el ámbito comunitario, se está trabajando en el momento de redactar estas páginas a través del procedimiento de codecisión. Habrá que esperar pues a la adopción del futuro Reglamento para entrar en valoraciones en torno a su contenido. Pero ya cabe anticipar que las enmiendas introducidas por el Parlamento Europeo, al no haber acuerdo en primera lectura, introducen mejoras cualitativas en la propuesta de la Comisión. En cualquier caso, éste también parece un lugar adecuado para dejar constancia de la que debe ser otra meta a medio plazo en el ámbito comunitario, sobre todo a la vista de la incipiente proliferación de bases de datos en la UE (EURODAC, SIS II, VIS, los ficheros de análisis del ADN establecidos en el Tratado de Prüm...) y de las anunciadas intenciones de la Comisión de practicar cierta interoperabilidad³²: establecer una estrategia integral, un auténtico sistema, y, sobre todo, ampliar y reforzar los controles al respecto.

Ahora bien, partiendo de que la *externalización* del proceso de expedición de visados, contratando a firmas privadas, no sólo no debe practicarse en cualquier circunstancia y lugar, sino que debe sujetarse a claros límites, además de a pormenorizados controles, ha de tenerse en cuenta que alguna de las fórmulas que se han llegado a barajar para prevenir abusos, no tiene cabida en el Derecho internacional actual.

³¹ Véase, en este sentido, la declaración de la delegación de Irlanda, UN Doc. A/CONF.25/C.2/SR.9, 11 Mar. 1963, pp. 3-4, Vienna, *Off. Rec.*, 303. Para una referencia doctrinal en similar sentido, véase LEE L. T., *Consular Law and Practice...*, op.cit., p. 391.

³² *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2005, sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior* (COM (2005) 597 final).

Este es el caso de la tesis que mantiene la supuesta inviolabilidad de que podrían llegar a disfrutar las instalaciones de una compañía en los que estuviese trabajando un funcionario consular. A la luz de la Convención sobre Relaciones Consulares ni la totalidad de los locales de una empresa privada ni sólo una parte de ellos pueden considerarse inviolables. No obstante, debido a que los archivos y documentos consulares son siempre inviolables, sin importar donde se encuentren, ha de partirse de que también tendrán tal carácter cuando se encuentren dentro de una empresa privada. Aun así, no cabe pasar por alto el hecho de que el recurso a esta última posibilidad puede generar ciertas dificultades prácticas. A la vez, debe tenerse en cuenta que la Convención sobre Relaciones Consulares permite que los Estados se concedan *recíprocamente* un trato más favorable que el previsto en ella. No obstante, debe actuarse aquí con mucha cautela a fin de evitar soluciones que puedan ir en contra del principio de seguridad jurídica.