

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA: EL ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR

LEGAL REGIME OF THE SPANISH EMIGRATION: THE STATUTE OF SPANISH CITIZENSHIP ABROAD

Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ*

RESUMEN: A partir de 2012, la tendencia migratoria de España se ha fortalecido. En este sentido, se ha conformado una legislación en relación al fenómeno migratorio, que en su conjunto reconocía derechos y garantías a los emigrantes. El autor, después de realizar una reflexión histórica, analiza las disposiciones constitucionales y el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior. Desde su enfoque, quedan al menos dos cuestiones pendientes: atender a los emigrantes más necesitados y evitar que su legado, obra, testimonios, se pierdan y desaparezcan.

PALABRAS CLAVES: Fenómeno migratorio; emigración española; régimen jurídico de la emigración; Constitución Española de 1978; Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior.

ABSTRACT: From 2012, the migratory trend of Spain has strengthened. In this sense, legislation has been established in relation to the migratory phenomenon, which as a whole recognized rights and guarantees to the emigrants. The author, after making a historical reflection, analyzes the constitutional provisions and the Statute of Spanish Citizenship Abroad. From its point of view, there are at least two outstanding issues: to care for the neediest migrants and to prevent their legacy, work and testimony from being lost and disappearing.

KEYWORDS: Migration phenomenon; Spanish emigration; legal status of emigration; Spanish Constitution of 1978; Statute of Spanish Citizenship Abroad.

* Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Almería (España). Contacto: <jperezg@ual.es>. Fecha de recepción: 7 de marzo de 2017. Fecha de aprobación: 21 de abril de 2017.

Revista de la Facultad de Derecho de México
Tomo LXVII, Número 268, Mayo-Agosto 2017

SUMARIO: I. *La emigración española a lo largo de la historia.* A) *Ideas generales.* B) *De la Edad Moderna hasta nuestros días.* II. *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior.* A) *Incidencia de la Constitución Española de 1978 en la materia que estamos estudiando.* B) *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior: su contenido.*

I. LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA A LO LARGO DE LA HISTORIA¹

A) IDEAS GENERALES

España ha sido desde el momento del descubrimiento de América hasta los años sesenta del siglo XX, un país de emigración. Desde 2012, esa tendencia se ha reanudado. La tradición migratoria que tuvo en América Latina su principal destino fue sustituida en aquellos años sesenta por una vocación claramente europea. En nuestros días se reparte entre el continente hermano y la Unión Europea.

Durante este periodo, una extensa legislación se fue conformando en relación al fenómeno migratorio, que en su conjunto reconocía derechos y garantías a los emigrantes. Sin embargo, el camino recorrido hacia el reconocimiento pleno del derecho a

¹ Ver PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, *Estudios jurídicos sobre la organización administrativa de la emigración: génesis del derecho emigratorio español y derecho comparado*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007; PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, *Curso de Administración instrumental y emigración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007; PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, “De la emigración a la ciudadanía española en el exterior: el Estatuto, una ley para el siglo XXI”, en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (dir.), *Manual básico de derecho y ciudadanía española en el exterior*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008, pp. 107-232.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

emigrar y hacia la definición de una política migratoria fundada en él fue largo en España.

Poco sabemos de nuestros emigrantes, y sin embargo, difícilmente puede comprenderse nuestro pasado y nuestro país, sin considerar este fenómeno que ha tenido en nuestra historia una magnitud extraordinaria.

Hitos muy significativos los constituyen la Constitución Española de 1978, art. 42: “El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y orientará su política hacia su retorno”, y el *Estatuto de la ciudadanía española en el exterior*². Debo recordar que hasta bien entrado el siglo XX no se desarrolla una acción estatal, con alcance internacional, que se encuadra dentro de las llamadas “medidas de policía” y que afecta sobre todo a los tránsitos de ida y también a los de vuelta en los supuestos de los desplazamientos por tiempo indefinido³.

Es evidente que la idea proteccionista estuvo siempre latente en la mente de nuestro legislador. La Ley de 21 de diciembre de 1907 incorporaba preceptos sobre información del emigrante

² Ver TORRES MELERO, Ana José, “Destinos de los emigrantes españoles en América Latina. Evolución y factores que determinan el proceso a partir de 1990”, *Iberoamérica. Horizonte tercer milenio. Encuentro de latinoamericanistas españoles*, Cáceres, 20-22 de septiembre de 1999: “Con todo, no se puede perder de vista que en la actualidad un número importante de españoles reside fuera de nuestras fronteras. Se calcula que en torno a un cinco por ciento de población española vive repartida por los cinco continentes. Del total de esa población que reside en el extranjero el 60% vive en América, fundamentalmente en América Latina. Asimismo, no se puede obviar el número de empresas españolas que en estos momentos desarrollan diversos proyectos en estos países a los que desplazan un contingente de trabajadores considerable, sobre todo cuadros técnicos y directivos”.

³ Ver GUAITA, Aurelio, *Derecho Administrativo Especial*, t. II, 2ª ed., Zaragoza, Librería General 1965, p. 39: “En una acepción más amplia, pero exacta, el concepto de política (y de Administración) exterior, nos viene dado, además, por otro ingrediente: la actividad desarrollada por un Estado fuera de sus fronteras, bien con la creación de centros culturales, benéficos, etc. bien por las relaciones de asistencia y protección o de otro orden que mantiene con sus propios súbditos que se encuentran en el extranjero”.

(art. 13), tramitación de las reclamaciones (art. 16), prohibición de agencias de emigración (art. 34), garantías de transporte (art. 35) e inspección (art. 47). Pero hay que reconocer que la situación del emigrante ha sufrido una auténtica revolución, sin temor a incurrir en exageraciones de ningún género. Para demostrarlo, era y es necesario empezar por el principio.

Creíamos haber pasado una página de nuestra historia, aquella en la que los españoles se veían obligados a abandonar nuestro país para subsistir. Hoy, esa página está reabierta. Aun así, quedan al menos dos cuestiones pendientes: primera, atender a nuestros emigrantes más necesitados; segunda, evitar que su legado, obra, testimonios, etc. se pierdan y desaparezcan. A la consecución de estas dos finalidades se consagra este trabajo con la esperanza de contribuir a que estos objetivos se cumplan.

B) DE LA EDAD MODERNA HASTA NUESTROS DÍAS

Al amanecer de la Edad Moderna, cuando Cristóbal Colón hizo surgir de las ondas del océano un nuevo mundo, y Vasco de Gama se abrió paso hacia las Indias Orientales, y Magallanes acometió la empresa de rodear la tierra, que más tarde llevó a feliz remate Juan Sebastián Elcano; en aquel momento, causas diversas excitaban a los espíritus aventureros y se establecieron poderosas corrientes de emigración, alentadas por las exploraciones de las costas de África y de Asia, y sobre todo por los descubrimientos de América y Oceanía.

El establecimiento de las colonias españolas en América, desde Méjico y la Florida hasta la Patagonia, propició nuevos caminos a la emigración, abriendo desconocidos horizontes⁴. No existen datos depurados sobre el volumen de la emigración española en la época colonial, ya que las fuentes del Archivo de Indias cifran en 150.000 las autorizaciones entre 1509 y 1720, datos que hay que

⁴ Ver BOTELLA, Cristóbal, *El problema de la emigración*, Madrid, Tipografía de los Huérfanos, Calle de Juan Bravo, num. 5, 1888 pp. 98-103.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

usar con reserva por los deterioros, pérdidas de folios enteros de los “libros de asientos” y de informaciones y licencias de pasajeros⁵.

Sin duda, el caudal más valioso que España proporcionó al Nuevo Mundo fueron los seres humanos, que a pesar de todas las situaciones que se pudieron generar⁶, constituyó un elemento profundamente renovador.

⁵ Ver JOSÉ SERRANO CARVAJAL, *La emigración española y su régimen jurídico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, p. 8. En la p. 9 afirma: “Junto a la pérdida de documentos aparece la clandestinidad, que, como nos dice Alonso Olea, “ha sido siempre normal en nuestro país”. Para Vicen Vives: “si con licencia se ausentaron en el Nuevo Mundo hasta el año 1560 unos 15.000 españoles, el número de emigrantes ilícitos fue muy considerable, pudiendo cifrar, la que hoy denominaríamos emigración clandestina, en unos 120.000 individuos hasta mediados del siglo XVI”. Ver: SIXTO IGLESIAS, Ricardo, “Emigrantes musulmanes y cautivos norteafricanos en Valencia (1428-1433)”, *Simposio Internacional de Mudejarismo*, Teruel, 1991, pp. 357-364.

⁶ Ver NUIX, Juan, *Reflexiones imparciales sobre la humanidad de los españoles en las Indias, contra los pretendidos filósofos y políticos*, Madrid, MDCCLXXXII. Para ilustrar las historias de M.M. Raynal y Robertson, escritas en italiano por el Abate Don Juan NUIX, y traducidas con algunas notas por D. Pedro Varela y Ulloa, del Consejo de S.M. y Secretario con ejercicio de Decretos en La tercera Mesa de la Secretaría de Estado, y del Despacho Universal de Marina, Madrid, MDCCLXXXII, por D. Joachin Ibarra, impresor de Cámara de S.M., pp. 311-314, Conclusión: “Siendo, pues, las atrocidades de las Indias, que se atribuyen a los Españoles, o falsas, o abultadas por testigos indignos de fe; disculpables por muchos títulos y circunstancias; menores de lo que se podían temer, y de las que cometieron otras naciones; ejecutadas por unos pocos particulares, y condenadas por todo el cuerpo de la nación; y finalmente borradas, o por mejor decir ventajosamente recompensadas con mayores beneficios, ¿quién sino un escritor alucinado del odio, y transportado del furor, podrá tildar a España con la infamia de inhumanidad y barbarie?. ¿No es un género de crueldad poner continuamente a la vista de un hombre honrado la enormidad á que le precipitó una pasión, que él mismo detesta? ¿No es la más necia insolencia echar siempre en cara á un hijo morigerado y sabio el exceso con que uno de sus ascendientes degeneró de la nobleza de la familia? ¿No es en fin el colmo de la crueldad y barbarie deleytarse en insultar a una madre afligida por la maldad que ella misma prohíba, ejecutada por un hijo lejos de su presencia, en los países más remotos; solamente porque ella no pudo llegar a impedirla? La España se halla puntualmente en la situación de aquel hombre honrado, de

aquel hijo sabio, y de aquella madre desconsolada; y el escritor que la infama e insulta, es el cruel, el bárbaro, y el insensato, que decíamos. Si no mueve á esta casta de hombres el respeto debido á aquella nación, muévala á lo menos el que deben á las otras naciones europeas, las quales no menos que la Española se resienten de la funesta mención de los males Indianos. Echemos finalmente un velo sobre aquellos horrores en obsequio de la humanidad europea, y de la sensibilidad de nuestro siglo. Dexemos sepultados en el polvo y en las tinieblas aquellos libros, que han dictado el fanatismo y el capricho; y concluyamos, que los escritores que exponen a la vista del público pinturas de tanta mortificación para la maldad, más se deshonoran á sí mismos, que á aquellos á quienes pretenden infamar.

Y ya que se desprecia, aunque injustamente á nuestros historiadores antiguos, y solo se lee á los autores modernos, salga finalmente de las cenizas de los libros malignos un escritor imparcial y filósofo, que vindique la memoria de nuestros héroes, y la gloria de la nación más humana. El pincel de este nos pintará sin envidia las empresas y victorias de aquellos Conquistadores: á nuestros Príncipes los más sensibles y compasivos para el bien de los Indios: á nuestra Corte y al Gobierno, todo ocupado en procurar la felicidad de los nuevos vasallos, llevando sus miras más delante de lo que han podido imaginar las otras naciones: al Código Español-Indiano como el perfecto modelo de la legislación y de la humanidad: á todos nuestros pobladores en general, mirando como hermanos á los salvajes mas bárbaros: á todos los eclesiásticos seculares y regulares infatigables en instruirlos y protegerlos: á los misioneros prontos y cuidadosos para ayudar á los hombres mas incultos y miserables, pisando yelos, atravesando precipicios, despreciando aquellos terrores de la muerte, que se encuentran en el camino del apostolado: en suma al nuevo mundo con diverso aspecto, y hecho émulo del antiguo. Teniendo que dar noticia de los males sucedidos, lo ejecutaría como escritor humano, no como maligno, que no destila sino hiel, y que recibe gusto de descubrir los vicios, de abultarlos y acriminarlos. Lejos de procurar á todo propósito, y contra la verdad de la historia denigrar y multiplicar las manchas, que tal vez obscurecieron la gloria de nuestros aventureros, se contentará con indicarlás ligeramente, como hace un historiador, que escribe de un hombre de bien, y que por el amor y respeto que tiene á la humanidad, disimula y excusa los defectos de sus hijos; á los quales teme hallar culpables. Preciado á reconocer algunos desórdenes, hará reflexión sobre los tiempos, lugares, circunstancias y tentaciones en que estaba la flaqueza humana. Al resplandor de esta luz, y de una verdadera filosofía, hará desaparecer el escándalo, y las continuas invectivas de los filósofos párvulos. Entonces la historia de las Indias, en vez de ser el teatro de la irreligión, y de la inhumanidad, será lo que debe ser, esto es, la escuela de la religión, de la virtud, y de la política”.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

Si no se hubieran ido más que cuadros técnicos y burocráticos, se hubiera repetido en América la experiencia africana, cuya europeización fue artificial. Iberos y anglosajones hicieron de América una prolongación de Europa con mil modalidades y matices. Por eso es importante estudiar la emigración española, dentro del margen de incógnitas que se plantean a cualquier investigador, y en especial, a un administrativista⁷.

La emigración masiva europea y española a América fue un fenómeno complejo en el que se unieron a la vez continentes y países, pero también comarcas y aldeas de este lado del Atlántico con localidades e incluso barrios urbanos en América⁸. Fue un proceso económico que provocó el desplazamiento masivo de fuerza de trabajo a través del Atlántico, pero también fue un proceso social en el que los individuos aparecen con sus necesidades⁹, ambiciones y muy relacionados con grupos primarios como la familia, los vecinos y sus lugares de residencia en ambos lados del

⁷ Ver MARQUEZ, Rosario, “Andalucía y América: las alternativas de una comunidad migrante”, en AA.VV., *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, Madrid, CEDEAL, vol. II, 1992, p. 3.

⁸ Incluso la literatura está jalonada por composiciones que aluden a este fenómeno. Sirva como ejemplo la alusión a la emigración de sorianos a América que hace Antonio Machado (Canciones, XIV): “Mañana será pampero/y se me irá el corazón/a orillas del Alto Duero./Contigo en Valonsadero,/fiestas de San Juan/mañana en la Pampa/del otro lado del mar “. Ver: ÁLVAREZ JULBES, Agustina y DÍAZ RODRÍGUEZ, Sofía, “Historia de la biblioteca del centro asturiano de La Habana (1888-1961)”, *Actas del II Congreso de Bibliografía Asturiana*, 1999, p. 893: “La emigración de asturianos a América, entre 1840 y 1940, fue uno de los fenómenos sociales más importantes de la historia contemporánea de Asturias. Los capitales, las ideas y las costumbres que llegaron del nuevo mundo transformarán en ese periodo muchos aspectos de la vida de la región”.

⁹ Ver BAURA, Eduardo, “Movimientos migratorios y derechos de los fieles en la iglesia”, *Ius Canonicum*, 85, (2003), p. 51: “Los movimientos migratorios han sido siempre un importante protagonista de la Historia de la humanidad, han constituido también un elemento primordial en la Historia de la Iglesia, sobre todo como factor que ha ayudado a la expansión del Evangelio, bien cuando pueblos que inmigraban a zonas pobladas por cristianos se convertían al cristianismo, bien cuando eran los cristianos que, al emigrar a otras tierras, llevaban la fe a las gentes que encontraban”.

océano, que se vieron envueltos en las grandes transformaciones del mercado capitalista mundial y estimulados o frenados por diversas circunstancias coyunturales. Por ello, la explicación de las causas de este complejo fenómeno requiere de distintos niveles de factores. Los primeros y más generales, que podemos denominar macroestructurales, son aquellos que derivan de los grandes procesos, relevantes desde el siglo XIX, acaecidos en Europa y en todo el mercado atlántico, como fueron la expansión del liberalismo, la revolución agraria en Europa y América, la modernización demográfica, la industrialización en Europa y la modernización del sistema de transportes y comunicaciones tanto terrestre como trasatlántico. Todos estos procesos configuraron un nuevo marco de integración del mundo atlántico que generó y necesitó la emigración de millones de europeos hacia América¹⁰. De hecho, la explicación clásica de las migraciones como flujos de compensación de desequilibrios sociales, en el sentido más amplio de este fenómeno, y más específicamente de desequilibrios económicos y demográficos, sigue siendo válida en la actualidad, aunque el optimismo radical de los economistas clásicos no sea compartido por todos. Todo desequilibrio produce un flujo de signo contrario, pero no siempre ese flujo restablece el equilibrio original¹¹.

Por todo ello puedo afirmar que en la segunda mitad del siglo XIX la emigración deja de ser un fenómeno coyuntural, que resuelve estrangulamientos precisos, para convertirse en estructural¹², en movimientos migratorios planificados por los países

¹⁰ Ver VAZQUEZ, Alejandro, “Causas de la emigración y tipología de los emigrantes”, en AA.VV., *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, Madrid, CEDEAL, vol. I, 1992, p. 201.

¹¹ Ver BODEGA FERNÁNDEZ, María Isabel y CEBRIAN DE MIGUEL, Juan Antonio, “Una lectura económica de algunas migraciones contemporáneas. El caso de España”, *Estudios Geográficos*, 221, 1995, p. 666.

¹² Ver PAPADEMETRIU, Demetrios G., “Las migraciones internacionales en un mundo en evolución”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36 (101), 1984, p. 434: “La migración internacional es un fenómeno que desempeña un papel central tanto en las sociedades de origen como en las receptoras de los movimientos migratorios. Los desplazamientos de la fuerza del trabajo no son

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

receptores según sus necesidades de mano de obra. Este tipo de emigración responde a las siguientes características: 1. Es deseada tanto por los países emisores como por los receptores. 2. No está sujeta a trabas jurídicas que dificulten las salidas. 3. Está facilitada por el abaratamiento de los costes del viaje, cuando no por su financiación o, de forma ocasional, por su gratuidad. 4. Está publicitada por los países receptores. 5. Está atraída y motivada por los núcleos de emigrantes establecidos anteriormente en el país receptor, siguiendo la lógica de las relaciones determinadas por los vínculos geográficos y del parentesco¹³:

Una mañana de primeros días de octubre decidí visitar la fuente del Duero y tomé en Soria el coche de Burgos que había de llevarme hasta Bidones. Me acomodé en la delantera, cerca del mayoral y entre dos viajeros: un indiano que tornaba de Méjico a su aldea natal, escondida en tierra de pinares, y un viejo campesino que venía de Barcelona, donde embarcara a dos de sus hijos para El Plata. No cruzareis la alta estepa de Castilla sin encontrar gentes que os hablen de ultramar¹⁴.

Concretando aun más, la prensa de aquella época cifra las causas productoras de la emigración en las siguientes: el hambre y la miseria que padecían los campesinos y las clases populares urbanas, particularmente aguda en época de carestía, hasta tal punto

un fenómeno pasajero ni se limitan a una región específica. Son mas bien un componente estructural de la economía del mundo contemporáneo (...).

¹³ Ver BAHAMONDE, Ángel, “Los dos lados de la emigración transoceánica”, en AAVV, *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, Madrid, CEDEAL, vol. I, 1992, p. 102; GRANDE COVIAN, Francisco, “La emigración gallega en profundidad”, *Cuenta y Razón*, 8, 1982, p. 105: “Todo esto era menester traerlo a colación, porque sólo así podrá entenderse en toda su amplia significación lo que apunté al principio; a saber, que el gallego emigra por la miseria económica en la que su tierra se ahoga y de la que el hambre, así, el hambre física, el hambre material sin más paliativos ni más monsergas, es el aspecto más terrible y más angustioso “; HUASI, Julio, “De gallegos, migraciones y testimonio americano”, *Nueva Estafeta*, 39, 1982, pp. 79-82.

¹⁴ Cfr. MACHADO, Antonio, *La tierra de Alvargonzález*.

que la crisis de subsistencia de 1853, en cuyo contexto se aprobó la Ley de 16 de septiembre de ese año, puede ser tomada como punto de arranque de la emigración contemporánea a ultramar; el exceso de tributos y cargas de toda índole a los que el agricultor se halla sometido; la situación de oneroso endeudamiento en que permanentemente se encontraba un sector del campesinado, a merced de prestamistas y usureros; la estructura y el régimen de la propiedad¹⁵; la falta de trabajo y los bajos salarios por no haber industria ni una política de obras públicas que paliara esta situación; el secular atraso de determinadas regiones españolas; las quintas¹⁶; la superación por parte de los países receptores de la anarquía interna tras la independencia; las falsas expectativas de

¹⁵ Ver VÁZQUEZ GONZÁLEZ, Alejandro, “Coordenadas de la emigración gallega a América (1850-1930): un estudio comparativo”, *Revista da Comissão Galega do Quinto Centenario*, 4, 1989, pp. 19-20: “La distinta estructura de la propiedad y las formas de cesión del dominio útil de la tierra en cada región da unas pautas emigratorias diferenciales, muy ligadas a la densidad de población de dicha región y a los tipos de herencia practicados. Existe una relación directa entre pequeña propiedad y emigración, que deriva no tanto del tipo de herencia, como de la relativa mayor disponibilidad de medios del pequeño campesino para efectuar su emigración, respecto a otros tipos de trabajadores del campo.

Esa pequeña propiedad que por un lado puede llegar a ser insuficiente para mantener una creciente familia, para atender las obligaciones económicas externas a la explotación o para elevar su nivel de vida y cubrir sus necesidades y aspiraciones, por otro, facilita la financiación del viaje de algunos de los miembros de la familia a América y la manutención de los restantes.

De lo expuesto no debe concluirse que el pequeño campesino tenga una situación peor que la del jornalero que trabaja en explotaciones que requieran mano de obra ajena a tiempo completo o parcial. En general el jornalero español debió vivir peor que el pequeño campesino, y por lo tanto tendría una mayor necesidad objetiva de emigrar, pero generalmente la emigración no fue un proceso asumible por los que menos tenían, sino por aquellos que alcanzan algún medio para financiarla”.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 21-22: “Es un factor de expulsión ligado al inherente riesgo físico que conlleva en períodos bélicos, pero también muy unido al despilfarro económico que significa en jornadas de trabajo perdidas, a la escasez de recursos para librarse de las obligaciones militares y al coste de oportunidad entre el coste de la fianza de quintas, de la sustitución y el del pasaje a América. Este

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

enriquecimiento rápido y fácil despertadas entre los campesinos, aprovechándose de su credulidad y carencia de ilustración, por agentes sin escrúpulos; la fascinación ejercida por los pocos que regresaban habiendo hecho fortuna. La Gaceta de Galicia, de 1 de febrero de 1903, pág. 1, explicaba así la situación¹⁷:

Es la codicia, el espíritu de aventura, la atracción de lo desconocido, el ejemplo viviente de los que fueron sin nada y vuelven –uno entre mil acaso- con riquezas deslumbradoras, las malas artes del gancho, el canto de sirena del agente sin conciencia que con engaños aquí y provocando desengaños allá, consiguió arrebatar de sus hogares muchas víctimas que hasta entonces vivieron en santa calma arrancando pacientemente a la tierra sus productos. [...].

No podemos convencernos de que la falta de trabajo y, consiguientemente, de medios de vida, sea lo que empuje a través del Atlántico a los emigrantes.

La causa no es otra: hay que buscarla en lo que decimos más arriba, y como más inmediata, en los engaños de los agentes encargados de fomentar la emigración.

Contra esos agentes deben dirigirse [...] las medidas represivas de los poderes públicos.

Sin embargo, no es suficiente explicar el fenómeno de la emigración desde una perspectiva economicista¹⁸, pues nos daría una

factor contribuye con otros móviles psicológicos y los económicos a configurar la predisposición y la necesidad del candidato a emigrante.

La obligatoriedad de las quintas militares para los jóvenes debió incidir poderosamente como factor de anticipación del hecho migratorio, tratando los emigrantes potenciales de expatriarse antes de alcanzar la edad en la que las leyes militares les afectaran y dificultaran su proyecto”.

¹⁷ Ver POSE ANTELO, José Manuel, “La emigración compostelana a las Américas a través de la prensa del siglo XIX”, *Revista do Comisión Galega do Quinto Centenario*, 5, 1989, pp. 71-72.

¹⁸ Ver ALONSO OLEA, Manuel, pról. José Serrano Carvajal, *La emigración española y su régimen jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, p. X: “[...] –una penosa forma de emigrar de la que la historia moderna presenta casos tan frecuentes como lamentables para los millones de seres humanos

justificación incompleta. Es necesario, además, explicar las razones de orden psicológico, que provocan esencialmente que sean gentes humildes las que se ven afectadas por esta situación. La fascinación por un género de vida superior o juzgado como tal, es el móvil esencial que permite completar la cara y la cruz de una misma moneda. Sin la una, o sin la otra, dicha moneda estará adulterada y no será de curso legal. Utilizando este símil, sin estas dos perspectivas no estaremos en condiciones de comprender el sentido y el alcance de un fenómeno universal.

Desde la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907, muchos han sido los textos legales que han abordado esta materia. Sin embargo, entre todos ellos, hay uno que propicia un salto cualitativo de extraordinaria magnitud. Me estoy refiriendo a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, publicada en el BOE del día siguiente, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior. A ella dedico el epígrafe siguiente, como marco jurídico esencial para comprender la nueva situación, y el engarce de los nuevos retos objeto de este congreso.

afectados-, bien criterios económicos en la admisión de trabajadores en general, en cuyo caso generalmente se abren las puertas aun hacia los no cualificados, siempre que sean jóvenes y sin cargas familiares, que van a ocupar los últimos estratos en la estructura de las ocupaciones o, en una selección de segundo grado, discriminando según cualificaciones laborales, admitiendo sólo a quienes poseen las que sean escasas en el país de recepción; o bien se discrimina racialmente, con independencia de los criterios anteriormente citados, negando, o restringiendo la posibilidad de acceso a gentes de razas distintas, y/o animando a la emigración a seres humanos con el mismo componente racial, precisamente para robustecer el ya existente y no verse desbordados después por una necesidad indiscriminada de admisiones”.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

II. EL ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR

A) INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 EN LA MATERIA QUE ESTAMOS ESTUDIANDO

La Constitución Española de 1978, proclama en su art. 42¹⁹: «El estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno²⁰»²¹. Debo destacar,

¹⁹ Ver: Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, Exposición de Motivos, II: “3. Por otra parte, en cumplimiento del artículo 42 de la Constitución, se hace preciso establecer una política integral de emigración y de retorno para salvaguardar los derechos económicos y sociales de los emigrantes, de los exiliados y de los descendientes de ambos, y para facilitar la integración social y laboral de los retornados, cuya regulación básica se establece en el presente Estatuto”.

²⁰ Con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, la legislación distinguía entre repatriación y retorno. La primera consistía en la vuelta al solar hispano a cargo del Estado. Se refería pues, a los casos más difíciles y trágicos, cuando el emigrante español carecía de recursos suficientes para volver y a la vez su situación en el país de residencia era desesperada. El retorno por el contrario, suponía un contenido básico de voluntariedad, produciéndose siempre cuando el emigrante lo juzgaba más oportuno y conveniente a sus intereses. El concepto de retorno estaba basado en una idea muy en boga en la década de los setenta: la existencia de un ciclo migratorio, que imagina que el emigrante sale para volver y que, por tanto, requiere la ayuda estatal, tanto al principio como al final de su experiencia.

Sin embargo la experiencia ha demostrado que las medidas de integración de los emigrantes en el país de acogida van encaminadas a retener a los trabajadores mejores y más cualificados lo que tiene como consecuencia que los emigrantes que regresan son normalmente los menos protegidos, los más frustrados y los más precarios. Es lo que se conoce como *selectividad inversa en la emigración de retorno*.

²¹ Como referencias sobre esta materia debo citar los antecedentes del art. 42 CE, más en concreto, los arts 31 y 46 de la Constitución de 1931: “Art. 31. [...] El derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la ley establezca [...]”; “Art. 46. La República asegurará

que supone una importante novedad la incorporación que hace la CE de 1978, pues después de la II Guerra Mundial, sólo la Constitución Italiana, art. 35, había hecho mención de este fenómeno.

Además debo establecer algunas consideraciones fundamentales. En primer lugar, más que proteger paternalmente a los emigrantes, se garantiza en la medida de lo posible, un trato igual que el obtenido por el resto de los españoles y una no discriminación de las leyes respecto de ellos. En segundo lugar, se trata de una competencia estatal (art. 149.1.2 CE), sin menoscabo de las competencias autonómicas, sobre todo en materia de retorno²². En tercer lugar, los constituyentes tienen presente una nueva realidad, que implica reconocer: la existencia de exiliados españoles que han acabado incorporándose a las sociedades que los acogieron, y confundiéndose en cierto modo con la emigración tradicional; el incremento de la emigración a Europa significó la elevación del número de personas afectadas, y la ampliación del impacto a regiones que hasta ese momento no se habían visto afectadas; la internacionalización de la economía ha hecho que empresas y trabajadores salgan al exterior, con el consiguiente desplazamiento de técnicos y personal cualificado, lo que implica la extensión del fenómeno emigratorio a capas de la sociedad que hasta ese momento no se habían visto afectadas por él. En cuarto lugar, respecto a los españoles que están en nuestro país, y respecto a los que están fuera, se toma conciencia de la necesidad de realizar una política orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE), a proteger la salud (art. 43 CE) y a ofrecer un régimen de Seguridad Social

a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: [...] las condiciones del obrero español en el extranjero [...] “. El Fuero del Trabajo, en la Declaración XVI determinaba: “El Estado dictará las oportunas medidas de protección del trabajo nacional en nuestro territorio, y mediante tratados de trabajo con otras potencias cuidará de amparar la situación profesional de los trabajadores residentes en el extranjero”.

²² Ver: Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, Disposición final segunda: “Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.2ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de emigración”.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

a todos los ciudadanos (art. 41 CE). En este contexto se exige al Estado una acción eficaz que ponga fin a la obligación real de emigrar con independencia de que en esos momentos la presión migratoria fuese casi nula. Sólo así se entiende que lleven igual dirección la acción de salvaguardar los derechos de los españoles en el exterior como procurar su retorno.

La salvaguarda de estos derechos implica cumplir los cometidos de justicia e igualdad que propugnan los arts 1.1 y 9.2 CE. E incide especialmente en este último que establece que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos (emigrantes) en que se integra sean reales y efectivas», removiendo «los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud» y facilitando la participación de «todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». El art. 9.2 CE responsabiliza a los poderes públicos para que el derecho que se proclama no quede sin cumplimiento.

Tampoco podemos olvidar, que la propia Constitución Española de 1978, en su art. 68.5, establece su participación política, ya que “la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”. No es posible constitucionalmente, la no integración política en el Estado de los que son nacionales, de los emigrantes españoles, porque son ciudadanos y por tanto titulares en España de la plenitud de los derechos públicos subjetivos, también políticos, reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico.

Todo ello teniendo presente, que el art. 14 CE determina el principio de igualdad, y por tanto de no discriminación del emigrante en relación con el resto de españoles. Así lo hace la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, Exposición de Motivos, II:

1. En la actualidad, nos encontramos con un hecho incuestionable, herencia en gran parte de nuestra emigración y de nuestro exilio, que supone la existencia de alrededor de un millón y medio de españoles y sus descendientes que residen fuera del

territorio español, lo que constituye un valor en si mismo que confirma la presencia de España más allá de nuestras fronteras. Estos españoles por su condición y características peculiares exigen un tratamiento específico por parte del Estado que permita, en cumplimiento del artículo 14 de la Constitución Española de 1978, garantizar a los españoles residentes en el exterior el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en condiciones de igualdad con los residentes en España, con el compromiso de los poderes públicos de adoptar las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan hacerlos reales y efectivos.

No se trata de simples preceptos que contengan meras intenciones o programas, porque si bien el art. 53.3 CE determina en el último inciso que «sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria, de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que las desarrollen», también establece que los principios reconocidos en el Capítulo III del Título I, «informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos».

El término «social» significa no sólo una tercera dimensión de la libertad, sino también una nueva dimensión de la igualdad que comprende un principio de redistribución y un principio de compensación por el que se enriquecen los derechos de aquellos menos dotados y se limitan aquellos de quienes tienen una superioridad natural, social o económica.

B) EL ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR: SU CONTENIDO

Consideración preliminar

El abordaje del contenido de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, tiene carácter parcial. Esta cuestión trataré de subsanarla en otro trabajo más amplio que será elaborado más adelante.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

Ámbito subjetivo de aplicación

Debo destacar como una cuestión previa de carácter general que la noción de emigrante y por tanto, de extranjero, en la concepción tradicional de tal, para el ordenamiento comunitario no es de aplicación a los nacionales de cualquiera de los Estados miembros, como resulta nítidamente del art. 7 del Tratado CEE sobre no discriminación por razón de la nacionalidad y de los arts. 48-73 sobre libertad de circulación de las personas físicas, jurídicas, capitales y mercancías. Pero más claramente aun de la constitucionalización por el Tratado de la Unión Europea, del estatuto del ciudadano europeo, condición que se atribuye a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro (art. 8.1) y que implica la titularidad de unos derechos “especiales” previstos en el Tratado (art. 8.2)²³. La transformación o el cambio cualitativo ha tenido y tiene una extraordinaria importancia no sólo para los que piensen trasladarse en el futuro, sino para los que están asentados en estos países desde las masivas emigraciones de la década de los 50 y 60 del siglo pasado.

Por ello en la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, Exposición de Motivos II, 7 se puntualiza:

En la actualidad los movimientos migratorios, teniendo en cuenta, por un lado, el ejercicio del derecho a la libre circulación en el contexto de Unión Europea, y por otro, la globalización de la economía, han alcanzado una dimensión y una significación distinta. En los países desarrollados, en los que el Estado satisface las necesidades básicas de su ciudadanía, el desplazamiento a otro país responde a motivaciones de distinta índole que persiguen ampliar las expectativas personales y profesionales o mejorar la calidad de vida, como es el caso de los funcionarios públicos y

²³ Para un desarrollo más profundo, ver: ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, *El derecho de sufragio de los emigrantes españoles en el ordenamiento español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 83 y ss.; A. MANGAS MARTÍN, “Los Tratados internacionales (arts. 93 a 96 de la CE). Especial referencia a la ciudadanía europea”, *Revista de Derecho Político*, 36, 1992, p. 427-429.

trabajadores al servicio de la Administración española en el exterior, los cooperantes y los trabajadores y profesionales de las empresas españolas destinados temporalmente al extranjero. Por ello, el *ámbito subjetivo* de aplicación del Estatuto engloba a todos los españoles en el exterior, tanto a los emigrantes y exiliados, como a los desplazados y a los familiares de ambos.

Y dicho contenido se concreta en el art. 2 del texto legal:

1. La presente Ley será de aplicación:

- a) A quienes ostenten la nacionalidad española y residan fuera del territorio nacional.
 - b) A la ciudadanía española que se desplace temporalmente al exterior, incluyendo a quienes lo hagan en el ejercicio del derecho a la libre circulación.
 - c) A los españoles de origen que retornen a España para fijar su residencia, siempre que ostenten la nacionalidad española antes del regreso.
 - d) A los familiares de los anteriormente mencionados, entendiendo por tales el cónyuge no separado legalmente o la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal, en los términos que se determinen reglamentariamente, y los descendientes hasta el primer grado, que tengan la condición de personas con discapacidad o sean menores de 21 años o mayores de dicha edad que estén a su cargo y que dependan de ellos económicamente.
2. El Estado establecerá los requisitos básicos y el procedimiento para acreditar la situación de español retornado.

La comunidad emigrante constituye un auténtico capital social al que por primera vez en nuestra historia se le reconoce ciudadanía jurídica, política y social

España debe considerar a su comunidad emigrante como un auténtico capital social: su compromiso con su tierra de origen la convierte en un recurso fundamental para la proyección de Es-

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

paña en el exterior. Parte fundamental de este capital social está compuesto por miles de españoles no nacidos en España que residen por todo el mundo, ellos también son parte del presente de nuestro país y debemos considerarlos actores imprescindibles en la construcción del futuro²⁴.

Emigrar, en sentido amplio, indica un cambio de residencia que puede ser o no permanente y que normalmente presupone la concurrencia de unas circunstancias existenciales “críticas” que pueden tener su base en factores de muy diversa etiología. Coloquialmente, se considera emigración el abandono del país de origen para trasladarse al extranjero en búsqueda de trabajo²⁵. Todo ello implica la existencia al menos de tres tipos de ciudadanía: «- La *ciudadanía jurídica* o nacionalidad. Constituye una comunidad de derecho, de la cual surge un orden político y en la cual se basa la pertenencia a un estado. Mediante la ciudadanía jurídica el estado nacional institucionaliza la condición de miembro dentro y fuera de sus límites territoriales, o sea en su espacio político. - La *ciudadanía política*. Comprende posibilidades de participación política, como por ejemplo el derecho electoral activo y pasivo, el derecho y el acceso a asociaciones políticas y sociales, a la libertad de asociación y al proceso de formación de la voluntad política. - La *ciudadanía social*. Comprende los derechos sociales y el acceso a los recursos sociales, o sea la participación en el mercado laboral y en el estado social, lo cual incluye la participación en el sistema de enseñanza y en el sistema de seguridad social»²⁶.

²⁴ Ver Ley 40/2006, de 14 de diciembre, Exposición de Motivos II, 7.

²⁵ Ver GALIANA MORENO, Jesús M., *El ámbito personal de derecho de la emigración*, Madrid, Ministerio de Trabajo-Instituto Español de Emigración, 1975, pp. 17-18. Ver: BOTELLA, Cristóbal, *El problema de la emigración*, Madrid, Tipografía de los Huérfanos, Calle de Juan Bravo, num. 5, 1888 p. 70: “(...) Con estos datos, y casi con estas mismas palabras, puede definirse racionalmente la emigración en los términos siguientes: Es el acto voluntario mediante el cual deja o abandona una persona, familia o nación, su propio país con ánimo de domiciliarse o establecerse, temporal o perpetuamente, en otra región o en un pueblo extranjero”.

²⁶ Ver BIRSL, Ursula, y SOLÉ, Carlota (coords.), *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Barcelona, Anthropos, 2004, pp. 98-99.

Pues bien, por primera vez en nuestra historia se reconocen esas tres ciudadanías a los españoles en el exterior en una norma con rango de ley.

Ciudadanía jurídica

La ciudadanía jurídica ha sido una constante en la legislación emigratoria española, y por tanto no constituye una novedad en el texto de la Ley 40/2006.²⁷ Sin embargo, si lo constituye el contenido de la Disposición adicional segunda:

Adquisición de la nacionalidad española por los descendientes de españoles.²⁸

²⁷ Ver: REGLERO CAMPOS, L. Fernando, “El nuevo régimen de la adquisición de la nacionalidad española por residencia: plazos y requisitos de permanencia en el territorio español. Una especial referencia a los descendientes de emigrantes españoles”, *Revista Gallega de Administración Pública*, 31, 2002, pp. 39-64.; Díez DEL CORRAL RIVAS, Jesús, “Principios de la reforma en materia de nacionalidad”, *Revista de Derecho Privado*, 1983, pp. 791-819; ESPINAR VICENTE, José María, “Aproximación crítica a la proposición de ley de reforma del derecho de la nacionalidad”, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 8-9, 1990, pp. 70-76; PÉREZ RODRÍGUEZ, Manuel, “Nuevas perspectivas sobre la recuperación de la nacionalidad española”, *Revista de Ciencias Jurídicas (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)*, 1, 1996, pp. 245-254; RODRÍGUEZ MORATA, Federico A., “Las nuevas condiciones de recuperación de la nacionalidad española”, *Revista Gallega de Administración Pública*, 28, 2001, pp. 85-115.; DEL MOLINO Y NUÑEZ, María del Carmen, “La nacionalidad y la emigración”, *Revista de Derecho Privado*, mayo, 1992, pp. 432-450.

²⁸ Ver ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia, *Nacionalidad Española (Normativa Vigente e Interpretación Jurisprudencial)*, Pamplona, Ministerio de Trabajo e Inmigración-Thomson-Aranzadi, 2008; CAZORLA GONZÁLEZ, María José, “La adquisición de la nacionalidad española por descendientes de españoles. Pasa-do, presente y futuro”, en PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (dir.), *Manual básico de derecho y ciudadanía española en el exterior*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008, pp. 25-57. Ver: Instrucción de 28 de marzo de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre competencia de los Registros Civiles municipales y demás reglas relativas a los expedientes de declaración de nacionalidad española con valor de simple presunción (BOE de 10 de abril, núm. 86).

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

El Gobierno en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley promoverá una regulación del acceso a la nacionalidad de los descendientes de españoles y españolas que establezca las condiciones para que puedan optar por la nacionalidad española, siempre que su padre o madre haya sido español de origen, con independencia del lugar y de la fecha de nacimiento de cualquiera de ellos».

Se trata de una aportación de hondo calado que pretende otorgar, si así lo solicitan, la nacionalidad española a todos aquellos descendientes cuyo progenitor fuese español de origen, en las condiciones que se han establecido. Para ello les remito al estudio de la Disposición Adicional 7ª de la Ley 52/2007 a la luz de la interpretación dada por las Resoluciones de la DGRN de: 17/2013, 19/2013, 215/2013, 26/2013, 75/2013, 6/2014, 7/2014, 4/2014, entre otras. Debemos tener en cuenta, que por Resolución de 17 de marzo de 2010 se amplió el plazo hasta el 27 de diciembre de 2011.

Ciudadanía política

Esta ciudadanía se concreta en el elenco de derechos que paso a enumerar.

Derecho a ser elector y elegible

La base del Estado de Derecho democrático radica en la participación política que, en sus artículos 13 y 23, la Ley Fundamental constitucionaliza como un auténtico derecho fundamental de los nacionales españoles. No se trata, pues de un mero principio sino de un derecho subjetivo que goza de la exigencia de tutela jurisdiccional contra todas las acciones que pudieran o pretendieran privar o limitar su ejercicio a los ciudadanos²⁹. Pero, sobre todo,

²⁹ Ver MANJÓN MANJÓN, José Ramón, “Legislación electoral y participación de los españoles residentes en el extranjero”, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 8-9, 1990, p. 108.

prima el mandato constitucional de que «la Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España» (art. 68.5 CE).

La Ley del régimen electoral general concreta las premisas que recoge nuestra Carta Magna, y en este contexto, y al hilo de la nueva Ley, el salto cualitativo es de extraordinaria importancia. El texto del art. 4 de la Ley 40/2006 es sobradamente elocuente:

Derecho a ser elector y elegible.

1. Los españoles que residen en el exterior tienen derecho a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español, en los términos previstos en la normativa de aplicación.
2. El Estado fomentará los tratados internacionales oportunos para que los residentes españoles en el exterior vean reconocido el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales de su lugar de residencia, bajo los criterios de reciprocidad que se establezcan en dichos tratados o en la Ley. En el ámbito de la Unión Europea el Estado adoptará las iniciativas necesarias para que en ningún país se limiten o restrinjan estos derechos.
3. El Estado promoverá las medidas necesarias para facilitar la incorporación de la ciudadanía española en el exterior en las listas electorales de los partidos políticos, con transparencia y publicidad de las distintas opciones políticas.
4. La Administración General del Estado arbitrará los mecanismos precisos para asegurar la permanente actualización del censo de los electores residentes en el exterior, actualizando el Censo de Ciudadanos Españoles en el Exterior. A estos efectos, se potenciarán los medios disponibles en los Consulados para atender las funciones que les asigna la normativa electoral como colaboradores de la Oficina del Censo Electoral.
5. Para facilitar el ejercicio del derecho de voto de los españoles residentes en el exterior, se promoverán las medidas legales tendentes a homogeneizar los procedimientos electorales para la ciudadanía española en el exterior y se habilitarán los medios materiales, téc-

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

nicos y humanos precisos que posibiliten la votación en urna o a través de otro medio técnico que garantice el secreto del voto y la identidad del votante, en elecciones generales, europeas y autonómicas, en las demarcaciones consulares, teniendo en cuenta las características de los países de residencia y el número y distribución de españoles residentes en el país de que se trate.

6. Para garantizar la concurrencia electoral en igualdad de todos los partidos políticos, listas electorales y coaliciones, se facilitará información actualizada por parte del Estado, así como el acceso a los medios públicos de comunicación con proyección en el exterior.

La consecución del derecho de sufragio activo y pasivo otorga la condición de verdadero ciudadano español a todos aquellos que se encuentran fuera de nuestras fronteras.

*Derecho de petición*³⁰

En la Ley 40/2006, se reconoce de modo expreso este derecho en el art. 6: “Los españoles residentes en el exterior pueden ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, ante cualquier institución pública, administración o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas españolas, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición”.

Derecho a acudir al Defensor del Pueblo

Los españoles residentes en el exterior pueden dirigirse al Defensor del Pueblo o a los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas invocando un interés legítimo, en las mismas condiciones que los residentes en España (Ley 40/2006, art. 7).

³⁰ Ver GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, y ALENZA GARCÍA, José Francisco, *Derecho de petición (Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre)*, Madrid, Cívitas, 2002.

Derecho de información

Los españoles en el extranjero tienen derecho a obtener información sobre el conjunto de las leyes y demás normas que conforman el ordenamiento jurídico español y, especialmente, sobre aquellas que afecten a sus derechos e intereses legítimos, para lo que la Administración Pública española contará con las nuevas tecnologías, potenciando su utilización en relación con la ciudadanía española en el exterior.

Igualmente, tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, así como cualquier otro derecho que como ciudadano, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, esté previsto en la normativa (Ley 40/2006, art. 8).

Derecho a la participación en los órganos consultivos de la emigración

Los órganos propios de participación para todos los ciudadanos españoles en el exterior, son los Consejos de Residentes Españoles y el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior³¹, o sus equivalentes a nivel autonómico. Por ello, en el ámbito del reconocimiento de la ciudadanía política se establece el derecho

³¹ Cfr. Ley 40/2006, de 14 de noviembre, arts:

“Artículo 10. Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

1. El Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior es un órgano de carácter consultivo y asesor, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Emigración, cuya elección, composición y régimen de funcionamiento se regularán reglamentariamente. Dicho Reglamento deberá garantizar la representación de todas las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas que lo deseen y de las federaciones de asociaciones de la emigración que acrediten la representatividad necesaria en los términos que se establezcan y estén debidamente inscritas en el Censo previsto en esta Ley.

2. El Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior solicitará anualmente audiencia a las Comisiones competentes de las Cortes Generales para informar sobre la situación de la ciudadanía española en el exterior.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

a participar en los asuntos que les conciernan a través de los mis-

El Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior abrirá cauces de colaboración con los órganos de participación de españoles en el exterior existentes en las Comunidades Autónomas.

3. La Administración General del Estado proveerá con los medios adecuados al Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior para que éste pueda llevar a cabo las funciones asignadas.

Artículo 11. Atribuciones del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

1. Son atribuciones del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior las siguientes:

a) Llevar a cabo o solicitar la realización de estudios sobre cuestiones y problemas que afecten a la ciudadanía española en el exterior.

b) Formular propuestas y recomendaciones en relación con los objetivos y aplicación de los principios inspiradores de la política de atención a la ciudadanía española en el exterior.

c) Ser informado de la actuación de los órganos de la Administración competentes en materia de atención a la ciudadanía española en el exterior y retornados.

d) Conocer e informar, con carácter previo, Anteproyectos de Ley y Proyectos de Reales Decretos y de Órdenes relativos a las siguientes materias, en el ámbito de su competencia: derechos civiles, derechos laborales y protección social, educativa y cultural, siempre que los mismos afecten directamente a los españoles en el exterior.

e) Aprobar el Reglamento de funcionamiento del propio Consejo.

2. Las propuestas, recomendaciones, informes o acuerdos que el Consejo eleve al Gobierno serán remitidos a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Artículo 12. Consejos de Residentes Españoles.

Los Consejos de Residentes Españoles son órganos de carácter consultivo y asesor, adscritos a las Oficinas Consulares de España en el exterior, cuya composición, elección y régimen de funcionamiento se regularán reglamentariamente.

Artículo 13. Funciones de los Consejos de Residentes Españoles.

Los Consejos de Residentes Españoles tienen las siguientes funciones:

a) Ser cauce de comunicación entre las comunidades de españoles en el exterior y las correspondientes Oficinas Consulares.

b) Debatir y proponer a las Oficinas Consulares las medidas relacionadas con su función consular que contribuyan a mejorarla en el ámbito de su circunscripción.

c) Asesorar e informar a la Oficina Consular en los asuntos que afecten a la comunidad española.

mos, en el art. 9 de la Ley 40/2006:

1. Los españoles residentes en el exterior tienen derecho a participar en los asuntos que les conciernan a través de los Consejos de Residentes Españoles y del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior o de los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas. Asimismo tienen derecho a participar en igualdad de condiciones con el resto de los españoles en los órganos existentes en las Administraciones Públicas, de acuerdo con la legislación aplicable.
2. Los españoles residentes en el exterior podrán ser electores y elegibles para los órganos citados en el apartado anterior, teniendo en cuenta lo establecido en las normas que regulan dichos órganos y, en lo no previsto por éstas, por lo establecido en el Título Primero, capítulos I y II, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

Derecho de asociación en el contexto del art. 105 CE

El art. 105 CE establece que «la ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten».

d) Difundir entre la comunidad española las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas en aquellos temas que afecten a los españoles residentes en la circunscripción.

e) Cooperar con la Oficina Consular o con otras instituciones españolas o locales para dar mayor carácter institucional a aquellas actividades que se desarrollen en beneficio de los españoles.

f) Colaborar con la Oficina Consular en los procesos electorales de los propios Consejos de Residentes Españoles.

g) Participar, en la forma en que reglamentariamente se establezca, en el procedimiento de concesión de ayudas y subvenciones establecidas a favor de los españoles en el exterior “.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

En base a este precepto, la Ley 40/2006, en el art. 15, incorpora este derecho llegando incluso a reconocer la participación de personas de otra nacionalidad:

1. Los poderes públicos, en el marco del artículo 105 de la Constitución Española, apoyarán el movimiento asociativo de los españoles en el exterior y retornados en España, fomentando especialmente aquellos centros y asociaciones que tengan por objeto la promoción socio-cultural, así como a sus estructuras federativas.

Para garantizar la continuidad del movimiento asociativo se fomentará la participación activa de los jóvenes en las organizaciones y asociaciones de españoles en el exterior y retornados.

2. Las Administraciones Públicas coordinarán sus actuaciones a fin de lograr un mejor y más eficaz aprovechamiento de los recursos públicos, favoreciendo además la agrupación de los centros y asociaciones a través de federaciones. Para ello se efectuarán las oportunas evaluaciones de aquellos programas o actividades subvencionados con fondos públicos.

3. Se apoyarán, igualmente, las asociaciones de españoles retornados en España, cuya finalidad sea la información, asesoramiento y orientación al retorno y a sus federaciones, así como aquellas iniciativas que el colectivo de emigrantes retornados estime necesarias para su integración e inserción laboral.

4. Reglamentariamente se establecerá un Censo de Asociaciones y Centros constituidos en el exterior en el que se inscribirán aquellas que sean conformes con el reconocimiento de los derechos fundamentales y libertades que contempla la Constitución Española. Todo ello se entenderá sin perjuicio de los registros creados por las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, para el control y seguimiento de sus centros en el exterior y de aquellos otros que pudieran crearse en el futuro.

5. Para garantizar la continuidad del movimiento asociativo, los poderes públicos fomentarán en las organizaciones, centros y asociaciones de españoles en el exterior y de retornados:

a) La participación de nuevos socios de nacionalidad española.

- b) En especial, la participación activa de los jóvenes de nacionalidad española.
- c) La participación de personas de otras nacionalidades.

Ciudadanía social

Del reconocimiento constitucional al reconocimiento legal

Junto a la ciudadanía jurídica y política, era imprescindible incorporar a la ciudadanía española en el exterior, la ciudadanía social.

Si con anterioridad pude exponer porqué motivos la Constitución Española de 1978 era consciente de las metas a alcanzar, su traslación a un texto con rango de ley, era una deuda pendiente que la Ley 40/2006, de 14 de noviembre, aborda con éxito. Soy consciente del camino que queda por recorrer al depender la consecución efectiva de estos derechos de su desarrollo reglamentario, pero sin el reconocimiento legal, la situación, evidentemente, sería otra.

Asistencia y protección a los españoles en el exterior: tutela judicial

La tutela judicial efectiva no sólo será exigible en nuestras fronteras cuando implica la obtención de asistencia, protección, asesoramiento e incluso asistencia jurídica gratuita cuando se cumplan las condiciones reglamentariamente establecidas.

La Ley 40/2006, art. 5, lo regula del siguiente modo:

Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, establecerán las medidas para que las Oficinas Consulares, Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales y demás dependencias de la Administración española en el exterior cuenten con los medios personales, materiales y técnicos precisos para prestar la debida asistencia, protección y asesoramiento a la ciudadanía española en el exterior. La Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, prestarán especial atención a aquellos que se encuentren en situaciones de

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

necesidad y a los privados de libertad, fundamentalmente a los condenados a la pena capital o cadena perpetua, así como a la ciudadanía española que haya sido víctima de delitos de lesa humanidad en procesos de represión política.

El Estado fomentará la adopción de medidas encaminadas a reforzar la tutela judicial de los españoles en el exterior, impulsando la firma de Tratados o Convenios en materias como reconocimiento de sentencias y defensa de los penados.

Reglamentariamente, se determinarán los supuestos en que la ciudadanía española residente en el exterior que carezca de recursos económicos podrá acceder a la asistencia jurídica gratuita cuando este beneficio no exista en el país de residencia».

Derecho a la protección de la salud

Este derecho plenamente reconocido a los ciudadanos que se encuentran en nuestro país, pretende equiparar las prestaciones que reciben los ciudadanos españoles que se encuentran fuera de nuestras fronteras (Ley 40/2006, art. 17):

1. Los españoles residentes en el exterior tendrán derecho a la protección a la salud en los términos en que reglamentariamente se establezca que, en todo caso, tendrá por finalidad la equiparación con las prestaciones del Sistema Nacional de Salud.
2. El Estado promoverá una atención integral de la salud, atendiendo con carácter prioritario a los mayores y dependientes, que carezcan de recursos suficientes. El contenido y alcance de esta atención se desarrollará reglamentariamente y tenderá a su equiparación con la que se proporciona a los mayores y dependientes que viven en España.

A tal efecto, el Estado podrá suscribir convenios preferentemente con las entidades públicas aseguradoras o prestadoras de cuidados de salud de los países donde sea necesario garantizar la efectividad del derecho a la protección de la salud. En su caso, podrá suscribir también convenios con entidades aseguradoras o prestadoras

privadas, teniendo en especial consideración a las entidades o instituciones españolas en el exterior con capacidad para prestar la atención sanitaria».

Derechos en materia de Seguridad Social

Ha sido una constante el intentar por parte de los gobiernos españoles que los Tratados y Convenios Internacionales que España firme con otros países tengan en cuenta la salvaguarda de los derechos sociales derivados del trabajo de nuestros ciudadanos en el exterior. Tanto en la emigración como en el retorno la nueva ley garantiza los derechos de nuestros ciudadanos en el exterior en los términos que reconozca la legislación aplicable (Ley 40/2006, art. 18):

1. El Estado adoptará las medidas necesarias para que la acción protectora de la Seguridad Social se extienda a los españoles que se trasladen al exterior por causas de trabajo y a los familiares de los mismos en los términos establecidos en la legislación aplicable. A tal fin, el Estado proveerá cuanto fuese necesario para garantizar a los trabajadores españoles en el exterior, en materia de Seguridad Social, la igualdad o asimilación con los nacionales del país de recepción, el mantenimiento de derechos adquiridos y la conservación de derechos en curso de adquisición, mediante la celebración de Tratados y Acuerdos con los Estados receptores, la ratificación de Convenios Internacionales y la adhesión a Convenios multilaterales.
2. El Estado velará por la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social de los españoles residentes en el exterior a través de Convenios, Tratados o Acuerdos de Seguridad Social en materia de Seguridad Social y asimismo el Estado deberá establecer fórmulas que permitan a los trabajadores que residan en el exterior y a los que decidan retornar, el abono de las cotizaciones voluntarias al Sistema de Seguridad Social.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

3. La Administración General del Estado arbitrará las fórmulas más beneficiosas para el reconocimiento a los trabajadores españoles en el exterior de las prestaciones económicas, derivadas de las cotizaciones a la Seguridad Social, y en especial a las pensiones derivadas del extinto Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

*Prestaciones por razones de necesidad*³²

Considero un notable acierto que la nueva ley haya tenido presente la situación de aquellos españoles residentes en el exterior que habiéndose trasladado por razones laborales, económicas o cualesquiera otras y habiendo cumplido 65 años de edad o estando incapacitados para el trabajo, se encuentren en una situación de necesidad por carecer de rentas e ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, de acuerdo a la realidad socioeconómica del país de residencia (Ley 40/2006, art. 19):

1. La Administración General del Estado, en los términos en que reglamentariamente se establezca, garantizará el derecho a percibir una prestación a los españoles residentes en el exterior que habiéndose trasladado al exterior por razones laborales, económicas o cualesquiera otras y habiendo cumplido 65 años de edad o estando incapacitados para el trabajo, se encuentren en una situación de necesidad por carecer de rentas o ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, de acuerdo a la realidad socioeconómica del país de residencia.

Estas prestaciones podrán ser compatibles con las ayudas que otorguen las Comunidades Autónomas para la ayuda al retorno de acuerdo con la legislación aplicable.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fijará anualmente la base de cálculo de la prestación por razón de necesidad, que sólo

³² Ver BLASCO LAHOZ, José Francisco, “Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de españoles no residentes en España” *Actualidad Laboral*, 25, 2000, pp. 451-465.

podrá revisarse cuando las oscilaciones del tipo de cambio entre el euro y la respectiva moneda local supere el 15 por ciento.

2. El Estado velará por la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social de los españoles residentes en el exterior, a través de los pertinentes Convenios, Tratados o Acuerdos en dicha materia. Asimismo, el Estado deberá establecer fórmulas que permitan a los trabajadores que residan en el exterior y a los que se decidan a retornar, el abono de las cotizaciones voluntarias al Sistema de Seguridad Social.

3. La Administración General del Estado regulará los mecanismos que permitan incorporar a la prestación, la asistencia integral de la salud y los servicios sociales para mejorar la calidad de vida de los mayores o incapacitados para el trabajo. Por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se establecerá reglamentariamente el procedimiento de financiación, sin que pueda ser repercutida sobre la citada prestación la totalidad del coste de dicha asistencia.

Servicios sociales para mayores y dependientes en el marco de la nueva ley de dependencia

La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados. El objetivo no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía.

Hace ahora algunos años fue publicada la Ley 39/2006, de 14 de noviembre (BOE de 15 de diciembre, núm. 299) de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Sobre este texto legal, debo hacer algunas consideraciones de carácter general:

- Es una ley de consenso. Consenso parlamentario, con los interlocutores sociales (empresarios y sindicatos) y colectivos sociales.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

- Es el cuarto pilar de nuestro Estado social, que vendrá a sumarse al pilar de la educación garantizada, de la salud y de las pensiones. Todos ellos derechos universales de ciudadanía, como lo es ahora el derecho de las personas a ser atendidas en situación de dependencia. Por todo ello es un hito histórico en la construcción de los derechos sociales en nuestro país.
- Va a dejar de ser algo privativo de las familias españolas para pasar a formar parte de los derechos de prestación de las Administraciones, de los poderes públicos.
- Intenta garantizar el principio de igualdad, y constituye una pieza esencial del país en el que queremos vivir. Se trata de reconocer y garantizar un nuevo derecho de ciudadanía, que no existía.
- Configura auténticos derechos subjetivos, y por tanto exigible en vía administrativa y judicial.
- Se trata de un derecho con anclaje constitucional (arts. 49³³ y 50³⁴ CE).
- Afecta a un colectivo muy importante. En este momento las personas en situación de gran dependencia son casi 200.000 en España, en situación de dependencia severa casi 400.000 y en situación de dependencia moderada otras 560.000, lo que hace un total de más de 1.100.000 personas.

En el año 2016, cuando el sistema esté completamente implantado, las personas en situación de gran dependencia serán ya 250.000, con dependencia severa casi 500.000 y con dependencia

³³ Ver Constitución Española de 1978, art. 49: “Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”.

³⁴ Ver Constitución Española de 1978, art. 50: “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

moderada aproximadamente 700.000, es decir casi 1.400.000 personas.

- También se incluye la previsión de reconocer medidas específicas dirigidas a las personas mayores dependientes no residentes en España. De hecho, el art. 5.3 determina: “El Gobierno podrá establecer medidas de protección a favor de los españoles no residentes en España». En el art. 5.4 se precisa: «El Gobierno establecerá previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, las condiciones de acceso al Sistema de Atención a la Dependencia de los emigrantes españoles retornados”.

En este contexto se debe estudiar la previsión de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, art. 20:

1. A fin de promover el bienestar de los españoles mayores que residen en el exterior, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para potenciar la red de servicios sociales, fomentando, asimismo, la realización de actividades encaminadas a la consecución de su bienestar integral.
2. Los poderes públicos prestarán especial apoyo en particular económico a aquellos centros y asociaciones de españoles en el exterior y retornados en el Estado español que cuenten con infraestructuras adecuadas para la atención de personas mayores o en situación de dependencia. Se incentivarán las redes que generen un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.
3. Los poderes públicos, en el marco de la regulación de la atención a la dependencia, desarrollarán medidas específicas, especialmente de carácter asistencial, sanitario y farmacéutico, encaminadas a la consecución del bienestar integral de la ciudadanía española en el exterior en situación de necesidad, en aras de alcanzar la gradual asimilación a las prestaciones vigentes del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, conforme a lo que disponga la legislación vigente».

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

Información socio-laboral, participación en programas de formación profesional ocupacional y derechos en materia de empleo y ocupación

Se establece un doble régimen:

- Acciones de información socio-laboral y orientación y participación en programas de formación profesional ocupacional (Ley 40/2006, art. 21):

«1. La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas promoverán el desarrollo de acciones de información, orientación y asesoramiento en el exterior, a través de la red de consulados, embajadas, centros estatales y autonómicos en el mundo, asociaciones y medios de comunicación encaminadas a facilitar la inserción socio-laboral de los españoles residentes en el exterior, a través de los correspondientes programas de ayudas o de convenios con entidades públicas o privadas.

2. Los servicios públicos de empleo fomentarán la participación de los españoles residentes en el exterior y de los retornados en programas de formación profesional, a fin de facilitar su incorporación al mercado laboral o de mejorar su capacitación profesional.

3. La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas podrán promover acciones concretas o establecer acuerdos con organismos públicos o privados de los respectivos países para facilitar, la incorporación al mercado laboral de los jóvenes y de las mujeres con especiales dificultades de inserción laboral, así como personas con discapacidad».

- Derechos en materia de empleo y ocupación (Ley 40/2006, art. 22):

«1. El Estado promoverá, a través del Sistema Nacional de Empleo, el acceso a la información que permita a los españoles demandantes de empleo residentes en el exterior y a los retornados, la búsqueda de empleo y la mejora de sus posibilidades de ocupación sin perjui-

cio de la información que, a los mismos efectos, sea suministrada por las agencias autonómicas de empleo y ocupación.

2. El Estado velará por las condiciones del desplazamiento de profesionales y trabajadores españoles por empresas radicadas en el exterior y facilitará la contratación de trabajadores españoles residentes en el exterior.

3. El Gobierno podrá establecer visados de búsqueda de empleo dirigidos a los hijos o nietos de españoles de origen, conforme a la legislación específica de aplicación. Dichos visados tendrán un tratamiento preferencial».

Derechos relativos a la educación y a la cultura

La Ley 40/2006, de 14 de noviembre, en el Título I, Capítulo III, establece el contenido básico del derecho a la educación, a la homologación, convalidación y reconocimiento de títulos y estudios extranjeros y lo relativo a las lenguas y culturas españolas.

Se incrementa notablemente el marco normativo que servirá de referencia para la extensión efectiva de este derecho a todos los ciudadanos que se encuentran fuera de nuestras fronteras³⁵.

³⁵ Ver Ley 40/2006, de 14 de noviembre, arts:
"Artículo 23. *Derecho a la educación*.

1. La Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas, con el fin de que los españoles residentes en el exterior cuenten con una adecuada atención educativa, promoverán medidas que favorezcan su acceso a la educación en sus distintos niveles en su país de residencia a través de los medios que se estimen adecuados.

2. Además, con la finalidad de facilitar el acceso al sistema educativo español, los poderes públicos fomentarán la existencia de centros educativos públicos en el exterior mediante convenios. Se fomentará la realización de estudios universitarios en España mediante la concesión de becas o la suscripción de convenios de colaboración con universidades españolas.

3. El Estado promoverá, igualmente, el acceso a las universidades no presenciales o a distancia fomentando el empleo de las nuevas tecnologías.

4. El Estado reconocerá el derecho a la participación de los profesores, padres y alumnos en el control y la gestión de los centros educativos españoles en el exterior, en los términos que reconozca la legislación española.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

*Política integral en materia de retorno*³⁶

Uno de los pilares de la ciudadanía social es la consecución de una vuelta a España en unas condiciones que permitan una integración lo más efectiva posible³⁷. Para ello, en colaboración con las Comunidades Autónomas se diseñan toda una batería de op-

Artículo 24. Homologación, convalidación y reconocimiento de títulos y estudios extranjeros.

El Estado deberá adoptar las medidas necesarias para la simplificación y agilización de los procedimientos de homologación, convalidación y reconocimiento de títulos y estudios extranjeros, a fin de facilitar la continuidad de los estudios en España y, en su caso, la inserción en el mercado de trabajo, de acuerdo con la normativa aplicable.

Artículo 25. Lenguas y culturas españolas.

1. El Estado arbitrará los mecanismos necesarios para facilitar a los descendientes de españoles residentes en el exterior el conocimiento del castellano y podrá adoptar, en colaboración con las Comunidades Autónomas, las medidas precisas para favorecer el conocimiento de sus lenguas cooficiales.

A tal fin, se establecerán los requisitos más beneficiosos de acceso y funcionamiento de estos programas para garantizar su continuidad y adaptarlos a las circunstancias específicas de cada país, y se propiciarán los acuerdos bilaterales o multilaterales con dichos países con el fin de facilitar el funcionamiento de tales programas.

El Estado garantizará a niños y adultos españoles con discapacidad una enseñanza de la lengua y cultura españolas debidamente adaptada.

2. Los poderes públicos promoverán la divulgación y el conocimiento tanto de la diversidad cultural española como del patrimonio cultural común. Para ello se contará con los medios de comunicación audiovisual públicos y mediante el apoyo a los medios privados, teniendo en cuenta su vocación exterior y fomentando su nivel de calidad. A este fin, se contará con la colaboración de las asociaciones de españoles en el exterior “.

³⁶ Ver MAGALLÓN ORTÍN, Moisés, “La nueva regulación del Convenio de Asistencia Sanitaria a favor de emigrantes que retornan al territorio español y de pensionistas de la Seguridad Social suiza residentes en España”, *Poder Judicial*, 47, 1997, pp. 353-370.

³⁷ Esta materia ha sido objeto de estudio recurrente, como ejemplo Ver: MANCHO GÓMEZ, Santiago, “El retorno de los emigrantes”, *Razón y fe*, 1976, pp. 139-152; GONZALO GONZÁLEZ, Bernardo, y TEJERINA ALONSO, José, “La protección de la emigración de retorno en la Ley Básica de Empleo”, *Revista de Seguridad Social*, 12, 1981, pp. 211-237.

ciones que se fundamentan en la justificación de las finalidades de la política de retorno, la creación de la oficina española del retorno y el fomento del empleo³⁸.

³⁸ Ver Ley 40/2006, de 14 de noviembre:

“*Artículo 26 .Finalidades de la política de retorno.*

1. El Estado en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, promoverá una política integral para facilitar el retorno de los españoles de origen residentes en el exterior.

A tal fin, los poderes públicos, para un eficaz y eficiente aprovechamiento de los recursos públicos, coordinarán sus actuaciones para que la integración social y laboral de los españoles que retornen se realice en las condiciones más favorables.

2. Los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para remover los obstáculos que dificulten a los españoles retornados el acceso a las prestaciones o beneficios sociales existentes, en las mismas condiciones que los españoles residentes en España.

El Estado en colaboración con las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Asociaciones de Emigrantes Retornados promoverá una política integral para facilitar el retorno de los españoles de origen residentes en el exterior.

3- Los poderes públicos desarrollarán medidas dirigidas a facilitar la protección y el retorno de las españolas residentes en el exterior, y, en su caso, sus hijos, víctimas de situaciones de violencia de género cuando el país de residencia no ampare de manera suficiente a las víctimas de estos delitos.

4. Los poderes públicos promoverán el acceso a la vivienda de los emigrantes retornados, teniendo en cuenta las necesidades específicas de este colectivo, a través de las administraciones competentes y en colaboración con las asociaciones de retornados.

Artículo 27. Oficina Española del Retorno.

1. La Administración General del Estado creará la Oficina Española del Retorno, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para facilitar la orientación y el asesoramiento a los españoles que decidan retornar, a cuyo fin se establecerán los medios y recursos materiales y tecnológicos necesarios para integrar toda la información relativa a las normas, procedimientos administrativos y medidas de apoyo existentes en materia de retorno, y todo ello sin perjuicio de aquellos derechos o actuaciones que estén reconocidos por las Leyes o actuaciones sobre el retorno en vigor en las distintas Comunidades Autónomas.

2. La Administración General del Estado podrá suscribir convenios o acuerdos con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro con objeto de facilitar los

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA...

trámites que deban realizar los españoles para retornar a España, teniendo en especial consideración a las asociaciones de emigrantes retornados.

3. La Administración General del Estado en el exterior contará con la dotación necesaria de medios humanos, materiales y técnicos, para facilitar a los españoles la planificación de su retorno a España, teniendo en especial consideración a la red asociativa en el exterior y a las asociaciones de retornados en España.

4. Asimismo, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales podrán crear en sus respectivos territorios entes o agencias equivalentes a los previstos en el párrafo anterior, en cuyo caso las Administraciones afectadas intercambiarán la información que resulte pertinente a esos efectos.

Artículo 28. Fomento del empleo.

El Estado y las Comunidades Autónomas promoverán el desarrollo de un servicio específico, que planifique acciones de información, orientación y asesoramiento encaminadas a facilitar la inserción social y laboral de los españoles retornados, a través de los correspondientes programas de ayudas o de convenios con entidades públicas o privadas que tendrá como objetivo su inserción en el mercado de trabajo apoyando muy especialmente las iniciativas de inserción laboral, proyectos de empleo y autoocupación que promoverán las Asociaciones de Emigrantes Retornados.

A tal efecto, en el marco de la política de empleo, el Plan Nacional de Reformas, podrá considerar colectivo prioritario de actuación a los retornados y sus familiares, a fin de potenciar sus posibilidades de encontrar empleo y mejora de su ocupabilidad.

En este sentido, se llevarán a cabo especialmente, las reformas necesarias para simplificar los trámites relativos a la homologación de titulaciones académicas y profesionales y de los permisos de conducir, así como el acceso a las ofertas de empleo del Sistema Nacional de Empleo y de los Servicios Europeos de Empleo y la posibilidad de inscribirse como demandante de empleo”.