



CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO RELATIVO AL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY 40/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR

De conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sustancia, con carácter previo a la elaboración de un proyecto normativo sobre el asunto de referencia, una consulta pública al objeto de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

Los eventuales interesados podrán participar remitiendo sus aportaciones a través del portal web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, «Participación pública en proyectos normativos», subsección «Consulta pública previa», conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre.

La consulta pública estará abierta **hasta el jueves 8 diciembre de 2022** (inclusive), pudiendo los interesados hacer llegar sus aportaciones y opiniones sobre los aspectos planteados en este documento a través del siguiente buzón de correo electrónico: sgcpepr@inclusion.gob.es

Antecedentes de la norma

- Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.
- Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica 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.
- Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados.
- Real Decreto 230/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.
- Real Decreto 1493/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas destinadas



a atender las situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados.

- Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo.
- 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 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.
- Orden TAS/561/2006, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas asistenciales correspondientes a los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles no residentes en España.
- Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados.
- Orden ESS/1650/2013, de 12 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para 2013 la concesión de subvenciones destinadas al programa de Jóvenes de la Dirección General de Migraciones.
- Resolución de 27 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de Migraciones, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan de Retorno a España.

Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma

El marco jurídico básico establecido por la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, dirigido a garantizar a los españoles del exterior el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales en términos de igualdad con los españoles residentes en España, conforme al mandato del artículo 42 de la Constitución Española, en concordancia con sus artículos 14, 19, y 68.5, ha encontrado desarrollo en la serie de normas de diverso rango enumeradas en el apartado anterior, junto a las que perviven algunas dictadas con anterioridad al Estatuto de 2006.

Se trata de un entramado normativo dispar en cuanto a rango, antigüedad y contenido, que requiere ser actualizado, modificado o, en su caso, derogado, a fin de dotar a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, de un desarrollo reglamentario acorde con la realidad social, económica, demográfica, laboral y sanitaria del momento actual y adaptado a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, según los datos publicados por el Instituto Nacional de



Estadística, la ciudadanía española residente en el extranjero se ha duplicado en poco más de diez años, pasando de 1,4 millones en 2009 a más de 2,7 millones en 2022. El peso creciente de la ciudadanía española en el exterior y las características de la nueva emigración surgida a raíz de la crisis económica iniciada en 2008, requiere de nuevos enfoques y medidas, además de mejorar los mecanismos de apoyo a la población en el exterior ya existentes.

Necesidad y oportunidad de su aprobación

En cuanto a la necesidad de aprobación de este Reglamento, la propia Ley 40/2006, de 14 de diciembre, prevé un posterior desarrollo reglamentario de forma explícita en varios de sus preceptos: el artículo 2 en relación con la extensión de su ámbito de aplicación los familiares de los españoles en el exterior y la forma de acreditar la condición de ciudadano español retornado; el artículo 5 en lo relativo a la asistencia jurídica de la población española en el exterior; el artículo 10 sobre la organización y funcionamiento del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior; el artículo 12 en lo relativo a la organización y funcionamiento de los Consejos de Residentes Españoles en el exterior; el artículo 14 en cuanto a la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en los órganos de participación de la emigración; el artículo 15 en cuanto al establecimiento del Censo de Asociaciones y Centros Españoles en el exterior; el artículo 17 acerca del desarrollo del derecho de protección de la salud de los españoles en el exterior; y, en fin, el artículo 19 en cuanto al desarrollo de la prestación por razón de necesidad.

Por otra parte, la disposición adicional tercera de esta Ley autoriza al Gobierno para que, en el ámbito de competencias del Estado, dicte cuantas disposiciones sean necesarias para su aplicación y desarrollo.

Este desarrollo se ha llevado a cabo de manera parcial a través de diversas normas, como el Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados; el Real Decreto 1493/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de ayudas destinadas a atender las situaciones de extraordinaria necesidad de los españoles retornados; el Real Decreto 230/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior. En cuanto a la labor de fomento de las actividades de los españoles en el exterior, aparece la Orden ESS/1613/2012, de 19 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados.

Por otra parte, dado que no contradicen lo dispuesto en esta Ley, se han



mantenido en vigor otras normas anteriores a ella, como la Orden TAS/561/2006, de 24 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas asistenciales correspondientes a los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles no residentes en España; el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo; o 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 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.

En cuanto a la política de retorno, a la que la Ley 40/2006 de 14 de diciembre dedica todo su Título II, no ha conocido desarrollo reglamentario alguno. En este sentido, hay que señalar la relevancia del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019 por el que se aprueba el Plan de Retorno a España. Sin embargo, dada la importancia que la Ley otorga a esta política, que surge de un mandato del artículo 42 de la Constitución Española, se hace precisa, además, una regulación reglamentaria de esta política.

Además, toda esta normativa se ha visto superada por la realidad de la emigración española más reciente, duplicada cuantitativamente en el plazo de diez años y, también, con unas nuevas características que la diferencian, en algunos aspectos, de la emigración española de épocas anteriores. En el momento actual nos encontramos, por tanto, ante un esquema de emigración en el que conviven modelos migratorios diferentes: la emigración española tradicional a Europa de los años 60 y 70; la de los descendientes de la emigración española a Iberoamérica principalmente de la primera mitad del siglo XX y la emigración provocada por la crisis económica de los años 2008 en adelante. Se trata de supuestos migratorios diferentes que requieren medidas diferentes y, para las cuales, el actual marco normativo requiere adaptación.

Por otra parte, las normas de aplicación de esta ley en vigor, especialmente en el ámbito prestacional, no pueden ser ajenas a los importantes cambios administrativos que se han producido en los últimos años, como la transferencia de la gestión de las pensiones no contributivas a las Administraciones de las Comunidades Autónomas o, más recientemente, la aprobación del Ingreso Mínimo Vital. Tampoco la actividad subvencional puede ser ajena a las actuaciones autonómicas de fomento de las actividades de las colectividades de la ciudadanía española en el exterior, especialmente en el ámbito de coordinación e intercambio de información.

Por último, también hay que tener en cuenta las propias necesidades detectadas por las principales unidades responsables de gestionar los diferentes programas, después de más de una década de experiencia desde la aprobación de las normas de desarrollo citadas anteriormente.



En conclusión, se requiere un reglamento de desarrollo, que trate de manera integral la materia, superando la dispersión normativa y, además, adaptado a la realidad actual de la emigración española y a las características actuales del ámbito prestacional de las Administraciones Públicas.

Objetivos de la norma

Los objetivos de la norma son:

- Desarrollar reglamentariamente la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.
- Adaptar la normativa existente a los cambios producidos en la emigración española durante la última década y a las características de los diferentes colectivos de ciudadanos españoles residentes en el exterior.
- Reunir en una sola norma el contenido de todas las normas ahora vigentes que afectan a la emigración, con el fin de colmar posibles lagunas normativas.
- Actualizar la normativa reguladora de prestaciones y subvenciones en materia de ciudadanía exterior a los cambios producidos en las Administraciones Públicas españolas, a la aprobación del Ingreso Mínimo Vital y a las necesidades detectadas durante más de diez años de experiencia en la gestión.
- Dotar a la política de retorno prevista en el Título II de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, de una regulación reglamentaria de la que carece actualmente.

Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias

Las posibles actuaciones no regulatorias redundarían en una mejora de la gestión, pero no solucionarían el problema principal: la Ley 40/2006 de 14 de diciembre no cuenta con un reglamento de desarrollo general; las normas existentes desarrollan elementos parciales de forma fragmentada y todas estas normas no tienen en cuenta los cambios cuantitativos y cualitativos observados en la emigración española durante la última década.

No parece razonable otra solución regulatoria a través de normas de inferior rango, ya que éstas no podrían aportar el enfoque integral que ofrece el reglamento de desarrollo de una ley, ni contarían con la jerarquía normativa adecuada a esta finalidad.