

**SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL ESTATUTO
DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES
EN EL EXTERIOR**



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo constituida con carácter específico para el examen del Anteproyecto de Ley del Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 21 de diciembre de 2005, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 18 de octubre del año 2005, tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito del Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el Consejo emitiera Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior. La solicitud de emisión de Dictamen fue trasladada a una Comisión de Trabajo constituida con carácter específico para la elaboración de la propuesta de Dictamen.

El Proyecto viene acompañado de una Memoria justificativa, una Memoria económica y una Memoria de impacto de género, en las que se razona, desde estas tres ópticas, el coste, adecuación y oportunidad del Anteproyecto de Ley para definir el marco jurídico y las condiciones básicas para garantizar a los ciudadanos españoles residentes en el exterior el ejercicio de los derechos

y deberes constitucionales, así como para reforzar los vínculos sociales, culturales y económicos con España y con sus respectivas comunidades de origen.

En la Memoria económica se señala que, desde el punto de presupuestario, esta iniciativa legislativa incorpora todas las partidas de gasto de las actuaciones de protección y apoyo a los españoles residentes fuera de España, desarrolladas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Educación y Ciencia. A este respecto, cabe destacar la aportación del primero de los ministerios citados, que implica el 87,9 por 100 del presupuesto para estas actuaciones en 2006. En relación con el año 2005, se prevé un incremento de gasto del 27,8 por 100, esto es, un aumento de 33.645,14 miles de euros. En cuanto a las actuaciones contempladas, se observa que, en términos generales, los importes destinados se mantienen en la mayoría de las partidas, salvo en el caso del pre-

supuesto destinado a pensiones asistenciales en el exterior y a la prestación económica «Niños de la Guerra», actuaciones que experimentan un importante incremento del 45,6 y del 83 por 100, respectivamente, y, a mayor distancia, las ayudas para asistencia sanitaria en España que se elevan en un 2 por 100. En cambio, se aprecia una disminución de un 4,9 por 100 de las cantidades destinadas a ayudas a centros de mayores en el exterior.

Acompaña también al Anteproyecto una Memoria sobre el impacto de género, en la que se considera que la norma proyectada carece de impacto por razón de género, salvo la referencia que realiza a los colectivos con especiales dificultades de integración social o laboral en que se incluyen expresamente a las mujeres.

A petición del CES, el día uno de diciembre tuvo lugar la comparecencia del Director General de Emigración, señor don Agustín Torres Herrero ante la Comisión de Trabajo para ampliar la información relativa al Anteproyecto de Estatuto y a las circunstancias que han dado lugar a los principales cambios que introduce con respecto a la normativa vigente en la actualidad.

La emigración española ha constituido un fenómeno político, social y económico que ha caracterizado la historia de España, en especial desde la segunda mitad del siglo XIX hasta más allá de mediados del siglo XX. A su vez, a partir de la década de los setenta se produjo un fenómeno de signo contrario al anterior, como es el regreso o retorno de los españoles emigrantes. En la actualidad se estima que son en torno a 1,5 millones los españoles y sus descendientes que residen fuera de España.

Tras los primeros antecedentes legislativos de los años 1907 y 1924, que reconocían el principio de la libertad de emigración, la Ley 93/1960, de 22 de diciembre, de Bases de ordenación de la emigración y el Decreto-Ley 1000/1962, de 3 de mayo, del Texto articulado de la Ley de Ordenación de la emigración, en un primer momento, y la posterior, y aún vigente, Ley 33/1971, de 21 de julio, de Emigración, supusieron un cambio de criterio en el enfoque de los movimientos migratorios, prestando mayor atención al régimen jurídico de la emigración, a la previsión de medidas

de asistencia social al emigrante, y a la posibilidad de éstos de acogerse a planes, operaciones y programas para facilitar el desplazamiento y el acceso al empleo en el país de acogida.

El artículo 42 de la Constitución Española de 1978 establece, entre los principios rectores de la política social y económica, 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.

En desarrollo de este mandato constitucional, y más allá de la vigencia parcial de la referida Ley 33/1971, se han sucedido distintas iniciativas normativas, en materias tales como los cauces y órganos de participación (Consejo General de la Emigración y Consejos de Residentes Españoles), y acciones a favor de los emigrantes, entre las que, sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse las siguientes:

- Real Decreto 1339/1987, de 30 de octubre, sobre cauces de participación institucional de los trabajadores en el extranjero.
- Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los emigrantes españoles.
- 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.

Asimismo, cabe subrayar la existencia de diferentes programas de actuación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a favor de los emigrantes españoles, así como la suscripción con las principales Comunidades Autónomas de origen de la emigración española al extranjero de acuerdos de colaboración, en los que se establecen medidas de acción social a favor de los emigrantes y retornados.

Las infracciones y sanciones en materia de emigración se encuentran definidas en el capítulo

lo IV, Sección 1.^a del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido sobre Infracciones sanciones en el orden social.

Finalmente, hay que recordar que el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece en su disposición adicional primera que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para que la acción protectora de la Seguridad Social se ex-

tienda a los españoles que se trasladen a un país extranjero por causas de trabajo y a los familiares que tengan a su cargo o bajo su dependencia, a cuyo efecto deberá atender a garantizar a los emigrantes la igualdad o asimilación con los nacionales del país de recepción en materia de Seguridad Social. Asimismo, por lo que se refiere a la acción protectora por desempleo, los emigrantes retornados se contemplan expresamente entre los posibles beneficiarios del subsidio por desempleo y de la renta activa de inserción.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen desarrolla el Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior a lo largo de cuatro títulos, distribuidos en 29 artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y cuatro disposiciones finales.

Título preliminar (artículos 1 a 3)

El título preliminar se ocupa de las disposiciones generales del Anteproyecto, en las que se determina que con esta norma se atiende a una triple finalidad: establecer el marco jurídico y las condiciones básicas para garantizar a los ciudadanos españoles residentes en el exterior el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales en términos de igualdad con los españoles residentes en España; delimitar las líneas básicas de la acción protectora del Estado, en aras de mejorar las condiciones de vida de los españoles en el exterior; y establecer el marco de cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley amplía el concepto de emigración recogido en la Ley 33/1971, cuya acción protectora se destinaba exclusivamente a los españoles que se trasladasen a un país extranjero con el fin de trabajar en él de manera estable y a los familiares que éstos tuvieran a su cargo o bajo su dependencia. El Estatuto dicta-

minado comprenderá a todos los que ostenten la nacionalidad española y residan fuera del territorio nacional, a los ciudadanos españoles que ejerzan los derechos a la libre circulación, a los que se desplazan temporalmente al exterior, a los emigrantes retornados y a los familiares de los anteriormente mencionados que reúnan determinados requisitos.

Título II. Derechos y prestaciones (artículos 4 a 23)

El título II cuenta con tres capítulos y establece la relación de derechos y prestaciones de los españoles que residen en el exterior, a la vez que articula una serie de medidas e iniciativas para hacerlos efectivos.

En el capítulo I, dedicado a los derechos de participación, se recogen los siguientes derechos: a ser elector y elegible, a la asistencia y protección de los españoles en el exterior, derecho de petición, a acudir al Defensor del Pueblo, de información, a la participación en órganos representativos de la emigración (Consejo General de la Emigración y Consejos de Residentes Españoles) y derecho de asociación.

En el capítulo II se reconocen una serie derechos sociales y prestaciones. Así, se contempla el derecho a la protección de la salud de los españoles residentes en el exterior, remitiendo su con-

creción al desarrollo reglamentario y mencionando el objetivo de su gradual equiparación con las prestaciones del Sistema Nacional de Salud, así como la posibilidad de que el Estado suscriba convenios con entidades públicas o, en su caso, privadas, para garantizar la efectividad de tal derecho.

En materia de Seguridad Social, se recoge el compromiso del Estado de garantizar mediante la firma de tratados y acuerdos la acción protectora de la Seguridad Social a los españoles que están en el exterior por cuestiones de trabajo, velando por la conservación de sus derechos y aspirando al objetivo de la igualdad o asimilación con los nacionales del país de recepción, en la medida en que sea más beneficioso.

El Anteproyecto incorpora también la prestación por razón de necesidad para mayores de 65 años o incapacitados para el trabajo que carezcan de rentas e ingresos suficientes, cuya concreción se remite, asimismo, al futuro desarrollo reglamentario. Dicha prestación se define en similares términos a las actuales pensiones asistenciales de ancianidad y de incapacidad para emigrantes, a las que sustituirá, estando prevista la futura inclusión en esta prestación de la asistencia integral de la salud y los servicios sociales.

Otros compromisos enunciados en este capítulo son la promoción de la red de servicios sociales para mayores, así como el desarrollo de acciones de información socio-laboral y orientación y participación de los españoles en el extranjero y de los retornados en programas de formación profesional ocupacional. El Anteproyecto contempla también determinados derechos en materia de empleo y ocupación, tales como el acceso a la información del Sistema Nacional de Empleo que facilite la búsqueda de empleo. El Estado se compromete asimismo a velar por las condiciones del desplazamiento de profesionales españoles por empresas radicadas en el exterior, a facilitar la contratación de trabajadores españoles residentes en el exterior y a establecer visados de búsqueda de empleo para hijos o nietos de españoles de origen.

El capítulo III regula los derechos relativos a la educación y a la cultura. Se recoge el compromiso del Estado de facilitar a los españoles resi-

dentés en el exterior el derecho a una adecuada atención educativa, favoreciendo su acceso a la educación obligatoria, según las características del sistema educativo del país de residencia. Se prevé impulsar la homologación, convalidación y reconocimiento de títulos y estudios extranjeros, así como el conocimiento de la lengua y cultura española.

Título III. Política integral en materia de retorno (artículos 24 a 26)

El título III contempla la colaboración y coordinación del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la promoción de una política integral de retorno. En particular, se prevé la adopción de medidas que faciliten el acceso de los emigrantes retornados a las prestaciones o beneficios sociales existentes en las mismas condiciones que los españoles residentes, prestando especial atención a evitar la discriminación de la mujer que retorne sin recursos propios para que pueda acceder a determinadas prestaciones o ayudas aunque no acredite periodos de trabajo en el exterior. Asimismo se establece que se creará una Oficina Española de Retorno, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, destinada a proporcionar orientación y asesoramiento a los españoles que decidan retornar. Por último, este título incorpora el compromiso de adopción de medidas específicas en materia de fomento de empleo, dirigidas al colectivo de españoles retornados que decidan incorporarse al mercado de trabajo español.

Título IV. Relaciones entre las Administraciones Públicas (artículos 27 a 29)

El título IV se ocupa de las relaciones entre las Administraciones Públicas, formulándose una serie de precisiones relativas a la cooperación, colaboración y coordinación de actuaciones de las distintas Administraciones Públicas competentes para, entre otros fines, garantizar la efectividad de los derechos y deberes que el Estatuto reconoce a los españoles en el exterior y a los retornados en España, así como para conseguir la complementariedad de las actuaciones y evitar la duplicidad de programas y medidas de apoyo. A este respecto, se plantea la crea-

ción de una comisión específica, en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de la que formarán parte representantes de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, y, en su caso, representantes de la Administración Local.

Disposiciones adicionales, derogatoria y finales

Las tres disposiciones adicionales del Anteproyecto se ocupan de las pensiones asistenciales por ancianidad, previendo los efectos del silencio administrativo en los procedimientos de tramitación, la revisión de oficio de las resoluciones y la caducidad del derecho al cobro de estas pensiones.

La disposición derogatoria única establece la derogación de la Ley 33/1971, de 21 de julio, de Emigración.

El Anteproyecto contiene, asimismo, cuatro disposiciones finales. La disposición final primera modifica el Texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, tratándose, fundamentalmente, de una cuestión de orden terminológico, al eliminarse de la expresión «emigración y movimientos migratorios» el término emigración. Las restantes disposiciones contemplan, respectivamente, el título competencial, el desarrollo de esta Ley y su entrada en vigor.

III. OBSERVACIONES GENERALES

El CES valora positivamente el Anteproyecto objeto de Dictamen en la medida que compone el marco regulador de los derechos y deberes de los ciudadanos españoles que residen en el extranjero, de los que ejercen los derechos de libre circulación en el ámbito de la Unión Europea, de los que se desplazan temporalmente al exterior, así como de los emigrantes retornados y de los familiares de los anteriores. Asimismo, considera positiva la definición de los principios de una política integral de retorno, en desarrollo del artículo 42 de la Constitución, así como del marco básico de referencia para la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y, a su vez, para la colaboración con los agentes sociales, las organizaciones y asociaciones de emigrantes y retornados.

Con esta norma se lleva a cabo la necesaria actualización del régimen de protección de los ciudadanos españoles en el exterior, cuyos principios se encontraban enunciados en una norma preconstitucional, la Ley 33/1971, de 21 de julio, de Emigración, a la que el Estatuto viene a derogar. Al mismo tiempo, el Anteproyecto ordena y recoge en un mismo texto legal la actualmente dispersa regulación en materia de emigración, lo que

contribuye a garantizar el principio de seguridad jurídica. La sistematización de una serie de derechos y prestaciones, en su mayoría ya existentes, y su reconocimiento en una norma de rango legal les confiere una dimensión real y efectiva, que deberá permitir consolidar su ejercicio. A tal fin, el CES entiende que adquiere una especial importancia la pronta aprobación de las normas de desarrollo y aplicación de este Estatuto, que concreten las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos y prestaciones enunciados en la Ley.

No obstante lo anterior, el CES considera que el Anteproyecto adolece de una excesiva generalidad en sus planteamientos, incluso para una norma de este carácter, concebida como una suerte de compendio general básico de derechos y obligaciones de los españoles en el exterior. Como se concretará en las observaciones al articulado, ello dificulta vislumbrar el alcance de algunas de sus previsiones, por lo que el CES entiende que, aun manteniendo su transversalidad y con independencia de su posterior desarrollo normativo, el Estatuto debería precisar con más claridad las situaciones objeto de protección y las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos y obligaciones que comprende. Es el caso, singularmente, del concep-

to de «necesidad» al que se vincula el derecho a las prestaciones que regula el artículo 17, y sobre las que se volverá más adelante, o de la propia definición de los destinatarios de la norma.

En relación con este último aspecto, la Exposición de Motivos del Anteproyecto reconoce que, en la actualidad, los movimientos migratorios han alcanzado una dimensión y una significación distinta a la que tuvieron en otras épocas. Esta circunstancia justifica la pretensión de ampliar el ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto, dando cabida a todos los españoles en el exterior, tanto a los emigrantes, como a los desplazados y a los familiares de ambos. Sin embargo, no siempre ese propósito expresado en la Exposición de Motivos se traslada al texto del Anteproyecto que, en ocasiones, parece excesivamente orientado hacia la figura del «emigrante» en su acepción más tradicional. El CES entiende que en el ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto deben estar comprendidos los colectivos que componen la nueva realidad de los movimientos migratorios de españoles hacia el exterior, como los funcionarios públicos y trabajadores al servicio de la Administración española en el exterior, los cooperantes y los trabajadores y profesionales de las empresas españolas destinados temporalmente al extranjero. En coherencia con los nuevos perfiles de la emigración, el CES considera que en la redacción del Anteproyecto —tanto en su Exposición de Motivos como en el articulado— deben despejarse las posibles dudas en cuanto a la inclusión de estos colectivos a los que, sin perjuicio de su normativa e instituciones específicas, les son plenamente aplicables las disposiciones establecidas en el Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior.

El Anteproyecto objeto de Dictamen contiene las líneas básicas de la acción protectora del Estado en aquellos ámbitos en los que se considera necesario complementar la protección existente en el país de residencia, así como para promover y facilitar la inserción social y laboral de los españoles retornados. Con este mismo fin, diversas Comunidades Autónomas cuentan con diferentes medidas de acción social a favor de los emigrantes y retornados. En opinión del CES es necesario garantizar tanto la cooperación sectorial como la existencia de mecanismos de coordinación entre las distintas

Administraciones territoriales competentes, que permitan visualizar el conjunto de ayudas y dispositivos existentes, a fin de garantizar la eficacia y la eficiencia en la protección dispensada por el conjunto de las Administraciones Públicas a estos ciudadanos.

El Anteproyecto recoge de manera transversal un amplio elenco de derechos y prestaciones, que comprenden el derecho de participación, otros derechos sociales y prestaciones, el acceso a educación y cultura y la política integral de retorno. Entre las novedades que contempla el Anteproyecto figura una ampliación de derechos en el ámbito de la protección social, como la extensión del derecho a pensiones asistenciales a personas incapacitadas para el trabajo, incluyendo la previsión de incorporar la asistencia sanitaria y los servicios sociales en el ámbito de estas prestaciones (art. 17) o el reconocimiento del derecho a la salud con el objetivo de la equiparación a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud (art. 16).

En materia de Seguridad Social se prevé que el Estado adoptará las medidas necesarias para que la acción protectora de la Seguridad Social se extienda a los españoles que se trasladen al exterior por causa de trabajo y a sus familiares. En este contexto, el CES considera que debería examinarse si los emigrantes retornados de países pertenecientes al Espacio Económico Europeo o con los que exista convenio sobre protección por desempleo, tienen el mismo nivel de protección respecto a la percepción del subsidio por desempleo que el resto de los retornados y, en caso contrario, deberían revisarse los requisitos de acceso al subsidio para ser incorporado este aspecto al Anteproyecto.

De otra parte, el Anteproyecto establece prestaciones por razón de necesidad para mayores de 65 años o incapacitados para el trabajo. En opinión del CES, dado que el riesgo de necesidad que constituye el objeto de estas prestaciones puede darse también en otras circunstancias distintas de la vejez o la incapacidad, convendría efectuar una reflexión general sobre la oportunidad de que el Anteproyecto establezca ayudas extraordinarias dirigidas a paliar otras situaciones de necesidad, en línea con las que ya existen en la actualidad.

Por otro lado, el CES entiende que, en congruencia con el reconocimiento constitucional que

los sindicatos y las organizaciones empresariales tienen en nuestro ordenamiento jurídico, el Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior debería recoger el papel que ambas organizaciones pueden y deben desempeñar en la consecución de los objetivos fundamentales de la norma, tanto por lo que hace a la representación institucional como a la representación en las empresas y, en su caso, centros públicos. En la medida que sea de aplicación la legislación española en esta materia, el Estado debe procurar facilitar el ejercicio, por un lado, del derecho de asociación empresarial, y, por otro, de la libertad sindical y representación de los trabajadores en el extranjero.

Por último, desde un punto de vista financiero, a juicio del CES la Memoria económica que acompaña al Anteproyecto no recoge las pertinentes estimaciones sobre los efectos de la asunción de los compromisos que se enuncian en el Anteproyecto y que, en algunos casos, como ya se ha mencionado, implican una ampliación del contenido de los distintos derechos y prestaciones, especialmente en el ámbito de la protec-

ción social. El CES llama la atención, en primer lugar, sobre el hecho de que en la Memoria económica sólo se contiene la financiación de una parte de las ayudas y medidas propuestas, la mayor parte de ellas, además, ya contempladas en normas preexistentes a este Estatuto. Más que una estimación presupuestaria, la Memoria económica recoge la descripción agrupada de las ayudas ya existentes con arreglo al gasto aprobado para 2005 y previsto para 2006. En segundo lugar, no se recogen suficientemente en dicha Memoria las causas ni las estimaciones de futuro que originan los principales incrementos en las distintas partidas de gasto. Todo ello suscita dudas en torno a la suficiencia y adecuación de la dotación económica prevista en relación con los objetivos contemplados. El CES considera que en la Memoria económica que acompaña al Anteproyecto deberían quedar convenientemente justificadas las necesidades de gasto, del mismo modo que debe garantizarse presupuestariamente el cumplimiento de los compromisos asumidos, sin condicionarlo a eventuales ampliaciones de crédito en el futuro.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

Artículo 1. Objeto y finalidad

El Anteproyecto de Ley establece el marco jurídico y las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales por los ciudadanos españoles residentes en el exterior. A este respecto, en opinión del CES, convendría que este artículo hiciera mención expresa a que la Ley tendrá como objeto la adopción de las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan hacer efectivos estos derechos y deberes.

Además, en aras de un adecuado cumplimiento del artículo 42 de la Constitución, el CES considera que el apartado 2.º de este artículo debería aludir a que la acción protectora del Estado debe velar por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos españoles residentes en el exterior.

Artículo 2. Ámbito subjetivo

El apartado 1 de este artículo recoge el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley. En opinión del CES, la redacción actual de las letras a) y b) de este artículo puede dar lugar a confusión en su interpretación, pues si la primera se refiere con carácter general a «los españoles residentes fuera del territorio nacional», la segunda especifica únicamente dos supuestos de permanencia en el extranjero: los desplazamientos en el ejercicio «del derecho a la libre circulación» y los desplazamientos temporales al exterior.

El CES estima que, si lo que se pretende en esta letra b) es, por contraposición a la letra a), contemplar los supuestos de permanencia temporal sin intención de residencia permanente en el extranjero, bastaría con agrupar la redacción de

ambas letras estableciendo de manera clara que el Anteproyecto es de aplicación tanto a los españoles residentes fuera del territorio nacional, como a los españoles que se desplazan al exterior.

Artículo 14. Derecho de asociación

En el capítulo relativo a derechos de participación, el Anteproyecto contempla que los poderes públicos apoyarán el asociacionismo de los españoles en el exterior, así como promoverán las asociaciones de españoles retornados en España. A juicio del CES, esta actividad de promoción o apoyo deberá centrarse en aquellas asociaciones u organizaciones que así lo requieran en razón de su interés general.

En el párrafo segundo del apartado 1 se señala que se velará por evitar cualquier discriminación por razón de sexo en el movimiento asociativo. El CES echa en falta una mención a la no discriminación en relación con el resto de los derechos y prestaciones o en relación con la participación en los órganos que la norma contempla (Consejo General de la Emigración, Consejo de Residentes Españoles, Oficina Española de Retorno). Por ello, el CES entiende que convendría añadir un nuevo artículo que contemple la no discriminación con carácter transversal, es decir, en relación con todas las políticas y actividades contempladas en el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior.

Artículo 17. Prestaciones por razón de necesidad

Entre los derechos sociales y prestaciones que recoge el Anteproyecto se establece el derecho a percibir una prestación a los españoles residentes en el exterior, mayores de 65 años o incapacitados para el trabajo, que se encuentren en situación de necesidad por carecer de rentas o ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

En coherencia con lo ya manifestado en las Observaciones Generales de este Dictamen, el CES entiende que, con independencia de futuros desarrollos reglamentarios, el Anteproyecto de-

bería fijar o delimitar el concepto de situación de necesidad que se aplica específicamente a estas prestaciones, en las que, por razones de equidad, además del nivel de rentas o ingresos resulta determinante la relación entre el nivel socioeconómico del país de residencia y el de España. Asimismo, en aras de una mayor seguridad jurídica, convendría que el Anteproyecto definiera el concepto de incapacidad para el trabajo a los efectos de esta prestación, a fin de delimitar claramente sus potenciales beneficiarios.

Las prestaciones por razón de necesidad incorporarán la asistencia integral de la salud y los servicios sociales para mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios, para lo que el Estado deberá regular los mecanismos oportunos de coordinación o colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en función de sus correspondientes competencias en la materia.

Artículo 20. Derechos en materia de empleo y ocupación

Entre otros derechos, este artículo establece que a través del Sistema Nacional de Empleo se promoverá el acceso a la información necesaria que permita a los españoles demandantes de empleo en el exterior y a los retornados, la búsqueda de empleo y la mejora de sus posibilidades de ocupación. Esta finalidad, ya contemplada con carácter general en el artículo 6.1.c) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, es plenamente compartida por el CES que, en varias ocasiones, se ha pronunciado a favor de mejorar el sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo.

En opinión del CES, y en coherencia con lo expresado en las observaciones generales, en este precepto se observa una falta de correspondencia entre su título y su contenido, en tanto que, más que establecer derechos en materia de empleo y ocupación, se recogen compromisos de actuación de los poderes públicos en esta materia.

Por otro lado, en opinión del CES, el término «profesionales» debería sustituirse por «trabajadores y profesionales», a fin de dar cabida a las

diferentes fórmulas de desplazamiento de españoles por cuenta de aquellas empresas o entidades, ya sean públicas o privadas.

El CES estima que el Estado debería garantizar a los empleados públicos y sus familiares desplazados al exterior el derecho a la educación y a la salud mediante convenios con los Estados receptores u otros mecanismos. Asimismo, debería buscar fórmulas que faciliten el derecho al empleo de los familiares de los empleados públicos destinados en el exterior.

El CES considera también que el Estado debería apoyar las actuaciones de las empresas tendientes a dar cobertura a sus trabajadores y familiares en el exterior en materia educativa y sanitaria, u otras similares.

En similares términos, debería apoyar las actuaciones de las ONGs respecto a sus cooperantes.

El tercer apartado de este artículo recoge la posibilidad de que el Gobierno apruebe visados de búsqueda de empleo dirigidos a los hijos o nie-

tos de españoles de origen, aspecto ya contemplado en el artículo 39.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y libertades de los extranjeros en España, tras la modificación operada en la misma por la Ley 14/2003.

Artículo 26. Fomento del empleo

El Anteproyecto contempla la puesta en marcha de un plan de promoción de empleo e incorporación laboral de los emigrantes retornados y sus familiares. A tal efecto, prevé la posibilidad de que se les considere colectivo prioritario en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.

Tras la revisión de la Estrategia de Lisboa, se ha adoptado un enfoque integrado de las Orientaciones generales de política económica y las Directrices de empleo, por el que los Estados miembros tienen que formular un único programa nacional de reformas. En este sentido, el CES considera que la referencia a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo debe sustituirse por la mención al Plan Nacional de Reformas.

V. CONCLUSIÓN

El Anteproyecto de Ley del Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior merece una valoración positiva por parte del Consejo Económico y

Social, sin perjuicio de las observaciones generales y específicas que han quedado expresadas en el cuerpo de este Dictamen.

Madrid, 21 de diciembre de 2005

V.º B.º El Presidente
Jaime Montalvo Correa

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández

