

EL APOYO DE LA RED DIPLOMÁTICA Y CONSULAR A LA NUEVA EMIGRACIÓN ESPAÑOLA: PAPEL DE LAS ACTUALES CONSEJERÍAS DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL EXTERIOR

THE SUPPORT OF THE DIPLOMATIC AND CONSULAR NETWORK TO THE NEW SPANISH EMIGRATION: ROLE OF THE CURRENT MINISTRIES OF LABOR, MIGRATION AND SOCIAL SECURITY ABROAD

GLORIA ESTEBAN DE LA ROSA

*Catedrática de Universidad de Derecho internacional privado
Universidad de Jaén*

Recibido: 15.06.2021 / Aceptado: 06.07.2021

DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2021.6254>

Resumen: La economía española sigue estando basada de forma casi principal en el sector servicios y en la construcción y, por ello, la mano de obra barata sigue siendo el principal empleo de los jóvenes, que, sin embargo, desean encontrar una ocupación que sea conforme con su formación. Se realiza un estudio acerca del papel que desempeñan las Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad social en orden a la protección socio-laboral de los españoles que emigran al extranjero, en especial, tras la remodelación ministerial llevada a cabo por el Gobierno de España (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de un lado, y Ministerio de Trabajo y Economía social, de otro). Y ello en una perspectiva histórica y en el marco normativo que proporcionan la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía española en el exterior.

Palabras clave: emigración española, Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad social, protección social, Consejos de Residentes españoles, Consejo General de la Ciudadanía española en el exterior, coordinación administrativa

Abstract: The Spanish economy continues to be based almost mainly on the services sector and construction and, therefore, cheap labor continues to be the main employment of young people, who, however, want to find an occupation that is in line with their training. A study is carried out on the role played by the Labor, Migration and Social Security Ministries in order to protect the social and labor of Spaniards who emigrate abroad, especially after the ministerial remodeling carried out by the Government of Spain (Ministry of Inclusion, Social Security and Migrations, on the one hand, and Ministry of Labor and Social Economy, on the other). And this in a historical context and in the regulatory framework provided by Law 2/2014, of March 25, on Action and the Foreign Service of the State and Law 40/2006, of December 14, of the Statute of Spanish citizenship abroad

Keywords: Spanish emigration, Ministries of Labor, Migration and Social Security, social protection, General Council of Spanish Citizens abroad, Councils of Spanish Residents, administrative coordination

*Esta aportación se enmarca en el Proyecto I+D+I: “Instrumentación normativa de la política de retorno de los emigrantes españoles y la atracción de talent global”, concedido en el marco de la Convocatoria 2018 de Proyectos Retos del Programa estatal de I+D+i orientada a los retos de la sociedad. Ref.: RTI2018-099274-B-I00. IP: J.A. Fernández Avilés y M^a D. García Valverde.

Sumario: I. Antecedentes y marco legislativo actual. 1. Evolución del tratamiento de la emigración en la legislación española. 2. Inicio de la protección diplomática y consular de la emigración: política convencional II. Autoridades diplomáticas y consulares. 1. Breve presentación. 2. Las Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en el exterior. 3. Coordinación administrativa y cuestiones competenciales. III. Funciones relacionadas con la emigración. 1. Especial consideración hacia las personas emigradas españolas. 2. Los Consejos de residentes adscritos a las oficinas consulares de España. IV. Funciones relativas al empleo y protección social de los españoles en el extranjero. 1. Formación y orientación para el empleo y la ocupación. 2. Prestaciones sociales y asistenciales. V. Consideraciones finales y conclusiones.

I. Antecedentes y marco legislativo actual

1. Evolución del tratamiento de la emigración en la legislación española

1. Como es sabido, España ha pasado en poco tiempo de ser un país receptor de personas inmigrantes, a emisor (de nuevo), en especial, de jóvenes, que no encuentran un empleo estable ni de calidad en este país¹. Las circunstancias que han determinado este cambio de tendencia están muy condicionadas por la persistente crisis económica (desde 2008 hasta hoy), agravada, sin duda, por la actual pandemia. Por tanto, en el momento actual y desde hace ya casi una década, los jóvenes españoles, así como las personas que están en edad de trabajar, han ido en busca de empleo al extranjero, sea a otro Estado parte de la Unión Europea (en adelante, UE), sea a América Latina o a otros países (en particular, EEUU y Canadá).

Desde el final de la década de los años 90 del siglo XX se asiste al cambio de tendencia de los desplazamientos de personas que tiene lugar no ya tanto hacia España sino desde España hacia el exterior con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y económicas². Se trata de lo que la anterior Ministra de Trabajo (Gobierno del Partido Popular) denominaba “movilidad exterior” de los jóvenes.

2. De otro lado, cada Gobierno de cada Estado cuenta con Embajadas y Consulados en el exterior, que lo representa y, al mismo tiempo, cumplen determinadas funciones relacionadas con los nacionales de dichos países que se encuentran en el extranjero, constituyendo el cauce a través del cual se lleva a cabo la política española de protección y salvaguardia de los derechos de las personas emigradas españolas. En concreto, a través de las actuales Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad social en el exterior) (anteriores Consejerías de Empleo y Seguridad Social y, a su vez, antiguas Agregadurías laborales), reguladas por el Real Decreto 1052/2015, de 20 de noviembre, por el que se establece su estructura, organización, funciones y provisión de puestos de trabajo³.

En esta sede se analiza el papel que desempeñan tales oficinas en el ámbito genérico de la emigración y, en concreto, para la tutela de los derechos socio-laborales de los españoles que se encuentran en el exterior, al tratarse de desplazamientos que tienen lugar para realizar una actividad laboral por

¹ Véanse, entre otras aportaciones sobre este particular, M. RÍQUEZ: “Exiliados económicos. Jóvenes españoles en el extranjero”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 2016, nº 132, pp. 187 y ss; AAVV, *La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar*, Instituto de la Juventud, 2014; C. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ/J.P. MARTÍNEZ ROMERA, “La emigración española cualificada tras la crisis. Una comparación con la italiana, griega y portuguesa”, *Revista Migraciones*, 2017, nº 43, pp. 117 y ss; J.A. MARMOLEJO MARTÍN, “Perfil demográfico de la emigración española desde la crisis económica de 2008” en, J.A. FERNÁNDEZ AVILÉS (dir.), *Nuevas políticas jurídicas para el cambio migratorio. Tutela jurídico-social de los trabajadores emigrantes*, Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 73 y ss.

² En concreto, entre los cinco primeros países destino de la emigración española, tres son de la UE, de un lado y, de otro, que los que emigran son muchos más de los que indican las cifras españolas (véase, A. GONZÁLEZ FERRER, “La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no”, *Zoompolítico*, 2013, nº 18, p. 6). En todo caso, se hace referencia a la creciente laboralización de los flujos españoles de emigración desde que comenzó la crisis, sin que pueda saberse si se trata de personas más cualificadas o no (*ibid.*, p. 12). Por último, la cifra de personas españolas que residen en el extranjero puede también conocerse a partir de los datos que proporciona el Censo Electoral de Españoles Residentes en el Extranjero (CERA).

³ BOE nº 279, de 21 de noviembre de 2015. Este RD ha sido modificado por el RD 499/2020, de 28 de abril (BOE nº 121, de 1 de mayo de 2020).

cuenta ajena –de forma preferente-⁴. Y, de forma particular, su participación desde la perspectiva del empleo y ocupación de los españoles en el extranjero u otros aspectos relacionados con su desenvolvimiento en el extranjero cuando este desplazamiento se realiza por razones socio-económicas⁵.

3. No se trata –por ello- el caso de los expatriados, que trasladan su residencia al extranjero por razones de movilidad relacionadas con la empresa en la que prestan sus servicios⁶. Tampoco se hace referencia a los españoles que desempeñan su actividad laboral al servicio de las Embajadas o consulados españoles en el extranjero⁷.

4. Nos centraremos en las cuestiones que suscita la emigración de españoles al extranjero por razones laborales, de la que se ha ocupado el legislador español, en concreto, en el Estatuto de la Ciudadanía española en el exterior, aprobado por la Ley 40/2006, de 14 de diciembre (en adelante, LECEX)⁸. Se considera la primera ley española que ha reconocido a la “comunidad emigrante española

⁴ En ocasiones, puede tratarse de la primera ocupación del español que se desplaza al extranjero. Si bien no pueden aportarse datos completamente fiables acerca del número de personas jóvenes que encuentran su primer empleo en el extranjero, los medios de comunicación y las informaciones de las que se dispone por otros cauces, permiten hacer esta afirmación, en particular, en el caso de titulados superiores o personas con elevada especialización. De otra parte, las oficinas diplomáticas y consulares también tienen funciones en el ámbito de la promoción de las empresas españolas y de los empresarios de España. Y, en concreto, las oficinas comerciales españolas en el exterior realizan dicha tarea, de la que no se da cuenta en esta sede. Y ello sin perjuicio del reconocimiento del papel de los sindicatos y organizaciones empresariales en aquellas materias que afecten a la representación y defensa de los intereses que le son propios (art. 14 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, citada *infra*). Véase extensamente, A. ARIAS DOMÍNGUEZ, “Capítulo XVI. Los sindicatos y las organizaciones empresariales y la emigración” en, A.V. SEMPERE NAVARRO (dir.), *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 463 y ss.

⁵ Por tanto, no se da cuenta de la asistencia o atención que se presta a los españoles que se encuentran en el extranjero por otros motivos (vacaciones, familiares, etc). De otro lado, si bien podría presentar interés establecer las diferencias entre los actuales desplazamientos de españoles al extranjero por razones laborales a los países que forman parte de la UE o a Estados terceros, no se trata ésta de una clasificación que presente tampoco especial interés en esta sede, al presentar escasa relevancia desde la perspectiva de la intervención de las autoridades diplomáticas y consulares españolas en el exterior. En concreto, el papel de las oficinas diplomáticas y consulares españolas no difiere esencialmente cuando se encuentran en el territorio de Estados de la UE (si se compara con el caso de otros países). En todo caso, como es sabido, los nacionales de la UE ostentan un conjunto de derechos y prerrogativas propios, como consecuencia de su reconocimiento como “ciudadanos de la Unión”. Véase, en particular, E. PÉREZ VERA, “Citoyenneté de l’Union Européenne, nationalité et condition des étrangers». *Recueil des Cours de l’Académie de Droit international de La Haye.*, tomo 261 (1996); *id.*, “Ciudadanía y nacionalidad de los Estados miembros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2014-2015, n° 27-28, pp. 215 y ss.

⁶ Esta movilidad se relaciona con el desempeño del trabajo y, por tanto, no puede considerarse por razones de emigración (movilidad en el empleo). Ahora bien, debe diferenciarse también el caso de las personas que se encuentran en el extranjero en un Estado parte de la UE las que residen de forma habitual en otro Estado distinto, en la medida en que existe normativa europea referida –en particular- a la Seguridad social. Sin embargo, en la medida en que el propósito de este estudio no se centra en el análisis del régimen europeo de la Seguridad social, no se dará cuenta del mismo, sin hacer referencia a las funciones que corresponden a las autoridades de los Estados parte relacionadas, principalmente con la coordinación, conforme al criterio de “caja única” y al principio de totalización de los períodos cotizados en cada uno de los Estados parte. Véase, entre otras aportaciones, F. Rubio Velasco, “Movimientos transnacionales de trabajadores y derechos de Seguridad social” en, J.A. FERNÁNDEZ AVILÉS (dir.), *Nuevas políticas jurídicas para el cambio migratorio. Tutela jurídico-social de los trabajadores emigrantes*, Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 449 y ss.

⁷ Como es sabido, cada una de estas modalidades cuenta con regímenes laborales especiales, así como de protección social, de un lado y, de otro, estas personas no son propiamente emigrantes que se han desplazado al extranjero por razones socio-económicas. Por el contrario, desempeñan habitualmente una actividad para una empresa o son trabajadores contratados al servicio de algún organismo público español en el extranjero (oficinas comerciales, etc). Si bien puede discutirse el hecho de que puedan considerarse comprendidas en el concepto genérico de emigración, que define la Ley 40/2006, no se tratan en esta sede, al contar –cada una de estas modalidades de desplazamiento- con fuertes particularidades, que no se relacionan de una forma tan específica con la labor de tutela que corresponde realizar al Estado para la defensa de los intereses de los españoles en el exterior en relación con sus derechos socio-laborales. Véase extensamente, M^a L. TRINIDAD GARCÍA./J.B. FUENTES MAÑAS., “Marco jurídico de la movilidad internacional de los españoles por razones de trabajo” en, J.F. PÉREZ GÁLVEZ (dir.), *Estudios de Derecho y ciudadanía en el exterior*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 263 y ss.

⁸ BOE n° 299, de 15 de diciembre de 2006. Véase, *inter alter*, A.V. SEMPERE NAVARRO (dir.), *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Aranzadi, Pamplona, 2009; J.F. PÉREZ GÁLVEZ (dir.), *Estudios de Derecho y ciudadanía en el exterior*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

en el extranjero” como un auténtico capital social”⁹. Ha tratado de dar respuesta a las demandas de los distintos sectores de la emigración, del exilio y de los retornados¹⁰.

Y, en concreto, indica la necesidad de establecer una “política integral de emigración y de retorno” para la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los emigrantes, exiliados y descendientes de ambos¹¹. Antes de analizar su contenido centrado en los aspectos laborales, cabe realizar algunas consideraciones -de una forma breve- de sus antecedentes¹¹. En este sentido, como es sabido, durante los s. XIX y XX se produjeron oleadas de exiliados políticos de distintas orientaciones y signos¹².

En este contexto, las primeras leyes sobre la emigración datan de 1907 (Ley de emigración, de 21 de diciembre de 1907)¹³ y 1924 (Ley de emigración, de 20 de diciembre de 1924), que nacieron con el mero objetivo de proclamar la libertad de emigración (sin necesidad de una autorización administrativa para ello) y de propiciar los desplazamientos de los españoles al extranjero, sin que se contemplasen medidas específicas de protección una vez instalados en el país de acogida (EM de la LECEX)¹⁴.

⁹ Véase, J. M^a GOIG MARTÍNEZ, “Derechos de la ciudadanía española en el exterior”, *Revista de Derecho UNED*, n^o 7, 2010, p. 346.

¹⁰ Véase, en particular, A.V. SEMPERE NAVARRO, “Capítulo III. El Estado social ante los ciudadanos expatriados” y C. SÁNCHEZ TRIGUERO/ M^a B. FERNÁNDEZ COLLADOS, “Capítulo V. Objetivos de la Ley 40/2006 y normas concordantes”, ambas aportaciones publicadas en la obra colectiva, A.V. SEMPERE NAVARRO (dir.), *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 81 y ss. y 143 y ss, respectivamente.

¹¹ En concreto, el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior (CGCEE) es un órgano de carácter consultivo y asesor, adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Véase, el RD 230/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Consejo General de la Ciudadanía española en el exterior (BOE n^o 41, de 16 de febrero de 2008). También cabe destacar la creación del Portal de la Ciudadanía Española en el Exterior. Sitio web oficial: <http://www.ciudadaniaexterior.empleo.gob.es/index.htm>

¹² Por ello, puede decirse que la principal razón de la emigración de españoles en este concreto momento histórico es la Guerra Civil y la posterior dictadura, que, como régimen político, se ha mantenido en España durante más de 40 años. Por este motivo, cabe referirse en este período, en particular, a las personas que emigraban por razones preferentemente políticas y, por tanto, se trataba, más bien, de exiliados, que, sin embargo, tenían que desenvolverse en países extranjeros, en los que debían trabajar para ganarse la vida, así como sus familias. Ahora bien, se señala que la emigración ha sido una realidad casi estructural en España, si se toman en cuenta los importantes desplazamientos de población que tuvieron lugar tras la colonización de América [véase, J. I. CASES MÉNDEZ, “Protección de los emigrantes: artículo 42”, en O. ALZAGA VILLAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo IV, EDESA, Madrid 1996-1999, p. 137].

¹³ Dicha Ley contó también con un Reglamento para su aplicación, de 30 de abril de 1908.

¹⁴ Esta ley tenía un carácter netamente tutelar, con la finalidad de evitar los abusos que se producían en las fases de reclutamiento y transporte de los españoles que se desplazaban al extranjero (véase, R. ARAGÓN BOMBÍN, “La emigración española a través de la legislación y de la organización administrativa”, *Economía y Sociología del trabajo*, 1990, n^o 8-9, p. 61). Para este fin, crea el Consejo Superior y la Inspección y la Caja de Emigración, que pretendían financiar la actuación administrativa a favor de los emigrantes (*ibid.*, p. 64). Ahora bien, ha de citarse con anterioridad en el tiempo la Real Orden Circular, de 16 de septiembre de 1853, del Ministerio de la Gobernación, de reglamentación de la emigración a las colonias españolas y a los Estados de América, intitulada “Regularizando la emigración para las colonias españolas y para los Estados de América”, cuya regla primera disponía que: “la emigración se permite únicamente para las colonias españolas y para los Estados de América del Sur y de México donde existan representaciones o delegados de su Majestad, que puedan prestar a los emigrantes la protección necesaria” (Gaceta de 22 de septiembre). Se trata de la primera regulación española que favorece la emigración, que levanta la prohibición de emigrar por el hecho de haber cesado en dichos países el Estado de agitación y haberse establecido agencias diplomáticas y representantes del Gobierno español (véase, J. I. CASES, “Protección...”, *loc. cit.*, p. 140; C. SÁNCHEZ TRIGUERO/ M^a B. FERNÁNDEZ COLLADOS, “Capítulo V. Objetivos de la Ley 40/2006 y normas concordantes” en, *Sempere Navarro*, A.V. (dir.), *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 143-144). Además, entre sus objetivos básicos destaca el de: “impedir los abusos a los que suele dar lugar la codicia de los especuladores, que llevados de sórdido interés, conducen a veces a los que emigran hacinados en estrecho espacio y sin las condiciones sanitarias que el decoro, la moral y hasta la humanidad misma reclaman” (véase, R. ARAGÓN BOMBÍN, “La emigración...”, *loc. cit.*, p. 63, nota 10). De otro lado, la libertad de emigrar se reconoce en la Real Orden, de 30 de enero de 1873. Más tarde, por RD, de 18 de julio de 1881, como consecuencia de la matanza de españoles en la región de Orán (Argelia), se creó una Comisión para que estudiara las causas de la emigración y los medios para encauzarla y para proteger a los emigrantes (véase, J. I. CASES MÉNDEZ, “Protección...”, *loc. cit.*, p. 142). Y, por último, cabe referirse también a la posterior Ley de Colonización, de 30 de agosto de 1907, que pretendía combatir los males de los emigrantes, procurando subvertir a sus necesidades en los países de destino (véase, R. ARAGÓN BOMBÍN, “La emigración...”, *loc. cit.*, p. 61).

2. Inicio de la protección diplomática y consular de la emigración: política convencional

5. La Ley de 1907 se considera el verdadero punto de arranque de un prolífico y complicado entramado jurídico-administrativo, con un claro espíritu protector de los intereses de los españoles¹⁵. Tras su entrada en vigor, y para su desarrollo, el Reglamento, de 22 de marzo de 1917, puso en marcha la organización y el régimen de los Patronatos de emigrados españoles a América, cuya función principal era defender y proporcionar ayuda, el apoyo a la Administración española y el fomento de sociedades benéficas y patrióticas (art. 14)¹⁶.

Con posterioridad, en 1924 se aprueba el Texto Refundido de la Ley y Reglamento de Emigración, a través de los que se trata de organizar un sistema de emigración para la protección del emigrante, pero sin mucho éxito¹⁷. Se crea la Dirección General de Emigración en el Ministerio de Trabajo, de la que dependen la Junta Central, las Juntas locales de cada uno de los puertos habilitados para el embarque de emigrantes y las Juntas Consulares establecidas en todos los puertos de inmigración de relevancia. Y, en concreto, cabe situar en 1932 el inicio de la protección diplomática de los españoles en el exterior, a raíz de la firma del Convenio bilateral de Emigración con Francia (Convenio de 2 de enero de 1932), al permitir la Ley de 1924 la celebración de este tipo de acuerdos¹⁸.

6. A partir de los años 50 y, en particular, durante las décadas de los sesenta y setenta, puede decirse que se trata de una emigración de tipo preferentemente económico, que se traslada a Europa, tras la SGM, a consecuencia de las necesidades de mano de obra que existen en ese momento en los países centro-europeos que han quedado devastados tras la contienda bélica¹⁹. En concreto, la Ley 93/1960, de 33 de diciembre, de Bases de Ordenación de la Emigración²⁰ y el Decreto 1000/1962, de 3 de mayo, que aprueba el texto articulado de dicha Ley, elaborados durante el régimen de la dictadura franquista, articula la política española de emigración de la época decisiva para lograr los planes de desarrollo económico²¹.

Se trataba de dejar de poner trabas a la emigración y de dirigir y gestionar la denominada “emigración selectiva”, que expresa el cambio que supone en este momento el hecho de que deja de ser una emigración demográfica para convertirse en económica²². La acción del Estado se articulaba a través del Instituto Español de Emigración, al que correspondía reclutar a los emigrantes, desarrollar los procesos emigratorios, la organización y ejecución de las emigraciones colectivas y las repatriaciones ordinarias²³.

¹⁵ Véase, R. ARAGÓN BOMBÍN, “La emigración...”, *loc. cit.*, p. 61.

¹⁶ En concreto, proporcionaban al emigrante servicios gratuitos tales como: acogida al desembarco, alojamiento, bolsas de colocación, cambio de moneda, ahorro y giro, asistencia legal, asistencia y guarda a solteras, embarazadas, viudas, menores o ancianos, repatriación (*ibid.*, p. 64).

¹⁷ Y, en concreto, se crean las Juntas consulares de Emigración en el exterior, que tienen la finalidad de apoyar la labor tutelar de los cónsules en los países de mayor concentración de españoles (véase, J. I. CASES MÉNDEZ, “Protección...”, *loc. cit.*, pp. 143-144).

¹⁸ El convenio fue aprobado por Ley de 28 de marzo de 1933. Véase, LAFERRIERE, F.J., “La inmigración española en Francia en el siglo XX: aspectos jurídicos” en, Pérez Gálvez, J. F. (dir.), *Estudios de Derecho y ciudadanía en el exterior*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 175 y ss.

¹⁹ Y, en particular, entre los factores que determinaron el citado incremento de la emigración se encuentran los aspectos demográficos, en la medida en que aumenta la natalidad, de un lado; y de otro, la expansión industrial y el crecimiento económico de los países europeos. Cabe recordar en este sentido que a principios del s. XX España era un país de economía agraria escasamente modernizada (véase, J.M^a, GOIG MARTÍNEZ, “Derechos de la ciudadanía española...”, *loc. cit.*, p. 327).

²⁰ Ley nº 93, de la Jefatura del Estado, de 22 de diciembre de 1960 (*BOE* de 23 de diciembre). Cabe citar también la Ley, de 17 de julio de 1956, por la que se crea el Instituto Español de Emigración.

²¹ *BOE* nº 116, de 15 de mayo de 1962. La Ley de 1960 reconoce de forma efusiva el “derecho a emigrar” de los españoles al extranjero, establece un sistema de control para canalizar la emigración, crea las Agregadurías Laborales para canalizar la acción protectora del Estado a los emigrantes y trata de alcanzar convenios de Emigración con los países receptores, como vehículo idóneo para reglar las corrientes de emigración, como aspectos más importantes (véase, J. I. CASES MÉNDEZ, “Protección...”, *loc. cit.*, pp. 145-146).

²² Véase, C. SÁNCHEZ TRIGUEROS/ M^a B. FERNÁNDEZ COLLADOS, “Capítulo V. Objetivos de la Ley 40/2006...”, *loc. cit.*, p. 152.

²³ Y, para el desarrollo de los procesos migratorios, el Instituto podía establecer, previa autorización del Ministerio de Trabajo, conciertos con la Organización sindical y con las entidades emigratorias de la Iglesia. Asimismo, podía delegar funciones propias en dichos organismos y en aquellos otros que la Dirección General del Instituto declarase colaboradores de éste (art. 19, 2º del Decreto 1000/1962, de 3 de mayo) (*ibid.*).

7. La última ley relacionada con la emigración, anterior a la actual LECEX, ha sido la Ley 33/1971, de 21 de julio, que recoge como principal novedad que el español puede acogerse a programas, planes y operaciones para facilitar el empleo en el país de acogida²⁴. Combina el principio de la libertad de emigrar, con su control y canalización hacia los países industrialmente más desarrollados de Europa Occidental, a través de la suscripción de Convenios bilaterales de Emigración y Seguridad Social²⁵. También introdujo ayudas de carácter social, educativo y cultural así como medidas dirigidas a la formación profesional e integración social tanto en el país de acogida como en España, en caso de que tuviese lugar un retorno (canalizadas a través del Instituto Español de Emigración)²⁶.

8. Durante este período (años sesenta y setenta del siglo pasado), la emigración española en el extranjero se saldó de forma positiva, porque los españoles tuvieron la posibilidad de obtener un buen empleo así como de ampliar sus cualificaciones profesionales, determinando, a su vez, que las remesas supusieran una reducción del déficit y, por tanto, una mejora de la economía del país, que se apreciaba en la modernización del tejido empresarial, al adquirir bienes de equipo²⁷.

De otro lado, dicho éxito también está relacionado con la posibilidad de suscribir convenios entre el Estado español y otros Estados, a los que emigran los españoles, como se ha hecho de forma tradicional desde que España –puede decirse que- se transformó en un Estado emisor, sea por razones políticas (exiliados durante la etapa de la Guerra civil y posterior dictadura), sea por razones socio-económicas (o ambas)²⁸. Estos convenios alcanzaron su momento más importante durante la década de los sesenta y se acompañaron de la creación de las Agregadurías Laborales en el extranjero, con el objetivo de canalizar la acción protectora del Estado hacia sus nacionales y sus familias, con el objetivo de permitir la reagrupación familiar²⁹.

Por tanto, la presencia de la Administración española para la protección de los españoles en el exterior ha sido continuada y constante desde hace décadas y, en especial, a raíz de la aprobación de la Constitución Española, cuyo art. 42 se refiere de forma específica a este colectivo³⁰.

II. Autoridades diplomáticas y consulares

1. Breve presentación

9. Se realiza a continuación una presentación de las funciones que corresponden -de forma principal- a las autoridades diplomáticas y consulares en relación con la protección de las personas españolas

²⁴ BOE nº 175, de 23 de julio de 1971. Se trata de la última ley del franquismo en materia de emigración, que si bien mantiene el silencio con respecto al exilio, recoge ayudas de carácter social. En particular, incluía la asistencia social del emigrante, de manera que pudiese disfrutar de los derechos laborales y de Seguridad social en el país de destino; de medidas educativas y culturales, así como para la formación profesional e integración laboral de emigrantes y retornados. Véase extensamente, A. MADRIGAL MUÑOZ, “Atención a la Población Española Residente en el Extranjero Mayor de 65 años”, Madrid, Portal Mayores, *Informes Portal Mayores*, 2008, nº 82, pp. 5-6.

²⁵ Véase, J. I. CASES MÉNDEZ, “Protección...”, *loc. cit.*, p. 147.

²⁶ Se constituyeron en los consulados los “Patronatos de los Emigrados españoles” como oficinas que tenían una clara finalidad de canalizar las demandas de los españoles emigrados en el exterior, antecesores de los actuales Consejos de Residentes españoles (CRE), de los que se da cuenta *infra*. Por tanto, se trataba –al igual que en la actualidad en el caso de los CRE- de un órgano de participación institucionalizada de los emigrantes españoles que se encuentran en el exterior, como mecanismo para canalizar sus demandas en relación con sus necesidades, así como las de su familia.

²⁷ Véase, J. M^a, GOIG MARTÍNEZ, “Derechos...”, *loc. cit.*, p. 329.

²⁸ Véase extensamente, J. SERRANO CARVAJAL, *La emigración española y su régimen jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.

²⁹ Véase, J. I. CASES MÉNDEZ, “Protección de los emigrantes: artículo 42”, en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo IV, EDERSA, Madrid, 1996, p. 146.

³⁰ Véase, J. VIDA SORIA, “La salvaguardia constitucional de los derechos económicos y sociales en la emigración. Un ensayo interpretativo general del art. 42 de la Constitución de 1978” en, Cases Méndez, J.I. y otros, *Emigración y Constitución*, Instituto Español de Emigración, Madrid, 1983; J. I. CASES MÉNDEZ, “Protección...”, *loc. cit.*, pp. 133-164; C. M. DÍAZ BARRADO, “La protección...”, *loc. cit.*, pp. 239 y ss; E. ROJO TORRECILLA, “El derecho a una política de protección de los trabajadores emigrantes” en, J.L. MONEREO PÉREZ/C. MOLINA/M^a N. MORENO VIDA (dirs.), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002, pp. 1525 y ss.

emigrantes o emigradas, con especial atención a su situación laboral y a su protección social³¹. En este sentido, la participación o presencia de la Administración española en el exterior se ha canalizado formalmente a través de la actuación desempeñada por las oficinas consulares y diplomáticas, de conformidad con lo que indica la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, que establece el marco general de acción del Estado en el Exterior, regulando asimismo el Servicio Exterior³².

10. Cabe hacer algunas consideraciones previas sobre la diferencia entre las funciones consulares y las diplomáticas, que no deben confundirse. Las segundas se recogen en el Convenio de Viena, de 18 de abril de 1961, sobre Relaciones Diplomáticas³³, y consisten en: a) representar al Estado acreditante ante el Estado receptor; b) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el Derecho internacional; c) negociar con el Gobierno del Estado receptor; d) enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al Gobierno del Estado acreditante; e) fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor (art. 3).

Por su parte, el consulado es la representación de una Administración pública de un país en el extranjero³⁴. Si bien no existe coincidencia a la hora de precisar sus orígenes históricos, cabe dar cuenta de la existencia de sus principales características durante una época próxima a las Cruzadas, coincidente con el desarrollo del comercio en el litoral del Mediterráneo. Entre sus funciones se encuentran actuar a favor de los nacionales o naturales del Estado que se encuentran en el extranjero, con el objetivo de resolver las contiendas que pudieran plantearse con arreglo a su propio ordenamiento nacional Y, en este sentido, dichas funciones se relacionan con la propia palabra en latín *consulere* (aconsejar) de la que deriva la expresión castellana.

11. Esta función prístina se ha mantenido hasta la actualidad, pudiendo afirmarse que la institución consular tiene como finalidad atender a las personas nacionales del Estado que lo envía y actuar en determinado tipo de negocios o actos conforme a lo que indica el ordenamiento de dicho Estado³⁵. Su régimen está establecido por el Convenio de Viena, de 24 de abril de 1963, sobre relaciones consulares³⁶.

³¹ Véase, A PASTOR PALOMAR/ M^a A. CANO LINARES, “Capítulo VIII. Los órganos de representación de la ciudadanía española en el exterior: el Consejo General de la Ciudadanía española en el exterior y los Consejos de Residentes Españoles” en, Sempere Navarro, A.V. (dir.), *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 227 y ss; E. VILARINO PINTOS, *Curso de Derecho diplomático y consular*, 3^a ed., Tecnos, Madrid, 2007.

³² BOE nº 74, de 26 de marzo de 2014. No obstante, no deben confundirse las autoridades diplomáticas con las consulares, en la medida en que se trata de autoridades y funciones distintas, correspondiendo de forma principal a las segundas la de protección y atención a las personas españolas que se encuentran en el extranjero. En este sentido, la doctrina realiza la distinción entre protección diplomática, protección consular y asistencia o atención consular, de interés también en relación con el tema tratado en esta sede, véase por todos. C. M. DÍAZ BARRADO, “La protección de los españoles en el extranjero. Práctica constitucional”, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria/Gasteiz*, Serv. Pub. Univ. del País Vasco, 1992, pp. 239-354 (y de forma más detenida *infra*).

³³ BOE nº 175, de 23 de julio de 1971. Se trata de la última ley del franquismo en materia de emigración, que si bien mantiene el silencio con respecto al exilio, recoge ayudas de carácter social. En particular, incluía la asistencia social del emigrante, de manera que pudiese disfrutar de los derechos laborales y de Seguridad social en el país de destino; de medidas educativas y culturales, así como para la formación profesional e integración laboral de emigrantes y retornados. Véase extensamente, A. MADRIGAL MUÑOZ, “Atención a la Población Española Residente en el Extranjero Mayor de 65 años”, Madrid, Portal Mayores, *Informes Portal Mayores*, 2008, nº 82, pp. 5-6.

³⁴ Son funciones de protección y de asistencia, que pueden diferenciarse de la denominada “protección diplomática”. Para esta distinción véase extensamente, C. M. DÍAZ BARRADO, “Marco normativo de la protección diplomática. La protección consular y la asistencia consular de los emigrantes españoles” en, F. M. MARIÑO MENÉNDEZ, *Un mundo sin desarraigo. El Derecho internacional de las migraciones*, Catarata, Madrid, 2006, pp. 240 y ss; *id.*, “La protección de los españoles en el extranjero. Práctica constitucional”, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria/Gasteiz*, Serv. Publ. Univ. País Vasco, 1992, pp. 239 y ss.

³⁵ Se define el consulado como la institución jurídico-internacional, que consiste en el establecimiento de un órgano de la Administración pública de un Estado (oficina consular), específico para actuar en el exterior, en el territorio de otro Estado, por acuerdo entre ambos, con el objetivo principal de atender a sus nacionales, conforme a lo establecido por el Derecho internacional y cuando así se requiera, en la forma y en la medida en que lo autorice el Estado de residencia (véase, E. VILARINO PINTOS, *Curso de Derecho diplomático y consular*, 3^a ed., Tecnos, Madrid, 2007, pp. 235-236).

³⁶ BOE nº 56, de 6 de marzo de 1970. Se ha señalado que este instrumento busca, en muchos de los aspectos que regula su aproximación al régimen recogido en el Convenio de Viena, de 18 de abril de 1961, sobre Relaciones Diplomáticas.

El art. 5 indica el contenido de dichas funciones, que, por razones de sistematización, suelen clasificarse en tipos: políticas, de asistencia, protección consular, administrativas, funciones en materia de Derecho privado, función notarial, funciones de carácter procesal, funciones en materia de emigración y establecimiento, etc. Ahora bien, se circunscriben a un territorio determinado, denominado “demarcación consular”.

12. En todo caso, la protección dispensada por el Gobierno de España en el ámbito de los derechos socio-laborales de las personas españolas emigrantes se hace a través de la Dirección General de Migraciones (que depende del actual Ministerio de Inclusion, Seguridad Social y Migraciones). Ahora bien, tras la Ley de 1971 se cuenta en el extranjero con una estructura organizativa de carácter permanente y de amplia operatividad, constituida y articulada por las actuales Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en el exterior (antiguas Consejerías Laborales y de Asuntos Sociales), tras la nueva distribución de carteras ministeriales realizada por el actual Gobierno de España (véase *infra*).

13. Por último, para que sea eficaz el cumplimiento de todas estas funciones, es necesario que se llegue a todas las personas españolas que se encuentren en el extranjero y, para ello, la LECEX mantiene los Consejos de Residentes Españoles (CRE), como órgano de carácter consultivo y asesor, adscritos a las Oficinas consulares de España en el exterior (art. 12). Se trata de órganos de participación institucional, que pueden cumplir importantes funciones relacionadas con la emigración española, como se verá *infra* de forma más detenida³⁷.

2. Las Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en el exterior

14. Cabe dar cuenta a continuación de las modificaciones organizativas y funcionales que han tenido lugar en relación con el funcionamiento de las nuevas Consejerías de Trabajo y Seguridad Social en el exterior tras las reformas operadas por el actual Gobierno de España. De acuerdo con la organización anterior, la Administración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el exterior estaba constituida por las Consejerías de Empleo y Seguridad Social, conforme a lo que indica la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, que establece el marco general de acción del Estado en el Exterior, regulando asimismo el Servicio Exterior. Sus artículos 22 y 23 se refieren, respectivamente, a la acción exterior en materia de empleo y Seguridad Social, así como de emigración e inmigración³⁸.

15. En esta misma Ley 2/2014, de 25 de marzo, se incide, al referirse a la Organización del Servicio Exterior del Estado, en particular en los artículos 41.1 y 45.1.c), en que las unidades administrativas y medios humanos que actúan en el exterior pertenecientes a los distintos departamentos ministeriales se integran en la Misión Diplomática. Igualmente, sus artículos 42.6, 45.3, 45.5 y 47.3 establecen el funcionamiento de las Consejerías y Agregadurías sectoriales, así como de otros órganos técnicos especializados, junto al procedimiento para su creación o supresión.

De otro lado, el art. 1 del RD 1052/2015 indicaba que las Consejerías de Empleo y Seguridad Social son órganos técnicos especializados de las Misiones Diplomáticas y de las Representaciones

³⁷ No obstante, no son escasas las voces críticas acerca de su funcionamiento en la práctica.

³⁸ Artículo 22. Acción Exterior en materia de empleo y seguridad social. 1. La Acción Exterior en materia de empleo y seguridad social se orientará al desarrollo de actuaciones relacionadas con el empleo, las relaciones laborales y el sistema de seguridad social que favorezcan los intercambios, la cooperación y la información en estas materias, así como la atención de los trabajadores españoles y de las empresas españolas en el exterior. 2. La planificación de la Acción Exterior en materia de empleo y seguridad social tendrá presente las iniciativas y medidas que se impulsen en el marco de la Unión Europea y desde la Organización Internacional del Trabajo y otras organizaciones internacionales y comprenderá de forma específica los intercambios en estas materias y la movilidad de expertos. Artículo 23. Acción Exterior en materia de emigración e inmigración. 1. La Acción Exterior en materia de emigración velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política para facilitar su retorno. 2. La Acción Exterior en materia de inmigración se orientará a la ordenación de los flujos migratorios hacia España y a reforzar la lucha contra la inmigración irregular.

Permanentes del Reino de España, para el desarrollo de las funciones que, en el marco de las competencias del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, les encomienda la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y este real decreto.

Señala la EM de la citada Ley (que no ha sido modificada) que la dotación de una estructura más flexible a las Consejerías, que formalmente no contarán con Secciones, facilita su adecuación y adaptación a las circunstancias concretas del colectivo de ciudadanos en el territorio de acreditación. Ello revertirá en una mayor capacidad de reacción y respuesta a sus demandas, manteniendo la calidad en la atención prestada. De este modo, se logra una estructura más racional y acorde de todas las Consejerías, junto con una mayor clarificación organizativa, al tiempo que mejora la calidad del servicio público que prestan a los ciudadanos en un entorno de creciente movilidad.

16. Sin embargo, esta organización administrativa ha variado sensiblemente en la actualidad. En este sentido, cabe señalar que el Consejo de Ministros del 28 de abril de 2020 aprobó el RD 499/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social y se modifica el citado RD 1052/2015, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura de las Consejerías de Empleo y Seguridad social en el exterior y se regula su organización, función y provisión de puestos de trabajo³⁹.

La nueva regulación establece que estas Consejerías pasan a denominarse Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (Disp. Final 2ª, Uno) y se adscriben orgánicamente al Ministerio de Trabajo y Economía social. Sin embargo, desde el punto de vista de su función (en relación con las actuaciones que llevarán a cabo) se establece que dependen de forma conjunta del Ministerio de Trabajo y Economía social y del Ministerio de Inclusión, Migraciones y Seguridad Social. De otra parte, se crea una Comisión Paritaria para la coordinación entre los Ministerios (nuevo art. 2 bis del RD 1052/2015, tras su modificación por el RD 499/2020)⁴⁰.

17. Por último, en cuanto a las funciones de las actuales Consejerías, se indican en el art. 4 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, que se dividen en: de carácter institucional, informativo y asistencial, siendo las dos últimas las que más importancia presentan en relación con la tutela de los españoles que se encuentran en el extranjero por razones socio-económicas⁴¹.

³⁹ BOE nº 121, de 1 de mayo de 2020. El actual art. 1 del RD 1052/2015, de 20 de noviembre, modificado, indica lo que sigue: “*las Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social son órganos técnicos especializados de las Misiones Diplomáticas y de las Representaciones Permanentes del Reino de España, para el desarrollo de las funciones que, en el marco de las competencias de los Ministerios de Trabajo y Economía Social y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, les encomienda la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y este Real Decreto*”.

⁴⁰ Dicha comisión paritaria se define como: “*el órgano consultivo competente para la coordinación entre los ministerios y al que corresponde informar las decisiones en materia de provisión de puestos de trabajo, creación, modificación o supresión de Consejerías y definición de programas de actuación de las Consejerías, en los términos de este artículo*”.

⁴¹ Artículo 4. *Funciones*. 1. La actuación de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social (actuales Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en el exterior) se desarrollará en el marco de los instrumentos de planificación regulados en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, y se sujetará a los principios, directrices, fines y objetivos de la Acción Exterior del Estado en materia de empleo, relaciones laborales, Seguridad Social y emigración e inmigración, de acuerdo con las directrices del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. 2. Con carácter general, las Consejerías de Empleo y Seguridad Social apoyarán el ejercicio de las funciones correspondientes a los distintos órganos superiores y directivos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el ámbito de sus competencias, y en particular desempeñarán las siguientes funciones: a) De carácter institucional: 1.ª Representar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social ejecutando las directrices y actividades que resulten necesarias para tal fin. 2.ª Representar al Jefe de Misión, cuando se le encomiende específicamente. 3.ª Prestar su asesoramiento, asistencia técnica y colaboración a la Jefatura y demás órganos de la Misión Diplomática en las áreas de su competencia. 4.ª Mantener y perfeccionar las relaciones bilaterales entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y las autoridades competentes en el ámbito sociolaboral, así como con interlocutores sociales y organizaciones de participación social del país de acreditación. 5.ª Apoyar la realización de actividades de cooperación técnica en el país de acreditación en materias de su competencia. 6.ª Colaborar en el desarrollo de los acuerdos migratorios. b) De carácter informativo: 1.ª Operar como unidad de información del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en materias de su competencia, recopilando información socio-laboral y migratoria de instituciones y organizaciones del país de acreditación y facilitando las propias en materias de competencia del Departamento. 2.ª Proporcionar a la ciudadanía española información, y en su caso, asesoramiento en materia de empleo, relaciones laborales, seguridad social y migratoria en

3. Coordinación administrativa y cuestiones competenciales

18. En todo caso, el éxito de la actividad de las oficinas diplomáticas y consulares en el ámbito de la asistencia a las personas emigradas españolas está también directamente relacionado con la coordinación y cooperación que exista entre las distintas entidades, que constituyen la Administración del Estado y, en concreto, entre los órganos de la Administración central (entre sí) y los de las Comunidades Autónomas (así como con los entes locales).

Y, por este motivo, la LECEX hace referencia en reiteradas ocasiones a la importancia de la cooperación y coordinación administrativas, para que se cumpla su finalidad. En concreto, la EM fija como uno de sus objetivos: “*fijar el marco de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*”. Y, de hecho, en la práctica, como se ha recordado acertadamente, todos los objetivos de la Ley requieren la colaboración entre el Estado y las CCAA⁴².

19. Para ello, el Título III (bajo la rúbrica, “*Relaciones entre las Administraciones Públicas*”) recoge los mecanismos e instrumentos de cooperación, colaboración y coordinación de las Administraciones Públicas (arts. 29-31). Ahora bien, interesa de una forma más específica la forma en la que dicha colaboración (coordinación y cooperación) se lleva a cabo en el exterior, esto es, de qué forma tales instrumentos permiten que la actuación del Estado tutele de forma efectiva los intereses de la emigración española en el exterior en el momento actual.

20. En este sentido, como se ha señalado *supra*, para realizar esta acción protectora en el exterior, la Ley de Emigración inmediatamente anterior a la actual (Ley 33/1971, de 21 de julio) arbitró una organización articulada en torno a las actuales Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (antiguos, Consejerías Laborales y, a su vez, antiguos Agregados laborales) dependientes de la Misión diplomática (art. 26, 3º), que se mantiene en la actualidad⁴³. De otra parte, el art. 5, 1º de la LECEX indica –de forma genérica– que: “*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 medios personales, materiales y técnicos precisos para prestar la debida asistencia, protección y asesoramiento a la ciudadanía española en el exterior*”⁴⁵.

Además, se establece un sistema mixto de órganos de representación, el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior y los Consejos de Residentes. Dicho Consejo es el instrumento

el ámbito de sus competencias. 3.ª Fomentar acciones para facilitar a la ciudadanía española la búsqueda de empleo en el país de acreditación. c) De carácter asistencial: Sin perjuicio de las competencias de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Interior, desempeñarán las siguientes funciones: 1.ª Atender a los ciudadanos españoles en el exterior con el fin de facilitar tanto su integración laboral y personal en el país de acogida, como facilitar, cuando sea posible, el regreso a España de aquellos que deseen retornar, advirando si procede la documentación laboral y de seguridad social para su posible toma en consideración por la Administración Española, en orden a la emisión del Certificado de Emigrante Retornado. 2.ª Fortalecer las relaciones con las asociaciones y centros de emigrantes españoles en el extranjero, sobre la base de la cooperación mutua. 3.ª Gestionar las pensiones asistenciales en el extranjero y los programas específicos de atención médico sanitaria a los emigrantes que lo necesiten. 4.ª Participar en la tramitación de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social. 5.ª Informar, difundir y tramitar las solicitudes de los programas de ayudas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en favor de los emigrantes. 6.ª Participar en la gestión de los programas de subvenciones financiadas por el Ministerio y orientadas a los españoles en el exterior para cuya resolución sean competentes. d) Cualquier otra función que les sea encomendada en el marco de sus competencias. 3. Para el desarrollo adecuado de las mencionadas funciones la programación de las actuaciones de cada Consejería quedará reflejada en un plan operativo anual, con indicadores de seguimiento, sobre el que dará cuenta y valoración de cumplimiento, además de emplear cualquier otra herramienta de planificación que resulte adecuada.

⁴² Véase, M.ª RAZQUIN LIZÁRRAGA, “Colaboración, cooperación y coordinación entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas” en, J. F. PÉREZ GÁLVEZ. (dir.), *Estudios de Derecho y ciudadanía en el exterior*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, p. 96.

⁴³ Señalaba en concreto: “*los agregados laborales, bajo la dependencia directa del Jefe de Misión y como Delegados del Instituto Español de Emigración, prestarán la debida asistencia a los emigrantes, colaborarán con las representaciones consulares en la repatriación de quienes lo precisen, se relacionarán con los organismos competentes de los países respectivos, cooperarán y mantendrán relaciones con las asociaciones de españoles y, en general, llevarán a cabo cuentas acciones se les encomienden por la Dirección General del Instituto. Corresponde al Instituto Español de Emigración el desarrollo y vigilancia de las normas de actuación que en lo concerniente a emigración hayan de ser aplicadas por los Agregados Laborales*”.

básico para promover la acción de los poderes públicos, junto a los Consejos de Residentes, que constituyen una auténtica instancia local, al establecer una relación de inmediatez entre la ciudadanía y el aparato del Estado⁴⁶. Por último, cabe decir que la especial colaboración exigida por la LECEX entre estas instancias y las oficinas consulares convierte a la Administración consular en un auténtico aparato instrumental al servicio de esta ciudadanía residente en el exterior⁴⁷.

21. Ahora bien, ha de llamarse la atención sobre la competencia exclusiva del Gobierno en relación con la dirección de la Política exterior (art. 97 CE) y también en el ámbito de las relaciones internacionales (art. 149, 1, 3º CE). Si bien se reconoce en el art. 5 a las CCAA el ejercicio de sus propias competencias que se proyectan hacia el exterior (Acción exterior), ello tiene lugar siempre que se respeten los principios de esta ley y se adecúen a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior del Gobierno.

Y, por tanto, las actuaciones de las CCAA en el exterior no podrán comportar la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación directa o indirecta de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir ni perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno (art. 11, 3º Ley 2/2014)

III. Funciones relacionadas con la emigración

1. Especial consideración hacia las personas emigradas españolas

22. Como se ha señalado *supra*, la LECEX es la expresión de la idea del legislador de construir una política a favor de las personas españolas que emigran al extranjero por razones socio-económicas⁴⁴. Ahora bien, no puede decirse que se trate de una política nueva, sino que este objetivo se encontraba ya recogido en la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) y, en concreto, en el art. 42, al señalar que: “*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*”.

23. Sin embargo, no se considera que esta disposición se centre, de forma específica, en la tutela de los derechos socio-laborales de los emigrantes en el extranjero, conforme al principio de igualdad (art. 14 CE), sino que el legislador constitucional trató, más bien, de situar el énfasis en la relación entre la emigración española y su retorno, estableciendo una equiparación entre ambos regímenes, en el momento en el que no es tan importante para el país la emigración sino, más bien, el retorno de los que emigraron durante las décadas anteriores⁴⁵. Por tanto, la CE establece un marco jurídico en el que la actuación del Gobierno de España no se orienta, de forma tan específica, hacia la mayor efectividad de los derechos socio-laborales de los españoles emigrantes o emigrados, sino que, por el contrario, esta cuestión se relaciona de forma inmediata con su retorno al país de origen⁴⁶.

⁴⁴ Véase extensamente, C. SÁNCHEZ TRIGUEROS/ M^a B. FERNÁNDEZ COLLADOS, “Capítulo V. Objetivos de la Ley 40/2006 y normas concordantes” en, A.V. SEMPERE NAVARRO (dir.), *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 143 y ss.

⁴⁵ Véase, E. ROJO TORRECILLA, “El derecho a una política de protección de los trabajadores emigrantes” en, J.L. MONEREO PÉREZ/C. MOLINA/M^a N. MORENO VIDA (dirs.), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002, pp. 1525 y ss.

⁴⁶ Por el contrario, otros autores observan en el art. 42 de la CE dos enunciados distintos que se encuentran vinculados por un nexo común, que consiste en la garantía del principio de igualdad de los trabajadores españoles en el extranjero y los ciudadanos que residen en el territorio español. Dichos enunciados son los siguientes: la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y la orientación de la política española hacia el retorno [véase, S. OLARTE EMCABO, “Capítulo IV. Los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el exterior y la política de retorno. el marco constitucional (art. 42 CE)” en, A.V. SEMPERE NAVARRO (dir.), *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Aranzadi, Pamplona, 2009, p. 135].

O, dicho de otro modo, se trata –más bien- de salvaguardar las condiciones necesarias para que el español pueda tener una “digna calidad de vida” en España, sin necesidad de emigrar⁴⁷. El “derecho a emigrar” estaría recogido en el art. 19 de la CE. Ahora bien, cabe señalar la posibilidad de que el art. 42 de la CE se ajuste a los actuales desplazamientos de las personas jóvenes españolas, que salen del país, en el que no encuentran una oportunidad laboral que se adecue a su formación, ni tampoco de calidad y que les permita cierta estabilidad.

24. Más bien al contrario, en el momento actual, las políticas que han de ponerse en marcha por el Gobierno de España consisten en garantizar la protección de los derechos socio-laborales de los españoles que emigran, así como su protección social y la de sus familias, en un contexto de persistente crisis económica. Y, en este sentido, ha de ser bien saludada la LECEX, que constituye el marco regulador de la actuación española en el exterior a favor de las personas emigradas o emigrantes que ostentan la nacionalidad española⁴⁸.

25. En concreto, la LECEX señala que: “*el Estatuto se configura como el marco jurídico que garantiza a la ciudadanía española residente en el exterior el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales en términos de igualdad con los españoles* Sin embargo, no son los únicos aspectos que aborda la ley, sino que, por el contrario, el Cap. II dispone de un importante número de medidas destinadas a la protección de los españoles que se encuentran en el extranjero, de tipo social, entre las que se encuentran también los programas de formación profesional, la asistencia sanitaria, etc, como se verá *infra* de forma más detenida⁴⁹. También recoge el Cap. III medidas en el ámbito de los derechos relativos a la educación y a la cultura (arts. 23- 25).

26. En este contexto, la LECEX se apoya en los Consulados y otras representaciones del Estado español en el extranjero, con la finalidad de cumplir el objetivo de tutela que la preside. Y, por ello, cabe decir que –en el momento actual- las oficinas diplomáticas y consulares españolas despliegan una relevante función en relación con la emigración, mejorable (sin duda), pero sin la que no sería ni tan siquiera viable el diseño de una concreta política de tutela de la emigración de españoles, que ha de ponerse en práctica en países extranjeros necesariamente.

2. Los Consejos de Residentes adscritos a las oficinas consulares de España

27. Desde 1987 se hallan constituidos los Consejos de Residentes españoles (CRE), con miembros elegidos por los emigrantes, en determinadas demarcaciones consulares y el Consejo General de la

⁴⁷ Y, por ello, se señala que esta disposición consagra un “derecho social”, que permite exigir una actividad determinada a los poderes públicos, en orden a hacer realidad aquellos condicionantes socio- económicos, que permitan que un ciudadano no se vea obligado a emigrar (véase, J. I. CASES, “Protección...”, *loc. cit.*, p. 148). En este mismo sentido, se considera que cabría alinear a la CE de 1978 dentro del conjunto de los textos normativos que tienen una consideración desfavorable al hecho migratorio (véase, R. ARAGÓN BOMBÍN, “La emigración...”, *loc. cit.*, p. 62).

⁴⁸ La doctrina valora de forma positiva la Ley, en especial, porque relaciona los derechos sociales de los emigrantes y el catálogo de prestaciones que el Estado ha de garantizarles. Véase, en particular, A.V. SEMPERE NAVARRO, “Capítulo III. El Estado social ante los ciudadanos expatriados” en, A.V. SEMPERE NAVARRO (dir.), *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 81 y ss; F. GURRERA CASAMAYOR, “Ciudadanía en el exterior: un ejemplo de cooperación en la dificultad” en, J. F. PÉREZ GÁLVEZ (dir.), *Estudios de Derecho y ciudadanía en el exterior*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, p. 44.

⁴⁹ En concreto, el art. 17, en este mismo Capítulo, se refiere a la protección de la salud y su apartado 2º, inciso segundo prevé la posibilidad de suscribir acuerdos preferentemente con las entidades públicas aseguradoras o prestadoras de cuidados de salud de los países en los que sea necesario garantizar la efectividad del derecho a la protección de la salud. También podrá suscribir 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. Véase extensamente, J. F. PÉREZ GÁLVEZ, “Régimen jurídico de la emigración y la ciudadanía española en el exterior: nuevos retos en el ámbito de la protección de la salud” en, J.F. PÉREZ GÁLVEZ (dir.), *Estudios de Derecho y ciudadanía en el exterior*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 99 y ss; R. P. RON LATAS “Los aspectos...”, *loc. cit.*, pp. 943 y ss.

Emigración, con participación de la Administración Central y Autonómica, de los emigrantes elegidos por los Consejos de Residentes Españoles y de las organizaciones sindicales y empresariales⁵⁰. Los CRE - regulados en la actualidad por el RD 1960/2009, de 18 de diciembre-, son órganos de carácter consultivo y asesor adscritos a las oficinas consulares de España (art. 1)⁵¹.

Entre sus funciones de mayor interés se encuentra la de difundir entre la comunidad española las medidas adoptadas por las Administraciones públicas en aquellos temas que afecten a los españoles residentes en la circunscripción [art. 4, letra d)]. También tienen como función encauzar hacia la oficina consular cuestiones de interés general o particular de la comunidad española que se encuentra en el extranjero, colaborando en todas las actividades que le estén expresamente asignadas conforme a su régimen legal [art. 4, letra c)]⁵². Pero, en todo caso, para evitar posibles conflictos, añade el citado art. 4, primer inciso, del RD 1960/2009: con respeto en toda su integridad de las funciones y atribuciones del jefe de la oficina consular, las disposiciones del Derecho interno del país de residencia y el derecho internacional convencional o consuetudinario⁵³.

IV. Funciones relativas al empleo y protección social de los españoles en el extranjero

1. Formación y orientación para el empleo y la ocupación

28. Si, como se ha indicado *supra*, la LECEX ha tenido la finalidad de crear un marco regulador del estatuto de los derechos de los españoles en el extranjero, no cabe duda de que los aspectos más relevantes se relacionan con los derechos socio-laborales, a los que presta atención específica el legislador, configurando lo que la doctrina denomina “la ciudadanía social”⁵⁴. En particular, en relación con el empleo, el art. 21 se refiere a las acciones de información socio-laboral y orientación y participación en programas de formación profesional ocupacional y el art. 22 trata sobre los derechos en materia de empleo y ocupación.

En concreto, el art. 21, 1º incide en un aspecto crucial para el logro del objetivo que se propone el legislador, en la medida en que la lejanía del español, que se encuentra en el extranjero, puede hacer –en principio- más complicado el acceso a la información por parte del español. Por tanto, se pone de relieve el papel trascendental que desempeñan los Consulados y Embajadas españolas en el exterior en relación con la diseminación de la información en el ámbito del empleo y la ocupación de los españoles en el exterior⁵⁵.

⁵⁰ Se crearon por RD 1339/1987, de 30 de octubre, modificado por el RD 597/1994, de 8 de abril. A ellos se refiere igualmente la LECEX en el art. 12. En concreto, señala que: “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”. Sus funciones se indican en el art. 13, desarrollado reglamentariamente

⁵¹ BOE nº 2, de 2 de enero de 2010. En cuanto a su constitución, señala el art. 2 que tendrá lugar: “en todas las circunscripciones consulares en cuyas listas del Censo Electoral de Residentes Ausentes se hallen inscritos, como mínimo, mil doscientos electores, se constituirá, por elección, un Consejo de Residentes Españoles como órgano consultivo de la respectiva oficina consular”. Ha de citarse también la Orden AEC/2172/2010, de 13 de julio, por la que se regula la constitución, elección y funcionamiento de los Consejos de Residentes Españoles en el Exterior (BOE nº 192, de 9 de agosto de 2010).

⁵² Y, en este mismo sentido, indica el citado art. 4, letra 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”. Véase extensamente, A. PASTOR PALOMAR/ M^a A. CANO LINAES, “Capítulo VIII. Los órganos de representación...”, *loc. cit.*, pp. 227 y ss.

⁵³ Además, eligen a un número determinado de representantes en el Consejo General de la Emigración, órgano consultivo, adscrito a la Dirección General de Migraciones (véase *infra*), a través del cual tiene lugar la participación de los españoles residentes en el extranjero, junto a los sindicatos, asociaciones empresariales y Administración pública (central y autonómica) en la gestión de la política migratoria (véase, J. I. CASES MÉNDEZ, “Protección...”, *loc. cit.*, p. 158).

⁵⁴ Véase, P. CONDE COLMENERO, “Cap. XIV. La información socio-laboral y la orientación y participación en programas de formación profesional ocupacional de los ciudadanos españoles en el exterior” en, A.V. SEMPERE NAVARRO (dir.), *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 425 y ss.

⁵⁵ Esta disposición señala que: “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,

29. Ahora bien, ha de tomarse en cuenta que dicha información ha de referirse a las ofertas de empleo existentes en el país extranjero, de las que tenga conocimiento la Administración española, para las que concederá ayudas destinadas a facilitar la inserción socio-laboral de los españoles que residan en dichos países. No obstante, cabe llamar la atención acerca de las limitaciones que, en principio, existen para que dicha información pueda ser de utilidad en estos casos, en la medida en que será necesario que existan canales de información entre el Estado español y los Estados extranjeros en los que se realicen las ofertas de empleo.

A su vez, indica el art. 21, 2º que: “*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*”⁵⁶. De otro lado, el apartado 3º de esta misma disposición insiste en la necesaria colaboración administrativa, también con los 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 discapacidad⁵⁷.

Por último, art. 22 (titulado: “*Derechos en materia de empleo y ocupación*”), se centra, en particular, en la situación de las personas españolas que se encuentran en el extranjero, con el objetivo de que puedan también tener información y participar en el mercado de trabajo español. Para ello, se promoverá el acceso a la información a través del Sistema Nacional de Empleo sin perjuicio de la que sea suministrada por las agencias autonómicas de empleo y ocupación⁵⁸. De otro lado, esta disposición hace referencia al desplazamiento a España de los trabajadores españoles que prestan sus servicios para una empresa establecida en el extranjero (apdo. 2º) y al visado para búsqueda de empleo a favor de los hijos o nietos de españoles de origen (apdo. 3º).

2. Prestaciones sociales y asistenciales

30. El papel que desempeñan las oficinas consulares y diplomáticas españolas en el extranjero no es de menor importancia en relación con la protección social de las personas españolas que residen habitualmente en el extranjero, sino que, por el contrario, actúan ejerciendo funciones de transmisión y canalización de las solicitudes para el cobro de las citadas prestaciones.

Y, en concreto, una de las principales novedades que introdujo la LECEX es el reconocimiento de una “prestación por razón de necesidad” para las personas españolas que residen en el extranjero y se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad (art. 19)⁵⁹. Se regula por el RD 8/2008, de 11

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”.

⁵⁶ Como se ha destacado con acierto, la norma no deja claro si se trata de la participación de los emigrados españoles en el mercado de trabajo español o extranjero (véase, RON LATAS, R. P., “Los aspectos laborales...”, *loc. cit.*, p. 957).

⁵⁷ Véase, extensamente, P. CONDE COLMENERO, “Cap. XIV. La información socio-laboral...”, *loc. cit.*, pp. 425 y ss (esp. pp. 436 y ss). Véanse, entre otras, la Res. de 20 de diciembre de 2010, de la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior, por la que se convocan ayudas para 2011 del Programa de Proyectos e Investigación de la Orden TAS/874/2007 de 28 de marzo (BOE nº 316, de 29 de diciembre). También la Res. de 11 de noviembre de 2010, de la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior, por la que se convocan ayudas para 2011 del programa de Mujeres de la Orden TAS/874/2007/, de 28 de marzo (BOE nº 281, de 20 de noviembre). Para las correspondientes a 2021 véase el Sitio oficial: <http://www.ciudadaniaexterior.empleo.gob.es/es/horizontal/normativa/index.htm>. Las Becas “Reina Sofía” también pertenecen a este tipo de medidas. Su finalidad es favorecer que los españoles que residen habitualmente en el extranjero, que no cuenten con recursos suficientes, puedan formarse en España.

⁵⁸ Como se ha señalado, se trata de emular el modelo ya proporcionado por la red europea de servicios EURES (*European Employment Services*), aprobada por Decisión 2003/8/CE, de 23 de diciembre de 2002, por la que se aprueba el Reglamento del Consejo 1612/68 (véase, R. P., RON LATAS, “Los aspectos laborales...”, *loc. cit.*, p. 958).

⁵⁹ Como indica la EM de la LECEX, “*se introduce la prestación por necesidad como un nuevo concepto que engloba la pensión asistencial por ancianidad, regulada en su normativa específica, junto con la asistencia sanitaria, dado que la vista de la evolución actual de estas pensiones se precisa modificar su regulación, para su mejor adaptación a las necesidades reales de sus potenciales beneficiarios*”. En concreto, el citado art. 19, 1º señala que: “*la Administración General del Estado, en los*

de enero, sobre la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados, que tiene una clara finalidad de protección⁶⁰. Su art. 8, 1º prevé la participación de las Embajadas (secciones consulares o secciones de trabajo y asuntos sociales o Consejerías de trabajo y asuntos sociales) en su tramitación⁶¹.

31. Ahora bien, no se trata sólo de una mera participación en la tramitación de las solicitudes, sino que tienen encomendado realizar cualquier actuación relacionada con la comprobación de la documentación presentada, que transmitirá a la Dirección General de Emigración (actual Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio de Inclusión Social, Seguridad Social y Migraciones)⁶². Además, ejercen funciones de custodia y archivo de la documentación (art. 8, 3º, 4º y 5º).

32. Junto a la citada prestación, se han arbitrado un conjunto de medidas de protección, entre las que cabe citar las aprobadas por la Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional (los denominados “Niños de la Guerra”, EM de la LECEX)⁶³.

Cabe decir, por ello, que la participación de las oficinas diplomáticas o consulares que se encuentran en las Embajadas y Consulados de España en el extranjero cumplen importantes funciones relacionadas con la tramitación de las solicitudes o expedientes en orden a conseguir prestaciones relacionadas con la protección social de los españoles que residen en el exterior.

33. Por último, el art. 20 de la LECEX hace específica referencia a los servicios sociales para mayores y dependientes. Y, en concreto, a la obligación que tienen los poderes públicos de fomentar la

*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 socio-económica del país de residencia”. Véase, en particular, L. MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE/ F.J. HIERRO HIERRO, “Capítulo XII. Actuaciones en el ámbito de la Seguridad social para el mantenimiento y la conservación de derechos y la nueva prestación por razón de necesidad” en, Sempere Navarro, A.V. (dir.), *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 357 y ss.*

⁶⁰ BOE nº 21, de 24 de enero de 2008. No obstante, ha sido modificado el art. 26 del citado RD por la Disp. Final 5ª de la Ley 25/2015, de 28 de Julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras cuestiones de orden social (BOE nº 180, de 29 de Julio de 2015). El mencionado art. 26, en concreto, ha sido redactado conforme al contenido publicado en el BOE de corrección de errores nº 296, de 11 de diciembre de 2015. Cabe citar también la Resolución, de 10 de enero de 2011, de la Dirección General de la Ciudadanía española en el exterior, por la que se proroga el derecho a asistencia sanitaria para todos aquellos beneficiarios de prestación económica por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior que acreditasen esta condición a 31 de diciembre de 2010. El RD 8/2008 dejó sin eficacia el RD 728/1993, por el que se establecen las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los emigrantes españoles, vigente hasta el 25 de enero de 2008 (BOE nº 121, de 21 de mayo de 1993). Se indica que representó la medida de mayor alcance en la protección de los españoles en el extranjero, al garantizar a los mayores españoles del exterior el mismo nivel de vida del que disfrutaban quienes residen en España (véase, L. MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE/ F.J. HIERRO HIERRO, “Capítulo XII. Actuaciones...”, *loc. cit.*, p. 359).

⁶¹ Cabe destacar en este sentido el art. 8, 3º que señala que: “*las Consejerías de Trabajo y Asuntos sociales serán competentes para realizar todos los actos de instrucción, de los españoles residentes en el ámbito geográfico de los países en los que tengan acreditación. En los países en los que no esté acreditada dicha Consejería, los expedientes se instruirán por los servicios correspondientes a las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero*”. Véase también la participación de las Embajadas españolas prevista en el art. 11, 3º de este mismo texto legal.

⁶² La Dirección General de Migraciones (que asume las funciones que correspondían a la antigua Dirección General de Emigración) se ocupa de: la atención a los españoles en el exterior y retornados; el reconocimiento y gestión de prestaciones económicas y ayudas asistenciales destinadas a españoles en el exterior y retornados; la asistencia sanitaria, en su país de residencia, a los españoles de origen beneficiarios de prestaciones económicas; la gestión de los programas de subvenciones y ayudas destinados a los españoles en el exterior y retornados y la coordinación funcional de la actuación de los órganos periféricos de la Administración General del Estado con competencias en materia de emigrantes retornados

⁶³ BOE nº 68, de 28 de marzo de 2015. Desarrollada a través de la Orden TAS/1967/2005, de 24 de junio, por la que se establecen las disposiciones para el desarrollo y aplicación de la Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados en el extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.

red de servicios sociales, para lograr la realización de las actividades encaminadas a la consecución del bienestar integral de los españoles mayores que residen en el exterior⁶⁴. Y, en este sentido, cabe citar la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, cuya puesta en práctica en el extranjero -como señala la doctrina- constituye un gran reto para el Gobierno español⁶⁵.

V. Consideraciones finales y conclusiones

34. La LECEX constituye una apuesta clara hacia el reconocimiento del capital social que suponen los emigrados españoles para España. De otro lado, no puede decirse que, en el momento actual, sean escasos los recursos con los que cuentan las personas españolas que residen de forma habitual en el extranjero y que emigraron o emigran por razones socio-económicas (de forma preferente). En este contexto, la función que corresponde a los consulados y oficinas diplomáticas españolas en el exterior es fundamental, al tratarse del cauce a través del cual se lleva a cabo esta política española de protección y salvaguardia de los derechos de las personas emigradas españolas en el extranjero.

Y, en particular, cuando se trata de sus funciones relacionadas, en concreto, con el empleo y con su protección social, tienen atribuidas una importante misión conforme a los actuales arts. 18 y ss de la LECEX. Sin las funciones de información, asesoramiento y canalización de las ayudas que se ponen en marcha por el Gobierno de España que desempeñan las citadas oficinas, no sería ni tan siquiera viable articular la citada política. Ahora bien, no pueden considerarse suficientes a día de hoy, al haber cambiado de forma importante las circunstancias socio-económicas de España (a partir de 2008) y, por tanto, encontrarse un número cada vez más importante de españoles, en especial, jóvenes, en el extranjero, en busca de las oportunidades laborales que no encuentran en España.

35. Por último, hay una cuestión competencial de importancia, en la medida en que la actuación de las Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad social en el exterior es una competencia exclusiva del Estado (política exterior), lo que entra en contradicción, hasta cierto punto, con el objetivo de la LECEX de crear canales o vías de cooperación entre el Estado y las CCAA a la hora de establecer los cauces para llevar a cabo la citada tutela de los españoles que se residen en el extranjero por razones socio-económicas.

⁶⁴ En particular, se prestará especial atención a los centros y asociaciones de españoles en el exterior (y retronados), que cuenten con infraestructuras para la atención de personas mayores o en situación de dependencia. Y, en especial, se desarrollarán medidas específicas para 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 la legislación vigente.

⁶⁵ BOE de 21 de marzo de 2005. Véase, C. SÁNCHEZ TRIGUEROS/ M^a B. FERNÁNDEZ COLLADOS, "Capítulo V. Objetivos de la Ley 40/2006...", *loc. cit.*, pp. 163 y ss.