

# LA ACTIVIDAD CONSULAR DE ESPAÑA EN EL EXTRANJERO

## *CONSULAR ACTIVITY OF SPAIN ABROAD*

**Xavier Martí Martí\***

Sumario: I. BASES NORMATIVAS DE LA FUNCIÓN CONSULAR. II. LOS MEDIOS DESTINADOS AL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN CONSULAR. III. LA ACTIVIDAD CONSULAR DE ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD. IV. VALORACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONSULAR. V. CONCLUSIONES

RESUMEN: La presencia cada vez mayor de españoles en el extranjero hace necesario que España disponga de una estructura administrativa cada vez más avanzada. El marco normativo que regula en el caso español el ejercicio de la función consular se encuentra ampliamente desarrollado, a pesar de que España, a diferencia de otros países europeos, no cuenta con una ley sobre la función consular. Los medios de los que dispone el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para llevar a cabo las distintas competencias que tiene atribuidas han aumentado considerablemente en los últimos años, si bien la actual situación de crisis ha detenido la dinámica iniciada. La relevancia, la cercanía al ciudadano y la proyección mediática de la función consular la han convertido en un elemento primordial de la acción del Estado en el exterior y en un factor clave para la valoración del buen funcionamiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. De ahí que sea necesario, cuando la situación económica lo permita, retomar la senda ahora interrumpida, para permitir que la función consular cuente con unos instrumentos cada vez más perfeccionados que permitan a España estar a la altura que le corresponde.

*ABSTRACT: The ever more presence of Spanish citizens abroad makes it necessary for Spain to have each time a much more advanced administrative structure. Although Spain, unlike other European States, does not have a consular act, it has a widely developed legal framework that regulates the exercise of consular powers. In the last few years, the ways and means at the disposal of the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation have increased notably. Nevertheless, this trend has somewhat come to a standstill due to the current economic crisis. The importance of the consular activity, its proximity to citizens and its media scope have turned it into a paramount component of the State's foreign action and into a key factor in evaluating the performance of the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation. Hence the need to get back on the path that is now impeded by the current economic situation, thereby permitting that the consular function has more improved instruments that allow Spain to rise to the occasion.*

PALABRAS CLAVES: Función consular, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Oficinas Consulares, Protección y asistencia consular, Registro Civil Consular, Función notarial, Intervención consular en caso de sucesión, Adopciones internacionales, Cooperación judicial internacional, Registro de Matrícula Consular, Régimen electoral de los residentes en el extranjero, Consejos de Residentes

---

Fecha de recepción del artículo: 8 de noviembre de 2010. Fecha de aceptación de la versión final: 11 de febrero de 2011.

\* Diplomático. En la actualidad es Cónsul Adjunto de España en Lima. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Posgraduado en Relaciones Internacionales.

Españoles, Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior, Expedición de pasaportes y salvoconductos, Expedición de visados

*KEYWORDS: Consular Function, Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, Consular Offices, Consular Protection and Assistance, Consular Civil Register, Notarial Function, Consular Assistance in case of Death, International Adoptions, International Judicial Cooperation, Register of Spanish Citizens Abroad, Election Regime for Spanish Citizens Living Abroad, Councils of Spanish Residents, General Council of Spanish Citizens Living Abroad, Issuance of Passports and Safe-conducts, Issuance of Visas*

## INTRODUCCIÓN

La presencia de españoles en el extranjero es cada vez mayor. En estos momentos viven fuera de España más de un millón setecientos mil españoles<sup>1</sup>, a los que hay que añadir los casi trece millones de españoles que se desplazan al extranjero cada año por motivos diversos<sup>2</sup>. Paralelamente, no podemos olvidar que cada vez son más los extranjeros que desean trasladarse a España por motivos turísticos o para estudiar y/o trabajar. Todo ello obliga a la Administración española a disponer de una estructura administrativa que permita atender tanto a los españoles que se encuentran de forma temporal o permanente en el extranjero como a los extranjeros que desean trasladarse a España y que están sujetos a la obligación de contar con un visado para entrar en territorio español.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) es el Departamento de la Administración General del Estado que cuenta con esta estructura administrativa. Al citado Ministerio le corresponde, de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior, planificar, dirigir, ejecutar y evaluar la política exterior y de la cooperación internacional para el desarrollo del Estado. El Real Decreto 1748/2010, de 23 de diciembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MAEC<sup>3</sup> contempla en su artículo 1 que entre sus competencias se encuentran las de llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección de los ciudadanos españoles en el exterior y participar, en la esfera de actuación que le es propia, en la propuesta y aplicación de las políticas migratorias y de extranjería<sup>4</sup>. Estas competencias constituyen lo que se denomina la función consular y,

---

<sup>1</sup> Según datos facilitados al autor por la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios del MAEC. A ellos que hay que añadir los que se acojan al derecho de opción a la nacionalidad española de origen previsto en la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (véase más adelante la sección 2 del capítulo III).

<sup>2</sup> INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS, *Informe anual 2009. Movimientos turísticos de los españoles*, Gabinete de Reprografía y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, 2010. Se puede consultar en línea en [www.mityc.es](http://www.mityc.es).

<sup>3</sup> Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 12 de 14 de enero de 2011.

<sup>4</sup> En su artículo 149.1.3, la Constitución de 1978 reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las “relaciones internacionales”. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha ido atemperado el rotundo contenido de este artículo en una línea progresivamente receptiva a las tesis defendidas por las Comunidades Autónomas, hasta llegar a la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo, en la que las relaciones internacionales “se concretan en materias tan características del ordenamiento internacional como la celebración de tratados (*ius contrahendi*), la representación exterior

para llevarlas a cabo, el Ministerio cuenta con una Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios y una amplia red de Oficinas Consulares.

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)<sup>5</sup>, en su artículo 36 considera a las Oficinas Consulares como uno de los órganos de la Administración del Estado en el exterior<sup>6</sup>, junto con las Misiones Diplomáticas permanentes y especiales, las Representaciones Permanentes ante una organización internacional, las Delegaciones y las Instituciones y Organismos públicos de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior. Las Oficinas Consulares pueden ser de carrera u honorarias. Las primeras están dirigidas por funcionarios de carrera, pudiendo tener categoría de Consulado General, Consulado o Sección Consular de una Misión Diplomática. Las segundas están a cargo de agentes honorarios y pueden ser consulados y viceconsulados honorarios<sup>7</sup>, ambos dependientes de la Oficina Consular de carrera en cuya demarcación se encuentren<sup>8</sup>.

La función consular implica la intervención en el territorio de otro Estado de un órgano periférico de la Administración —la Oficina Consular—, que asiste y protege a los ciudadanos españoles, asegura los bienes y derechos de las personas físicas y jurídicas de nacionalidad española y protege los intereses de España, prestando asimismo servicios a los nacionales del Estado receptor, todo ello en la medida en que lo permite este último Estado o el Derecho Internacional.

Vamos a examinar a continuación el marco normativo que regula en el caso español el ejercicio de la función consular y los medios de los que dispone el MAEC para llevar a cabo las distintas competencias que tiene atribuidas en este ámbito. Posteriormente esbozaremos brevemente los elementos más importantes de la actividad consular de España en el extranjero, que está adquiriendo una relevancia y una visibilidad mediática

---

del Estado (*ius legationis*), así como la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado”. Por medio de dicha sentencia, el Tribunal Constitucional declaró que las Comunidades Autónomas pueden contar con oficinas en el extranjero, siempre que su existencia no afecte a las materias anteriores. Estas oficinas son utilizadas no sólo para prestar asistencia a los españoles procedentes de su ámbito territorial, sino también para promocionar sus propios intereses culturales y comerciales. En el caso de Cataluña, por ejemplo, bajo la dependencia de la Secretaría de Asuntos Exteriores del Departamento de Presidencia se encuentran las Delegaciones del Gobierno de la Generalitat en Alemania, Argentina, Estados Unidos, Francia, México, Reino Unido y ante la UE.

<sup>5</sup> BOE núm. 90 de 15 de abril de 1997. La Ley 6/1997 ha sido modificada en varias ocasiones.

<sup>6</sup> Podría definirse “Oficina Consular” como “un órgano unipersonal, de competencia territorialmente limitada, general y activa de la Administración en el exterior, con personal y local protegidos con status internacional, acreditado y admitido para la aplicación de su propio ordenamiento jurídico en un distrito definido, en la medida en que lo conviene o autoriza el ordenamiento receptor y para colaborar con las autoridades locales con la finalidad de asistir y proteger a sus nacionales, asegurar los bienes y derechos de las personas naturales y morales del mandante, así como los intereses del Estado que lo nombra, prestando asimismo servicios a los nacionales del Estado de residencia”. Véase NÚÑEZ HERNÁNDEZ, J. y MARTÍ MARTÍ, X., *La función consular en el derecho español*, 3ª edición actualizada, Área de Documentación y Publicaciones de la Secretaría General Técnica del MAEC, Madrid, 2009, p. 90.

<sup>7</sup> Véase el Real Decreto 1390/2007, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de España en el extranjero (BOE núm. 272 de 13 de noviembre de 2007).

<sup>8</sup> En lo sucesivo, deben entenderse por “Oficinas Consulares” tanto los Consulados Generales, como los Consulados y Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas.

que la sitúan como un elemento primordial de la acción del Estado en el exterior. Y, por último, realizaremos una breve valoración de la actividad consular en la actualidad.

## **I. BASES NORMATIVAS DE LA FUNCIÓN CONSULAR**

El análisis del ejercicio de la función consular en España requiere abordar inicialmente las principales bases normativas sobre las que se cimienta<sup>9</sup>.

La Constitución Española de 1978<sup>10</sup>, pilar de nuestro ordenamiento jurídico, presenta un interés especial por la incidencia que ha tenido en el ámbito consular, ya que su aprobación supuso un tránsito muy rápido hacia un sistema constitucional que ha permitido la consolidación de un Estado social y democrático de Derecho donde el ciudadano se erige en centro de la vida política. Además de ser una norma con eficacia inmediata, la Constitución forma parte del ordenamiento jurídico como la *norma normarum* que define el sistema de fuentes formales del derecho, con pretensión de continuidad y permanencia, además de establecer un conjunto de principios ideológicos de gran trascendencia para la función consular, como son la protección de los emigrantes en el extranjero, la permanencia de la nacionalidad española de origen o la igualdad hombre-mujer.

Junto a la Constitución, no se puede olvidar que la función consular descansa primordialmente sobre los tratados, siendo su papel de suma importancia, no sólo para la fijación del derecho consular —al principio consensuado en convenios bilaterales y luego recogido en convenios multilaterales— sino también, y de modo preeminente, para la promoción de una colaboración internacional que tiene como fin atenuar las diferencias entre las distintas legislaciones civiles y mercantiles. El principal tratado en esta materia es el Convenio de Viena sobre relaciones consulares de 24 de abril de 1963, del que forma parte España junto a 172 Estados más<sup>11</sup>, y que regula el establecimiento, el ejercicio y la terminación de las relaciones consulares, además de las facilidades, privilegios e inmunidades de las Oficinas Consulares y de los funcionarios consulares y otros miembros de la Oficina Consular. En su artículo 5 se recoge un amplio catálogo de funciones consulares. Se trata de funciones de protección de intereses públicos y privados, de fomento de relaciones varias y de información, de expedición de pasaportes y visados, de asistencia a los connacionales, de intervención en el ámbito notarial y registral, de representación jurídica y cooperación judicial y de intervención en materia de navegación. Por si fuera poco, el artículo 5 está formulado de modo que cabe la posibilidad de ampliar las funciones si el Estado receptor así lo consiente o, simplemente, lo tolera.

---

<sup>9</sup> En notas a pie de página se incluyen las referencias al boletín oficial en el que se encuentran publicadas las disposiciones citadas, aunque no las de los boletines en los que se han podido publicar sus posibles modificaciones posteriores.

<sup>10</sup> BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

<sup>11</sup> Según los datos publicados por la Oficina de Tratados de las Naciones Unidas en [treaties.un.org](http://treaties.un.org). En el caso de España, el tratado fue publicado en el BOE núm. 56 de 6 de marzo de 1970 y se encuentra en vigor desde el 5 de marzo de 1970.

Además del Convenio de Viena sobre relaciones consulares de 1963, hay que tener en cuenta que España ha ido tejiendo con el tiempo una tupida red de tratados bilaterales y multilaterales en materia consular. En el plano bilateral, España ha concluido varios convenios de amistad y cooperación que cuentan con disposiciones de carácter consular (fundamentalmente con los países iberoamericanos, pero no sólo<sup>12</sup>), además de convenios específicos sobre doble nacionalidad, regulación y ordenación de los flujos migratorios, cooperación operativa y readmisión de personas en situación irregular, Seguridad Social y trabajo, asistencia judicial civil y penal o traslado de personas condenadas. En el ámbito multilateral se ha adherido a numerosos convenios del Consejo de Europa<sup>13</sup>, las Naciones Unidas<sup>14</sup> u otras instituciones internacionales<sup>15</sup>.

Por otro lado, el análisis de las bases normativas de la función consular no puede obviar las disposiciones existentes en el derecho de la Unión Europea (UE). Entre las mismas destaca especialmente el artículo 23 del Tratado de Funcionamiento de la UE<sup>16</sup>, que dispone que “Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Los Estados miembros

---

<sup>12</sup> Así, junto a los convenios concluidos con Argentina (firmado el 3 de junio de 1988 y publicado en el BOE núm. 205 de 28 de agosto de 1989), Brasil (23 de julio de 1992, publicado en el BOE núm. 162 de 8 de abril de 1994), Chile (19 de octubre de 1990, publicado en el BOE núm. 223 de 17 de septiembre de 1991) o México (11 de enero de 1990, publicado en el BOE núm. 169 de 16 de julio de 1991), se encuentran los convenios concluidos con países como Albania (22 de noviembre de 2001, publicado en el BOE núm. 54 de 4 de marzo de 2003), Guinea Ecuatorial (23 de octubre de 1980, publicado en el BOE núm. 178 de 27 de julio de 1981), Marruecos (4 de julio de 1991, publicado en el BOE núm. 49 de 26 de febrero de 1993), Rusia (12 de abril de 1994, publicado en el BOE núm. 247 de 16 de octubre de 1995) o Ucrania (8 de octubre de 1996, publicado en el BOE núm. 252 de 21 de octubre de 1997).

<sup>13</sup> Entre los convenios del Consejo de Europa de los que es parte España destacan el Convenio Europeo sobre traslado de cadáveres, hecho en Estrasburgo el 26 de octubre de 1973 (publicado en el BOE núm. 115 de 13 de mayo de 1992), el Convenio Europeo sobre la reducción de casos de pluralidad de nacionalidades y sobre obligaciones militares en el caso de pluralidad de nacionalidades, hecho en Estrasburgo el 5 de mayo de 1963 (publicado en el BOE núm. 203 de 25 de agosto de 1987) o el Convenio Europeo sobre el traslado de personas condenadas, hecho en Estrasburgo el 21 de marzo de 1983 (publicado en el BOE núm. 138 de 10 de junio de 1985).

<sup>14</sup> Por ejemplo la Convención de Nueva York sobre el Estatuto de los Apátridas de 28 de septiembre de 1954 (publicada en el BOE núm. 159 de 4 de julio de 1997).

<sup>15</sup> Entre estas instituciones destacan especialmente la Conferencia de La Haya y la Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC). España es parte, entre otros, de convenios tan relevantes como el Convenio de la Haya, de 29 de mayo de 1993, relativo a la protección de derechos del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional (BOE núm. 182 de 1 de agosto de 1985), el Convenio de París de 10 de septiembre de 1964 tendente a facilitar la celebración de matrimonios en el extranjero (Convenio núm. 7 de la CIEC, publicado en el BOE núm. 16 de 19 de enero de 1977), el Convenio de Viena de 8 de septiembre de 1976 sobre expedición de certificados plurilingües de las actas del Registro Civil (Convenio núm. 16 de la CIEC, publicado en el BOE núm. 200 de 22 de agosto de 1983) o el Convenio de Atenas de 1977 sobre dispensa de la legalización de ciertos documentos (Convenio núm. 17 de la CIEC, publicado en el BOE núm. 112 de 11 de mayo de 1981).

<sup>16</sup> El Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado el 13 de diciembre de 2007, fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) C 306 de 17 de diciembre de 2007. El Tratado fue ratificado por España mediante Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio (BOE núm. 184 de 31 de julio de 2008). Se encuentra en vigor desde el 1 de diciembre de 2009.

tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección. El Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo, directivas en las que se establezcan las medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar dicha protección”. Esta base jurídica, que procede de los tratados anteriores, permitió el nacimiento de la Decisión de 19 de diciembre de 1995, adoptada por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la UE, reunidos en el seno del Consejo, relativa a la protección de los ciudadanos de la UE por las Representaciones Diplomáticas y Consulares (95/553/CE)<sup>17</sup>. Por otro lado, el Título V del Tratado de Funcionamiento de la UE contiene las normas relativas al “Espacio de libertad, seguridad y justicia”, que constituyen la base jurídica sobre la que se han adoptado disposiciones tan importantes como el Reglamento (CE) N° 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros<sup>18</sup>, el Reglamento (CE) N° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados<sup>19</sup> o las “Directrices de la Unión Europea para la aplicación del concepto de Estado de referencia en materia consular”, adoptadas por el Consejo de la UE, sin carácter vinculante y dirigidas a los Estados miembros, la Comisión Europea y la Secretaría General del Consejo<sup>20</sup>.

Por último, existen en el caso de España múltiples disposiciones normativas (de rango legal o reglamentario) que acaban de constituir las bases sobre las que se articula la función consular, aunque a diferencia de lo que sucede en otros países europeos, lamentablemente España no cuenta con una ley sobre la función consular como la Ley alemana sobre empleados consulares, sus funciones y atribuciones de 11 de septiembre de 1974<sup>21</sup>, la Ley finlandesa núm. 498 sobre servicios consulares de 22 de abril de 1999<sup>22</sup> o la Ley consular estonia de 3 de diciembre de 2003<sup>23</sup>.

En España, además de la LOFAGE, a la que ya se ha hecho referencia en la *Introducción*, como disposición de carácter general destaca el Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre Organización de la Administración del Estado en el Exterior<sup>24</sup>, en cuyo artículo 24 se establece que los Jefes de las Oficinas Consulares ajustarán sus actuaciones a las instrucciones del MAEC y del Jefe de la Misión Diplomática correspondiente, si bien en sus funciones relativas a la fe pública, el Registro Civil o la jurisdicción voluntaria se regirán por lo establecido en la legislación española que regula el ejercicio de estas funciones, es decir, por la Ley de 8 de junio de 1957 del Registro Civil<sup>25</sup> y el Decreto de 14 de noviembre de 1958 por el que se aprueba el

<sup>17</sup> DOUE L 314 de 28 de diciembre de 1995.

<sup>18</sup> DOUE L 385 de 19 de diciembre de 2004.

<sup>19</sup> DOUE L 243 de 15 de septiembre de 2009.

<sup>20</sup> DOUE C 317 de 12 de diciembre de 2008.

<sup>21</sup> Diario oficial federal *Bundesgesetzblatt* I S. 2317 de 11 de septiembre de 1974.

<sup>22</sup> Diario oficial *Suomen Säädoskokoelma* núm. 51 de 26 de abril de 1999.

<sup>23</sup> Diario oficial *Riigi Teataja* I 2003, 78, 527 de 17 de diciembre de 2003.

<sup>24</sup> BOE núm. 118 de 18 de mayo de 1987.

<sup>25</sup> BOE núm. 151 de 10 de junio de 1957.

Reglamento de la Ley del Registro Civil<sup>26</sup>, además de la Ley de 28 de mayo de 1862 del Notariado<sup>27</sup> y el Reglamento Notarial, aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944<sup>28</sup> y cuyo Anexo III se titula “Del ejercicio de la fe pública por los agentes diplomáticos y consulares de España en el extranjero”. Eso significa que los funcionarios consulares, en el núcleo de su actuación, tan sólo deben someterse al principio de legalidad.

A todas las anteriores hay que añadir disposiciones como el artículo 1 del ya citado Real Decreto 1748/2010, de 23 de diciembre, que constituye el precepto que más claramente impone a nuestro servicio exterior la obligación de velar por los intereses de los ciudadanos españoles en el extranjero, al señalar entre sus competencias, como veíamos más arriba, las de llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección de los ciudadanos españoles en el exterior y participar en la propuesta y aplicación de las políticas migratorias y de extranjería. Sigue vigente además el artículo 24 del Reglamento de la Carrera Consular, de 27 de abril de 1900<sup>29</sup>, en virtud del cual los funcionarios consulares están obligados a prestar protección y apoyo a los súbditos españoles que se encuentren en su distrito. Paralelamente, existen una serie de disposiciones específicas en materia de ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero<sup>30</sup>, Registro de Matrícula Consular<sup>31</sup> y participación en las elecciones por parte de los ciudadanos españoles que se encuentran en el extranjero<sup>32</sup>, expedición de pasaportes y visados<sup>33</sup> o tasas consulares<sup>34</sup>.

## **II. LOS MEDIOS DESTINADOS AL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN CONSULAR**

Una vez descritas las principales bases normativas sobre las que se cimienta la función consular es necesario realizar una radiografía de los principales medios con los que

---

<sup>26</sup> BOE núm. 296 de 11 de diciembre de 1958.

<sup>27</sup> Gaceta de Madrid núm. 149 de 29 de mayo de 1862.

<sup>28</sup> BOE núm. 189 de 7 de julio de 1994.

<sup>29</sup> Gaceta de Madrid núm. 135 de 15 de mayo de 1900.

<sup>30</sup> Véase la Orden Ministerial AEX/1059/2002, de 25 de abril, de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero (BOE núm. 115 de 14 de mayo de 2002), modificada por la Orden AEC/3119/2005, de 26 de septiembre (BOE núm. 242 de 10 de octubre de 2005).

<sup>31</sup> Véase el Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero (BOE núm. 3 de 3 de enero de 2001), modificado por el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero (BOE núm. 299 de 14 de diciembre de 2007).

<sup>32</sup> Véase la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (BOE núm. 147 de 20 de junio de 1985).

<sup>33</sup> Véanse la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10 de 12 de enero de 2000), modificada en última instancia por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (BOE núm. 299 de 12 de diciembre de 2009), así como su Reglamento de ejecución, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (BOE núm. 6 de 7 de enero de 2005).

<sup>34</sup> Las disposiciones más relevantes son la Ley 7/1987, de 29 de mayo, de tasas consulares (BOE núm. 131 de 2 de junio de 1987) y la Orden AEC/4004/2006, de 22 de diciembre, por la que se establecen las cuantías de las tasas por la tramitación de visados (BOE núm. 312 de 30 de diciembre de 2006).

cuenta el MAEC, tomando en consideración que a su disposición se encuentra una red de Oficinas Consulares cada vez más extensa y un volumen considerable de personal y recursos materiales.

En primer lugar, hay que destacar que las sucesivas reorganizaciones del Ministerio han permitido sacar lentamente a la función consular de la situación de precariedad en la que se encontraba a principios de los años ochenta. El hito más importante se produjo en 2008, cuando el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los Departamentos ministeriales<sup>35</sup>, creó la Secretaría General de Asuntos Consulares y Migratorios, con rango de Subsecretaría. Hasta ese momento, los temas consulares habían sido encomendados a una Dirección General dependiente de la Subsecretaría. Este cambio puso de manifiesto la creciente importancia que para el Gobierno revisten los temas consulares y migratorios. Lamentablemente, la difícil situación económica por la que atraviesa el país llevó, el 30 de abril de 2010, a la adopción, por parte del Consejo de Ministros, de un Acuerdo por el cual se decidió proceder a la modificación de las normas reguladoras de la estructura orgánica de los departamentos ministeriales, con objeto de conseguir la máxima eficacia y racionalidad en la acción de la Administración General del Estado, en el marco del plan de austeridad del gasto público. Como consecuencia de la aplicación de este plan, el Real Decreto 1748/2010, de 23 de diciembre, suprimió la Secretaría General de Asuntos Consulares y Migratorios y encomendó sus funciones a la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, que depende de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación, regresando así a la situación anterior a 2008.

A la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, de acuerdo con el artículo 16 del Real Decreto 1748/2010, de 23 de diciembre, le corresponde “bajo la dependencia directa del titular de la Subsecretaría, la coordinación y supervisión de todas las actuaciones de las Oficinas Consulares españolas en la gestión de los servicios de la Administración General del Estado que se prestan en el exterior. Le compete, asimismo, la propuesta, elaboración y aplicación de la política en materia de protección y asistencia a los ciudadanos españoles en el extranjero y en materia de inmigración y asilo, en la esfera de actuación del MAEC y sin perjuicio de las competencias atribuidas en estas materias a otros departamentos, con los que la Dirección General mantiene la necesaria coordinación”. Bajo la dependencia del Director General se encuentran cuatro Subdirecciones Generales<sup>36</sup>, que tienen atribuidas las siguientes funciones:

- A la Subdirección General de Protección y Asistencia Consular le corresponden la propuesta y ejecución de la política de protección de los españoles en el extranjero, con particular atención a los asuntos relativos a las emergencias

---

<sup>35</sup> BOE núm. 90 de 14 de abril de 2008.

<sup>36</sup> Además, también depende del Director General la División de Asuntos Schengen, que se encarga del seguimiento de los Grupos de Evaluación Schengen de la UE y de la evaluación de la gestión de los visados rigidos por la normativa de la UE por parte de las Oficinas Consulares.



consulares<sup>37</sup>; la coordinación de la acción de las Oficinas Consulares en la gestión de los servicios que la Administración General del Estado presta en el extranjero, y la expedición de pasaportes en el exterior; así como la supervisión de las Oficinas Consulares honorarias de España. También le corresponden la propuesta y aplicación de las actuaciones en materia de asistencia social a los españoles en el extranjero; la gestión del Registro de Matrícula Consular; la coordinación en las Oficinas Consulares del Censo Electoral de Residentes Ausentes, y la participación electoral de los españoles en el exterior; así como el seguimiento de los Consejos de Residentes Españoles.

- A la Subdirección General de Asuntos Jurídicos Consulares le corresponden la coordinación de las competencias consulares en materia de auxilio a la cooperación judicial civil y penal, en especial, la tramitación de extradiciones; la negociación y la aplicación de los tratados internacionales y convenios relativos a la acción consular, y la coordinación de las funciones consulares en los ámbitos de la fe pública notarial y del Registro Civil consular.
- A la Subdirección General de Asuntos de Extranjería le corresponden la coordinación de la tramitación por parte de las Oficinas Consulares de los visados uniformes, así como la gestión de los visados nacionales, en los términos establecidos en la normativa española, y, en el ámbito propio de las competencias del Ministerio, la propuesta y aplicación de la política en materia de inmigración y asilo.
- Por último, a la Subdirección General de Asuntos Migratorios le corresponde la coordinación de la política migratoria en el ámbito multilateral, en el de la UE y en el de las relaciones bilaterales con otros países, junto con otros departamentos ministeriales competentes en la materia<sup>38</sup>.

A todo lo anterior hay que añadir que bajo la dependencia de la Dirección General se encuentran todas las Oficinas Consulares que España posee en el exterior y que, tal y como se recoge en el artículo 36 de la LOFAGE, forman parte de la Administración del Estado en el exterior.

## **1. La red de Oficinas Consulares**

En los últimos diez años se ha producido la apertura de una veintena de Embajadas y una docena de Consulados Generales en África, Asia e Iberoamérica, especialmente en aquellos países en los que se plantean necesidades especiales por los movimientos de personas, ya se trate de españoles que se desplazan a dichos países (por motivos

---

<sup>37</sup> En la práctica, las funciones relativas a las emergencias consulares son asumidas por una Unidad de Emergencia Consular, creada en los años 90, que depende directamente del Director General, mientras que de la expedición de pasaportes se encarga la Subdirección General de Asuntos de Extranjería.

<sup>38</sup> Las principales novedades de esta estructura son la creación de una potente Subdirección General de Protección y Asistencia Consular, que asume las funciones de las antiguas Subdirecciones Generales de Protección de los Españoles en el Extranjero y de Asuntos Sociales, y una nueva Subdirección General de Asuntos Migratorios que asume las funciones que hasta la adopción del último Real Decreto tenía encomendadas el Gabinete del Secretario General de Asuntos Consulares y Migratorios.

turísticos, de negocios o incluso para adoptar a menores extranjeros) o de extranjeros que viajan a España (por motivos turísticos o para estudiar y/o trabajar en nuestro país)<sup>39</sup>. Estas aperturas se encuadran en el marco del plan adoptado en 2006 por el Consejo de Ministros para potenciar la acción exterior del Estado<sup>40</sup>. Además, no se pueden olvidar los Planes regionales adoptados por el Ministerio en los últimos años. Destacan en este sentido los planes para África y para la región Asia-Pacífico<sup>41</sup>. En relación con el continente africano, el Plan África 2006-2008 contemplaba la apertura de Embajadas en Cabo Verde, Malí y Sudán para reforzar la presencia política e institucional de España en África Subsahariana. En relación con la región Asia-Pacífico, el Plan de Acción Asia y Pacífico para el periodo 2005-2008 contemplaba la apertura de tres nuevas Embajadas (Dhaka, Kabul y Wellington) y dos Consulados Generales (Mumbai y Cantón). El resultado de todo ello ha sido la articulación de una red consular que, en la actualidad, está integrada por 118 Embajadas residentes (92 con Sección Consular), a las que se añaden 73 en régimen de acreditación múltiple, 91 Consulados Generales y 4 Consulados. A ellos hay que sumar unas 375 Oficinas Consulares honorarias que se encuentran a cargo de agentes consulares honorarios.

En estos momentos, el Plan Asia Pacífico 3, que cubre el periodo 2008-2012, prevé la apertura de Embajadas en Camboya, Timor y Sri Lanka, junto con la apertura de los Consulados Generales en Chengdú y Nueva Delhi. Por otro lado, el Plan África 2009-2012 contempla la apertura de nuevas Embajadas en los países en los que se considere necesario fortalecer la presencia y el nivel de interlocución de España, si bien sólo se cita en el documento de forma expresa la apertura de Embajada en Gambia. En el Plan también se hace referencia al refuerzo de los servicios consulares en aquellos países en los que se estime necesario.

Hasta la fecha, todavía no se ha materializado ninguno de los compromisos contenidos en el Plan Asia Pacífico 3 y en el Plan África 2009-2012. Además, hay que tener en cuenta que todavía está pendiente el cumplimiento de alguno de los compromisos alcanzados en el Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueban medidas para la potenciación de la acción exterior del Estado, puesto que aún no se han creado las Oficinas Consulares de carrera en Albuquerque, Atlanta, Belgrado, Kiev, Marrakech, Pretoria, Santiago de Cuba y Valencia (Venezuela).

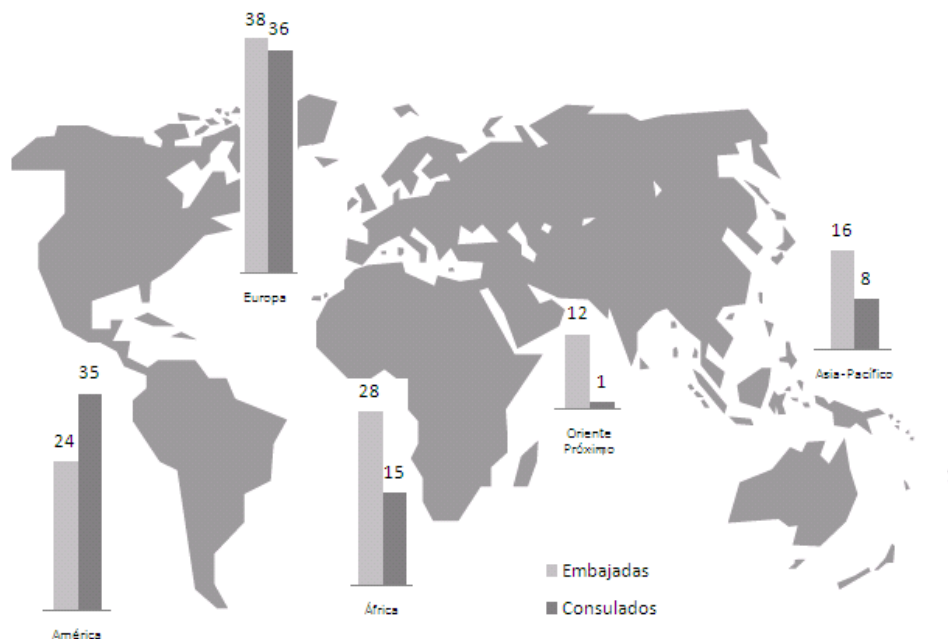
En principio, el despliegue de la red consular debería seguir en el futuro inmediato los objetivos fijados en los dos Planes y en el citado Acuerdo. Sin embargo, es muy probable que la difícil situación económica por la que está atravesando España en estos momentos retrase algún tiempo la materialización definitiva del despliegue acordado.

---

<sup>39</sup> Paralelamente, se han ido cerrando Oficinas Consulares de carrera en países como Alemania, Francia o Portugal, donde se hace menos justificable su existencia al tratarse de Estados miembros de la UE en los que la progresiva reducción de la colonia española ha hecho disminuir notablemente su carga de trabajo.

<sup>40</sup> Véase la Orden AEC/2783/2006, de 7 de septiembre (BOE núm. 218 de 12 de septiembre de 2006).

<sup>41</sup> Todos los Planes regionales adoptados por el MAEC se pueden consultar en línea en [www.maec.es](http://www.maec.es).



Fuente: NÚÑEZ HERNÁNDEZ, J. y MARTÍ MARTÍ, X., *La función consular en el derecho español*, 3ª edición actualizada, Área de Documentación y Publicaciones de la Secretaría General Técnica del MAEC, Madrid, 2009, p. 322.

## 2. El personal de las Oficinas Consulares

Las plantillas de las Oficinas Consulares de España en el exterior se componen de personal funcionario y/o contratado, según los casos. Estas plantillas son elaboradas por la Comisión Interministerial de Retribuciones<sup>42</sup>.

Todas las Oficinas Consulares cuentan con un jefe de oficina y, en ocasiones, con uno o varios adjuntos, todos ellos pertenecientes a la Carrera Diplomática. En las Embajadas con Sección Consular, al frente de la misma se encuentra un funcionario diplomático. En los últimos años, los sucesivos Gobiernos han realizado un esfuerzo notable para aumentar el número de funcionarios de la Carrera Diplomática, que sólo se ha visto limitado por la actual coyuntura económica. A principios de 2004, el Gobierno aprobó un plan para incorporar en la Administración a 140 funcionarios diplomáticos en el plazo de cuatro años. En el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban medidas para la potenciación de la acción exterior del Estado, el Gobierno se comprometió a crear 200 nuevas plazas de funcionarios de la Carrera Diplomática durante el periodo 2007-2010, lo que dio lugar a que se convocaran alrededor de 50 puestos cada año entre 2007 y 2009, cifra que se redujo a 17 en la convocatoria de 2010

<sup>42</sup> Las Oficinas Consulares honorarias están a cargo de agentes honorarios, es decir, que no cuentan con personal funcionario y/o contratado por el Estado. El Real Decreto 1390/2007, de 29 de octubre, establece que sólo en casos especialmente justificados por el volumen de trabajo o de la colonia española, se podrá asignar temporalmente al agente consular honorario uno o varios empleados consulares en calidad de personal administrativo o técnico para que le asistan en el desempeño de sus funciones.

como consecuencia de las medidas de austeridad aprobadas por el Gobierno<sup>43</sup>. El impacto de estos planes ha sido notable, puesto que en estos momentos la Carrera Diplomática cuenta con cerca de 1.000 funcionarios, aunque estas cifras siguen siendo todavía muy reducidas en comparación con el número de funcionarios con los que cuentan otros países de nuestro entorno<sup>44</sup>. Unos 500 se encuentran destinados en el extranjero, de los que más de 200 se encuentran ocupando puestos consulares<sup>45</sup>.

Junto con el personal diplomático, en las Oficinas Consulares y en las Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas prestan sus servicios otros funcionarios (entre ellos el Canciller o los Jefes de Negociado de Visados) y contratados laborales, cuyas cifras varían en función de la carga de trabajo de la Oficina. En los últimos años también se ha producido un refuerzo considerable de las Oficinas con más trabajo, si bien está por ver el impacto que puede tener en este ámbito la crisis económica actual<sup>46</sup>.

### 3. Los recursos materiales a disposición de las Oficinas Consulares

La red de Oficinas Consulares no puede funcionar sin unos medios materiales adecuados, entre los que se encuentran unos locales y un mobiliario apropiados, así como unos medios económicos e informáticos suficientes.

El análisis de los medios económicos a disposición de las Oficinas Consulares no es fácil, puesto que los costes de los arrendamientos, del amueblamiento de los locales consulares, del material de oficina (incluidas las aplicaciones informáticas y las comunicaciones) y de los vehículos de representación y de servicio, así como los

<sup>43</sup> Véase el Real Decreto 406/2010, de 31 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 2010 (BOE núm. 79 de 1 de abril de 2010).

<sup>44</sup> Datos obtenidos a partir de SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, *Carrera Diplomática. Escalafón*, Secretaría General Técnica del MAEC, Madrid, 2007. El número varía cada año según si los admitidos coinciden con el número de jubilados. Decía el Embajador Núñez Hernández en 1997 que “El número de miembros de la Carrera Diplomática española [710 en ese momento] es exiguo comparativamente, no sólo con los de países comunitarios importantes como por ejemplo 2.700 británicos o 1.600 alemanes, sino también con respecto de otros no tan importantes, como los 1.160 holandeses y los 950 que tiene Suecia”. Véase NUÑEZ HERNÁNDEZ, J., *Normativa y actualidad del Servicio Exterior del Estado*, Fundación CIDOB, Barcelona, 1997.

<sup>45</sup> El Acuerdo para la potenciación de la acción exterior del Estado contemplaba la necesidad de destinar con carácter urgente a funcionarios diplomáticos como Cónsules Adjuntos a las Oficinas Consulares de La Habana, Lima, Quito, Bogotá, Sao Paulo, Moscú, Santo Domingo y Bruselas. Esta medida se materializó a finales de 2006.

<sup>46</sup> El Acuerdo para la potenciación de la acción exterior del Estado recoge la necesidad de aumentar la dotación de personal en las Oficinas Consulares en Pekín, Moscú, Addis Abeba, Bogotá, Belgrado, Kiev, Tánger, Nador, Casablanca, Tetuán, Rabat, Santo Domingo, Argel, Islamabad, Nueva Delhi, Manila, La Paz, La Habana, Shanghai, Dakar, Lagos, Bucarest, Accra, Miami, Lima, Quito, Sao Paulo, Río de Janeiro, Caracas, Marsella y Kinshasa. Con ello se pretende remediar la extrema insuficiencia de medios humanos tradicional en nuestras Oficinas Consulares. Además, con la entrada en vigor de la Disposición adicional séptima de la ya citada Ley 52/2007, de 26 de diciembre, se autorizó la contratación temporal de varias decenas de personas en las Oficinas Consulares en América en las que se preveía una mayor carga de trabajo, destacando los casos de Buenos Aires y La Habana, cifra que se ha reducido considerablemente para el año 2011.

sueldos de los empleados consulares, se computan en distintos conceptos de los presupuestos del MAEC.

Ahora bien, en el *Programa 142A* de los Presupuestos Generales del Estado (“Acción del Estado en el Exterior”)<sup>47</sup> existe un concepto —el 493— que gestiona directamente la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios. Este concepto, que se denomina “Protección de españoles en el extranjero: asistencia social, evacuaciones, hospitalizaciones y repatriaciones”, permite financiar, entre otras actuaciones, las ayudas económicas (de subsistencia, a detenidos, para repatriaciones y evacuaciones, etc.). La evolución entre 2005 y 2009 muestra una progresión positiva, lo que demuestra la importancia creciente que desde el Gobierno se ha venido otorgando a las funciones consulares. Sin embargo, la difícil situación económica registrada en España supuso una fuerte disminución en la cantidad presupuestada para el ejercicio 2010 —situándola en los niveles del ejercicio 2006<sup>48</sup>—, que se ha visto reducida todavía más para el ejercicio 2011 —situándola en niveles cercanos a los del ejercicio 2003. En el cuadro siguiente se puede observar la progresión entre 2005 y 2011. El porcentaje refleja la variación en relación con el ejercicio anterior.

PROG./CONCEPTO	EJERCICIO ECONÓMICO						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Programa 142A</b> Acción del Estado en el Exterior	532.045.150	547.271.180 +2,86%	556.131.100 +1,62%	589.863.700 +6,07%	599.961.150 +1,71%	581.338.430 -3,10%	504.335.880 -13,25%
<b>Concepto 493</b> Protección de españoles en el extranjero	4.242.900	4.500.900 +6,08%	4.690.470 +4,21%	4.690.470 0%	5.040.470 +7,46%	4.584.990 -9,03%	4.112.490 -10,31%

Fuente: Elaboración propia a partir de las informaciones publicadas en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda ([www.meh.es](http://www.meh.es)).

En cualquier caso y al margen de todo lo anterior, hay que tener en cuenta que la cantidad total asignada al concepto 493 es extremadamente limitada para hacer frente a las necesidades del millón setecientos mil ciudadanos españoles que residen en el extranjero y de los casi trece millones de españoles que se desplazan al extranjero cada año por motivos diversos.

### III. LA ACTIVIDAD CONSULAR DE ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD

Llegados a este punto podemos emprender el análisis de los elementos más importantes de la actividad consular de España en el extranjero, teniendo en cuenta que, sin abandonar las tareas tradicionales, la función consular se ha ampliado en los últimos años a terrenos hasta hace poco ajenos a la actividad consular y ha adquirido una

<sup>47</sup> En los Presupuestos Generales del Estado para el MAEC existen varias *Políticas de gasto*. Dentro de la *Política 14* (“Política Exterior”) se enmarcan cuatro *Grupos de Programas*. El *Grupo 142* se denomina “Acción Diplomática y Consular” y dentro del mismo se distinguen dos *Programas*: “Acción del Estado en el exterior” (*Programa 142A*) y “Acción diplomática ante la Unión Europea” (*Programa 142B*).

<sup>48</sup> Hay que tener en cuenta, además, que las cantidades del ejercicio 2010 se vieron afectadas por varios acuerdos de no disponibilidad de créditos aprobados por el Consejo de Ministros.

relevancia y visibilidad mediática sin precedentes que la han acabado configurando como un elemento primordial de la acción del Estado en el exterior.

## **1. La protección y la asistencia consulares**

La primera función en la que nos vamos a detener es la protección y la asistencia consulares, que constituyen la esencia de la función consular. La protección consular es la acción que el funcionario consular está legitimado para desarrollar, ante las autoridades locales del Estado receptor, en principio a favor de sus nacionales, ya sean residentes o se encuentren ocasionalmente en su demarcación consular, y que han recibido un trato contrario al debido por parte de las autoridades locales<sup>49</sup>. La asistencia consular, en cambio, no requiere para su puesta en marcha un acto ilícito por parte de las autoridades locales en contra de un nacional, de modo que puede llevarse a cabo sin contacto alguno con las mismas, es decir, directamente entre la Oficina Consular y el nacional español que la requiera.

Casos claros de protección serían la intervención consular en los supuestos de connacionales detenidos injustamente en el extranjero o de connacionales fallecidos en el extranjero cuando las autoridades locales ponen trabas al traslado de su cadáver. La asistencia consular aparece en todos aquellos supuestos en que un ciudadano español acude a la Oficina Consular tras haber padecido cualquier tipo de adversidad (robo, accidente, acoso, pérdida de documentación o de medios económicos), supuestos en que tan importante es la ayuda económica que la Oficina Consular pueda eventualmente proporcionar, como la capacidad del funcionario consular de serenar o confortar a la víctima del infortunio. Ahora bien, la asistencia consular no se centra exclusivamente en socorrer al turista o al hombre de negocios que padece una contrariedad. Los verdaderos protagonistas de la asistencia consular son ciertos colectivos generalmente mucho más desfavorecidos, como pueden ser los detenidos españoles en el extranjero, las mujeres españolas víctimas de la violencia de género, los ancianos y/o enfermos, los huérfanos o los residentes en el extranjero en situación de indigencia.

Los beneficiarios naturales de la asistencia y protección consulares son, como es obvio, los ciudadanos españoles que, encontrándose en el extranjero, se hallan en una situación de necesidad. Sin embargo, el ámbito personal de la protección puede y suele ser ampliado por medio de tratados bilaterales o multilaterales que contemplen la asunción por parte de un Estado de la protección y asistencia consulares de ciudadanos de otros Estados. En nuestro caso, por ejemplo, España puede asumir la protección y asistencia

---

<sup>49</sup> Es preciso diferenciar la protección diplomática de la protección consular. La protección diplomática es una acción de protesta en solicitud de una reparación por los daños que ha sufrido un nacional como consecuencia de un hecho ilícito internacional de otro Estado y, por tanto, pertenece al ámbito del conflicto. Ninguno de los requisitos exigidos para el ejercicio de la protección diplomática resulta aplicable en el caso de la protección consular. Así, para que el Estado pueda ejercer la protección diplomática se requiere que el interesado objeto de protección tenga la nacionalidad del Estado protector y haya agotado los recursos internos, pero ninguno de estos requisitos se exige en el caso de la protección consular. Otra condición para que se pueda ejercer la protección diplomática, aunque discutido por la doctrina, es el de las “manos limpias” o inocencia del beneficiario.

consulares de los ciudadanos de la UE que se encuentren en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado del que son nacionales y de los ciudadanos andorranos<sup>50</sup> o de los países con los que España tiene concertadas cláusulas de asistencia consular recíproca, como sucede con muchos países iberoamericanos.

Entre las actuaciones que se llevan a cabo en este ámbito destaca en primer lugar la asistencia económica a los ciudadanos españoles en situación de necesidad (cuya base jurídica es la ya citada Orden Ministerial AEX/1059/2002, de 25 de abril). La limitación en los medios disponibles ha obligado a establecer una línea de actuación basada en ciertas prioridades —la asistencia a ancianos, enfermos y menores desamparados— y en la promoción en los demás casos del principio de autoayuda<sup>51</sup>. Las ayudas económicas que conceden las Oficinas Consulares pueden ser de dos tipos, en función de si presentan carácter reintegrable o no. Las ayudas individuales extraordinarias son de carácter reintegrable, estando obligados los beneficiarios a proceder a la devolución del importe percibido. Estas ayudas son las que se prevén para situaciones de necesidad concretas y puntuales y, dentro de las limitaciones presupuestarias, se da prioridad a las personas que se encuentran en situación de necesidad por causas ajenas a su voluntad, como por ejemplo actos ilícitos o robo, enfermedad o accidente. En 2009, según los datos facilitados al autor por la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, se destinaron unos 760.000 euros a este tipo de ayudas. En el capítulo de ayudas no reintegrables nos encontramos con las ayudas de subsistencia<sup>52</sup>, las ayudas para inhumación o incineración<sup>53</sup> y las ayudas a detenidos, que veremos a continuación<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Véase el Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación entre Francia, Andorra y España hecho en Madrid y París el 1 de junio de 1993 y en Andorra la Vieja el 3 de junio de 1993 (BOE núm. 155 de 30 de junio de 1993).

<sup>51</sup> En este caso, el funcionario consular debe facilitar al interesado que se ponga en contacto con su familia, a fin de que ésta le envíe los recursos económicos necesarios para hacer frente a su situación de necesidad. En la actualidad, la proliferación de oficinas de envío de dinero por todo el mundo facilita enormemente esta posibilidad, ya que permite situar en prácticamente cualquier lugar del planeta la cantidad elegida de forma instantánea.

<sup>52</sup> Se conceden a los españoles residentes en el extranjero, mayores de 65 años, incapacitados para el trabajo y menores de edad que carezcan de los medios económicos para su subsistencia y no perciban pensiones asistenciales del Ministerio de Trabajo e Inmigración. En 2009, estas ayudas supusieron alrededor de 1 millón de euros, según los datos facilitados al autor por la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios.

<sup>53</sup> Las Oficinas Consulares también son competentes para intervenir en el traslado de los cadáveres de los ciudadanos españoles que fallecen en el extranjero, si bien con la ratificación por parte de España en 1992 del Convenio Europeo de Estrasburgo sobre traslado de cadáveres de 26 de octubre de 1973 ya no se requiere ninguna intervención consular en esas diligencias en la mayoría de países europeos. Existe la posibilidad de que se concedan ayudas para inhumación o incineración cuando los costes no pueden ser asumidos por los familiares del fallecido ni ninguna otra persona o entidad. Ahora bien, no se pueden autorizar nunca ayudas para el traslado del cadáver a España o a un tercer país.

<sup>54</sup> El Ministerio también financia repatriaciones voluntarias, que consisten en el traslado de un nacional, a petición suya, desde un país extranjero al territorio español, cuando por su situación no pueda hacer frente, total o parcialmente, a los gastos derivados de su viaje de regreso a España. En 2009, según datos facilitados al autor por la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, se autorizaron unas 150 repatriaciones con un gasto total de unos 90.000 euros.

La protección y asistencia consular a detenidos españoles en el extranjero merece una consideración especial por la preocupación que desde los años ochenta suscita en la opinión pública española, ya que los afectados se encuentran en países que, en ocasiones, cuentan con sistemas jurídicos no homologables al español y con establecimientos penitenciarios cuyas condiciones distan mucho de las que se pueden considerar razonables en términos de alimentación, higiene o salubridad y seguridad. A 31 de diciembre de 2010, el número de detenidos en el extranjero (en un total de 63 países) era de 2.366 (más del doble que diez años antes), según los datos facilitados al autor por la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios. Los países en los que hay más presos españoles son Perú, Marruecos y Francia, donde se hallan alrededor de un tercio del total. Un 80% de los afectados se encuentra detenido por delitos relacionados con la compraventa, el tráfico o el consumo de drogas. España cuenta con un sistema de atención a detenidos que es, tanto por la frecuencia de las visitas a las cárceles como por el volumen de ayudas económicas que se proporcionan a los afectados, de los más generosos del mundo<sup>55</sup>. Siempre que un ciudadano español sea detenido por un periodo de tiempo superior a 48 horas, el funcionario consular debe recabar cuantos datos pueda sobre la detención y debe visitar al detenido para informarle de sus derechos, de la pena que le puede ser impuesta y de la existencia o no de un sistema de defensa penal de oficio. En caso de que desee una defensa privada, debe entregarle una lista de abogados de solvencia y honradez reconocidas. Además, el funcionario consular debe proporcionarle información sobre el régimen de visitas consulares (salvo situaciones excepcionales, los detenidos deben ser visitados por lo menos una vez cada seis meses por el funcionario consular) y las ayudas (periódicas y extraordinarias) de las que se puede beneficiar<sup>56</sup>. La Oficina Consular también mantiene informados a los familiares de los presos de su situación, si estos últimos lo desean. Por último, una vez condenado, la Oficina Consular debe gestionar al detenido, si lo solicita, su traslado a España en caso de que exista un convenio sobre traslado de personas condenadas<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Muchos países occidentales, como Francia o los Estados Unidos, no proporcionan ayudas económicas periódicas a los detenidos de su nacionalidad en el extranjero. En muchos casos tampoco se prevé un régimen de visitas tan generoso como el español. En el caso del Reino Unido, por ejemplo, las visitas consulares se prevén, por lo menos, una vez al año, aunque no se contemplan como una obligación. Los detalles sobre la asistencia que prestan estos tres países a sus detenidos pueden ser consultados en las web de sus Ministerios de Asuntos Exteriores: [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr), [travel.state.gov](http://travel.state.gov) y [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk).

<sup>56</sup> La ayuda, en caso de ser concedida, presenta un carácter anual, aunque la percepción de la misma sea periódica. El importe mensual puede llegar a los 120 euros en los países en los que las condiciones sean muy deficientes. En los casos en los que los detenidos españoles tengan algún familiar a su cargo residiendo en el mismo centro penitenciario el importe mensual puede llegar a los 150 euros. Todos los detenidos, incluidos los que se encuentran en países desarrollados que aseguran unas condiciones de vida aceptables, pueden solicitar y recibir ayudas extraordinarias siempre que deban hacer frente a una necesidad concreta no cubierta por el sistema penitenciario del país en el que estén detenidos. Por último, hay que tener en cuenta que también existen ayudas para asistencia jurídica, si bien se da prioridad a las ayudas para asistencia en juicio penal y en los casos en los que el solicitante esté acusado de un delito para el que el Ministerio Fiscal local o la acusación particular, en su caso, soliciten la pena de muerte.

<sup>57</sup> España es parte en el Convenio Europeo sobre el traslado de personas condenadas de 21 de marzo de 1983 y ha concluido acuerdos bilaterales con más de veinte países, siendo el país con mayor número de convenios bilaterales sobre esta materia. Estos tratados se fundamentan en motivos humanitarios, puesto que para los condenados es muy duro estar lejos de sus familias y en países con culturas y tradiciones muy distintas a las de su sociedad de procedencia. Aunque los tratados difieren ligeramente entre sí, todos



Otra de las actuaciones que se enmarca en este capítulo es la protección y asistencia a la ciudadanía española en el exterior. La Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior<sup>58</sup> contiene un conjunto de disposiciones que configuran un régimen especial y privilegiado de protección y asistencia a aquellas personas que son susceptibles de ser clasificadas como “españoles residentes en el exterior”. No podemos olvidar, en este sentido, que España fue un país de emigración hasta poco antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, cuando comenzó a producirse un fenómeno de signo contrario al de la emigración: el regreso o retorno de los españoles emigrantes y sus familias a nuestro país. A pesar de todo, en estos momentos siguen viviendo en el extranjero más de un millón setecientos mil ciudadanos españoles. El Estatuto, en cumplimiento del artículo 42 de la Constitución, establece una política integral de emigración y de retorno para salvaguardar los derechos económicos y sociales de los emigrantes, de los exiliados y de los descendientes de ambos, y para facilitar la integración social y laboral de los retornados. 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 residentes en España<sup>59</sup>.

Por último, hay que citar en este apartado a la Unidad de Emergencia Consular y a los servicios de emergencia de las Oficinas Consulares que se ocupan de las labores de prevención y gestión de las por desgracia cada vez más habituales situaciones de crisis, que van desde los accidentes de tráfico o secuestros —que afectan a un número reducido de personas, aunque no por ello tienen una menor trascendencia mediática— hasta las emergencias de mayor impacto, como catástrofes naturales (huracanes o terremotos por poner algunos ejemplos), atentados terroristas o conflictos bélicos.

En el primer grupo de emergencias de mayor impacto destacan especialmente los recientes secuestros en las costas de Somalia de los buques españoles *Playa de Bakio* o *Alakrana* (el primero permaneció secuestrado una semana en abril de 2008 y el segundo 47 días entre octubre y noviembre de 2009) o el secuestro de tres cooperantes españoles de la Organización No Gubernamental *Acció Solidària* en Mauritania, en noviembre de 2009 (una de las cooperantes fue liberada en marzo de 2010, mientras que los otros dos permanecieron retenidos en Malí casi nueve meses, siendo liberados en agosto de

---

prevén la posibilidad de que los españoles que cumplan penas privativas de libertad en el extranjero puedan ser trasladados para cumplirlas en nuestro país. Se suele exigir para ello la conformidad del interesado, del Estado de condena y del Estado del que es nacional el detenido, una cierta gravedad de la condena y, por último, que una parte de la misma haya sido cumplida ya en el Estado de condena. Unas 560 personas se beneficiaron del traslado entre 2004 y 2008, según los datos facilitados al autor por la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, lo que pone de manifiesto los esfuerzos de las autoridades españolas por humanizar la situación de los presos españoles y facilitar su reinserción.

<sup>58</sup> BOE núm. 299 de 15 de diciembre de 2006.

<sup>59</sup> El Estatuto se completa con algunas disposiciones más de rango legal y reglamentario, como 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 (BOE núm. 68 de 21 de marzo de 2005) o 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 (BOE núm. 21 de 24 de enero de 2008).

2010). En todos estos casos fue necesario que el MAEC realizara gestiones intensas, constantes y discretas para conseguir la liberación de los secuestrados. En el capítulo de catástrofes naturales sobresale por su dureza la temporada de huracanes del verano de 2005, con huracanes como el *Katrina*, que devastó la ciudad de Nueva Orleans. Entre los conflictos bélicos destaca el bombardeo del Líbano por parte de Israel entre julio y agosto de 2006, que dio lugar a la mayor evacuación jamás organizada por España: más de setecientos españoles fueron evacuados del país en apenas cinco semanas. Por último, uno de los atentados terroristas con mayor impacto para España fue el que tuvo lugar en Yemen en julio de 2007 y que costó la vida a ocho turistas españoles.

Las labores de prevención llevadas a cabo por el MAEC se centran en varios ámbitos. En primer lugar, el Ministerio cuenta en su página web con un apartado sobre “Recomendaciones de viaje” cuyo objetivo es que los ciudadanos españoles conozcan las condiciones reales en las que se encuentra un determinado país antes de emprender el viaje. En segundo lugar, el Ministerio ofrece a los ciudadanos españoles que tienen previsto desplazarse temporalmente al extranjero la posibilidad de registrar sus datos en el “Registro informático de viajeros”, al que se puede acceder desde la página web del Ministerio. Por último, el Ministerio cuenta con Planes de Concentración de la colonia española en todos los países, con objeto de facilitar la asistencia y, en su caso, la evacuación de los ciudadanos españoles en caso de necesidad.

Sin embargo, todas estas medidas preventivas no evitan que tengan lugar situaciones de crisis que obligan a poner en marcha los protocolos de gestión diseñados. Para ello, la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios cuenta con una Sala de Emergencia Consular que puede activarse en cualquier momento y permanecer en funcionamiento las veinticuatro horas del día. Además, todas las Oficinas Consulares cuentan con un teléfono al que se puede llamar en cualquier momento y que permite atender todas las emergencias que se puedan registrar fuera de las horas de oficina<sup>60</sup>.

## **2. Las funciones registral y notarial, las funciones jurisdiccionales y la cooperación judicial internacional**

Las Oficinas Consulares tienen asignadas una serie de funciones que no pertenecen al sector de fomento y prestación, sino a lo que se conoce como “Administración pública consular del Derecho privado”. Éstas son la función registral y la función notarial, depositarias respectivamente de la fe registral y de la fe notarial del Estado en países extranjeros y, por tanto, sustancialmente idénticas en su solemnidad y garantías, pero con muchas variantes en su ejercicio ya que se desempeñan en el seno de ordenamientos jurídicos extranjeros.

---

<sup>60</sup> En caso de emergencia consular grave, cabe la posibilidad de constituir un Gabinete de Crisis con representantes, en su caso, del Gabinete de la Ministra, de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, de la Dirección General del área geográfica de que se trate y de la Dirección General de Comunicación Exterior.

La función de actuar en calidad de registrador civil, que incluye algunos actos de jurisdicción voluntaria, tiene como finalidad la de fijar los datos personales y el estado civil de las personas, que determinan el “status personae”, tanto dentro como fuera del territorio nacional, con independencia de si estas personas residen o no en el extranjero. El Registro Civil consular es un Registro principal cuyas competencias abarcan todos los actos relativos, directa o indirectamente, a la función registral. Los funcionarios consulares son equiparables a los Jueces de Primera Instancia encargados de los Registros Civiles ordinarios. La potestad calificadora de los Encargados del Registro Civil cobra una especial dificultad en los Registros Civiles consulares, ya que todas las inscripciones presentan elementos de extranjería<sup>61</sup>. Además, la dimensión de esta función no es baladí. A título ilustrativo, según los datos facilitados al autor por la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, en 2009 se practicaron más de 174.000 inscripciones en los Registros Civiles consulares (135.000 de nacimiento). Hay que destacar el impacto que está teniendo en el ejercicio de esta función la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, que en su Disposición adicional séptima reconoce a los hijos de español de origen y a los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio el derecho a optar por la nacionalidad española en el plazo de dos años a contar desde del 27 de diciembre de 2008, plazo que se ha prorrogado por un año más hasta el 27 de diciembre de 2011<sup>62</sup>.

La función notarial también presenta una gran trascendencia, ya que afecta al orden jurídico personal, familiar y económico. Se dirige tanto a los españoles que se hallan en el extranjero como a los extranjeros que deben otorgar documentos que hayan de surtir efectos en España. La amplitud de esta función se justifica por razones de carácter práctico ya que, aunque siempre cabe la posibilidad de acudir a los fedatarios locales, en ese caso es necesario traducir y apostillar o legalizar los documentos notariales y no existen garantías de que esos documentos cumplan con todos los requisitos formales del país en el que tienen que producir efectos. Se trata, en cualquier caso, de una función delicada, ya que el funcionario consular puede incurrir en responsabilidad civil si el documento expedido presenta defectos y, además, se ejerce en concurrencia con los funcionarios locales. En 2009, según los datos facilitados al autor por la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios, en las Oficinas Consulares españolas se autorizaron más de 26.000 instrumentos públicos (sobre todo poderes).

---

<sup>61</sup> El Gobierno presentó en septiembre de 2010 un proyecto de Ley del Registro Civil cuyo principal objetivo es acabar con el tradicional sistema de división del Registro Civil en Secciones —nacimientos, matrimonios, defunciones, tutelas y representaciones legales— y crear un registro individual para cada persona a las que desde el momento de su nacimiento o desde la adquisición de nacionalidad se le va a asignar un “código personal de ciudadanía” (se puede consultar en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, núm. 90, de 8 de septiembre de 2010, en [www.congreso.es](http://www.congreso.es)).

<sup>62</sup> BOE núm. 310 de 27 de diciembre de 2007. Véase asimismo la Resolución de 17 de marzo de 2010, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de enero de 2010, por el que se amplía un año el plazo para ejercer el derecho de optar a la nacionalidad española recogido en la Disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre (BOE núm. 72 de 24 de marzo de 2010).

En el capítulo de funciones jurisdiccionales destaca la intervención consular en materia de sucesiones y adopciones. La intervención consular en sucesiones es de naturaleza jurisdiccional y tiene por objeto preservar los bienes relictos de los nacionales fallecidos en el extranjero y proteger a sus presuntos herederos. Además, permite ocuparse de los posibles abintestatos a favor del Estado. La intervención consular en el ámbito de las adopciones presenta una importancia creciente, ya que alrededor del 90% de las adopciones que se realizan en España son internacionales. Las circunstancias económicas y demográficas de determinados países, en los que muchos niños no han podido encontrar un ambiente propicio para su desarrollo, unido al descenso de la natalidad en España, han originado que en los últimos años el número de menores extranjeros adoptados por españoles o residentes en España se haya incrementado notablemente. El surgimiento de nuevas necesidades y demandas sociales, unido al desafío jurídico que plantean las adopciones internacionales, dio lugar a la aprobación de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional<sup>63</sup>. Esta ley regula la competencia de las autoridades judiciales y consulares españolas y determina la ley aplicable a las adopciones internacionales, así como la validez en España de las adopciones constituidas por autoridades extranjeras. Su objetivo es que la adopción tenga lugar con las máximas garantías y respeto a los intereses de los menores a adoptar. También existen una serie de convenios bilaterales sobre la materia, concluidos por España recientemente con Bolivia, Filipinas y Vietnam<sup>64</sup>. Entre las funciones de las Oficinas Consulares destacan las de apoyar y asesorar a las familias adoptantes. La adopción internacional puede ser constituida por un funcionario consular español, si bien habitualmente es constituida por una autoridad extranjera. En este último supuesto, una vez constituida la adopción, los adoptantes deben optar entre inscribir la adopción en el Registro Civil de la Oficina Consular competente o solicitar la expedición de un visado de reagrupación familiar para poder llevarse al adoptado a España y solicitar la inscripción de la adopción en el Registro Civil de su localidad.

Por último, hay que hacer una breve referencia a la cooperación judicial internacional<sup>65</sup>, teniendo en cuenta que la profesión consular ha sido siempre uno de sus vectores, ya que, tradicionalmente, ha sido la vía consular o diplomática la utilizada para tramitar ante los tribunales de los distintos Estados las solicitudes de asistencia judicial internacional<sup>66</sup>. Es preciso tener en cuenta, de todas formas, que el protagonismo

---

<sup>63</sup> BOE núm. 312 de 29 de diciembre de 2007.

<sup>64</sup> El convenio con Bolivia fue concluido el 29 de octubre de 2001 (BOE núm. 177 de 20 de diciembre de 2001), el protocolo con Filipinas el 12 de noviembre de 2002 (BOE núm. 21 de 24 de enero de 2003) y el convenio con Vietnam el 5 de diciembre de 2007 (BOE núm. 16 de 18 de enero de 2008).

<sup>65</sup> La asistencia judicial internacional debe entenderse como el auxilio que entre sí se otorgan los órganos jurisdiccionales de distintos Estados para el desarrollo de un proceso judicial, mediante notificaciones, citaciones, exhortos, comisiones rogatorias o práctica de pruebas en el extranjero.

<sup>66</sup> Así se recoge en el derecho interno español, que rige en ausencia de convenios internacionales o de derecho de la UE, tal y como se contempla en el artículo 177 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE núm. 7 de 8 de enero de 2000). El artículo 277 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 157 de 2 de julio de 1985) establece que “Los juzgados y tribunales españoles prestarán a las autoridades judiciales extranjeras la cooperación que les soliciten para el desempeño de su función jurisdiccional, de conformidad con lo establecido en los Tratados y Convenios Internacionales en los que España sea parte y, en su defecto, en razón de reciprocidad [...]”.

consular se ha ido reduciendo con el paso del tiempo. En el ámbito civil y mercantil, tanto los recientes convenios internacionales<sup>67</sup> como las normas de derecho de la UE<sup>68</sup> sobre la materia contemplan nuevos mecanismos para agilizar las notificaciones y la obtención de pruebas en el extranjero, como por ejemplo la designación de autoridades centrales para que se puedan relacionar directamente entre ellas, si bien es cierto que se suele dejar a salvo la vía diplomática y consular. En el ámbito penal, la asistencia judicial, más reciente y más ligada al principio de la soberanía territorial, no ha sido encomendada a los funcionarios consulares<sup>69</sup>. En materia de extradición no se prevé intervención consular alguna, ni siquiera para la remisión de las solicitudes, lo que se hace exclusivamente por vía diplomática.

### **3. El Registro de Matrícula Consular y los cauces de participación de los españoles en el extranjero**

Cada Oficina Consular, de conformidad con lo dispuesto en el ya citado Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, cuenta con su propio Registro de Matrícula Consular, en el que se inscriben tanto los residentes en la demarcación consular como los no residentes (que son aquellos que no van a permanecer más de un año en la demarcación consular pero sí durante un largo periodo de tiempo: cooperantes, estudiantes, becarios, etc.). Este registro es de gran trascendencia puesto que para proteger y asistir a los integrantes de la colonia española es preferible que estén identificados.

A quienes se inscriben como residentes en el Registro de Matrícula Consular se les tramita de oficio su inscripción en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), del que se obtiene el Censo de Españoles Residentes Ausentes (CERA). La

---

<sup>67</sup> Los tratados más importantes son el Convenio de La Haya relativo al procedimiento civil, de 1 de marzo de 1954 (BOE núm. 297 de 13 de diciembre de 1961), el Convenio de La Haya sobre notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y comercial de 15 de noviembre de 1965 (BOE núm. 203 de 25 de agosto de 1987), el Convenio de La Haya relativo a la obtención de pruebas en el extranjero en materia civil o mercantil de 4 de mayo de 1970 (BOE núm. 203 de 25 de agosto de 1987) y la Convención Interamericana de Panamá sobre exhortos o cartas rogatorias de 30 de enero de 1975 (BOE núm. 195 de 15 de agosto de 1987). Paralelamente, hay que tener en cuenta que España cuenta con una amplia red de tratados bilaterales sobre asistencia civil, en los que se prevén mayores o menores atribuciones para los funcionarios consulares.

<sup>68</sup> Destacan fundamentalmente el Reglamento (CE) N° 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil y por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 1348/2000 del Consejo (DOUE L 324 de 10 de diciembre de 2007) y el Reglamento (CE) N° 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil (DOUE L 174 de 27 de junio de 2001), modificado por el Reglamento (CE) N° 1103/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2008 (DOUE L 304 de 14 de noviembre de 2008).

<sup>69</sup> Los convenios existentes prevén el sistema de relación directa entre autoridades centrales designadas por los Estados e incluso la presencia en la obtención de pruebas de funcionarios de policía del país requirente, pero no de funcionarios consulares, cuya acción se limita, por consiguiente, a atenderles y ponerles en contacto con sus colegas. Aparte del Convenio Europeo de Estrasburgo sobre asistencia judicial en materia penal de 20 de abril de 1959 (BOE núm. 223 de 17 de septiembre de 1982), España ha concluido acuerdos bilaterales con más de veinte países, casi todos ellos muy recientes.

inscripción en el CERA permite a los residentes en el extranjero participar en los procesos electorales que se celebran en España, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que ha sido modificada recientemente por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero<sup>70</sup>. Esta Ley ha cambiado significativamente el régimen electoral de los españoles en el extranjero.

Por un lado, la nueva Ley electoral ha unido indefectiblemente el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino de un municipio, tal y como dispone el artículo 140 de la Constitución Española y, por tanto, al hecho de figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España. Por consiguiente, desde la entrada en vigor de la citada Ley, los ciudadanos españoles residentes en el extranjero ya no pueden votar en las elecciones municipales.

Por otro lado, se ha generalizado el sistema de “voto rogado” en el resto de elecciones, en las que sí pueden participar los ciudadanos españoles residentes en el extranjero. Los españoles inscritos en el CERA deben formular mediante impreso oficial la solicitud de voto dirigida a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral dentro de los plazos fijados en la Ley para poder participar en un proceso electoral determinado.

Por último, la nueva Ley electoral ha introducido también la posibilidad de que los españoles que viven en el extranjero puedan depositar el voto en urna en la Oficina Consular competente, aceptando así una antigua reivindicación de los residentes en el extranjero<sup>71</sup>. Por consiguiente, una vez recibida la documentación de las Delegaciones Provinciales del Censo Electoral, los electores pueden enviar su voto por correo certificado a la Oficina Consular en la que están inscritos no más tarde del quinto día anterior al día de la elección o pueden depositarlo en urna en dicha Oficina Consular entre el cuarto y segundo día, ambos inclusive, anteriores al día de la elección. El día siguiente a la finalización del plazo del depósito del voto en urna, la Oficina Consular debe remitir todos los votos al MAEC y éste a la Junta Electoral correspondiente<sup>72</sup>.

Los no residentes no constan en el PERE y en el CERA, pero desde la entrada en vigor del Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero, pueden ejercer su derecho de voto. En este caso, el voto debe ser enviado por correo certificado y no se prevé la posibilidad de depositarlo en la Oficina Consular.

---

<sup>70</sup> BOE número 25 de 29 de enero de 2011.

<sup>71</sup> Véanse por ejemplo los acuerdos adoptados en el II Pleno del V Mandato del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior, celebrado en Madrid los días 14 a 16 de julio de 2008. Se pueden consultar en línea en [www.ciudadaniaexterior.mtin.es](http://www.ciudadaniaexterior.mtin.es).

<sup>72</sup> Hay que tener en cuenta, de todas formas, que el Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, puede regular los criterios y establecer otros procedimientos para el voto de los residentes ausentes que vivan en Estados extranjeros donde no sea practicable el procedimiento descrito anteriormente (artículo 75.12 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio).

A todo lo anterior hay que añadir que existen una serie de mecanismos de participación institucional de los españoles en el extranjero. Entre los mismos destacan los Consejos de Residentes Españoles y el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior. Los Consejos de Residentes Españoles son órganos consultivos de las Oficinas Consulares y se constituyen por elección, mediante voto directo y secreto, en todas las circunscripciones consulares cuyo CERA sea de 1200 o más electores. Además de asesorar a las Oficinas Consulares, sirven de intermediarios entre los españoles residentes y esas Oficinas, en asuntos que cubren desde los derechos civiles y laborales o la inserción de los alumnos españoles en el sistema educativo del país, hasta la participación en la vida política española a través del ejercicio del derecho de voto en los procesos electorales que se celebran en España. En la actualidad el número de CRE constituidos se sitúa por encima de los cuarenta, localizándose fundamentalmente en Iberoamérica y, en menor medida, en Europa<sup>73</sup>. El Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior es un órgano consultivo y asesor adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración a través de la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior, que tiene por finalidad garantizar la efectividad del derecho de los españoles residentes en el exterior a participar en los asuntos que les conciernen y promover la colaboración de las Administraciones públicas en materia de atención a la ciudadanía española en el exterior y personas retornadas<sup>74</sup>. Está integrado por representantes de la Administración y consejeros designados por los Consejos de Residentes Españoles.

#### **4. La documentación de los españoles en el extranjero**

Otra de las funciones que tienen atribuidas las Oficinas Consulares es la de tramitar las solicitudes de pasaporte de los ciudadanos españoles que se encuentran en su demarcación consular. Desde marzo de 2005 existe una Unidad Central de Pasaportes en la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios que se encarga de la personalización centralizada de las libretas de pasaporte, ya que la complejidad técnica del nuevo modelo no permite que se haga en las Oficinas Consulares. En este sentido, hay que tener en cuenta que el Reglamento (CE) N° 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros, modificado por el Reglamento (CE) N° 444/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de mayo de 2009<sup>75</sup>, establece la obligación de que los pasaportes cuenten con un soporte de almacenamiento (chip) que contenga una imagen facial y dos impresiones dactilares de su titular. La Unidad Central de Pasaportes expide una media de unos 200.000

---

<sup>73</sup> Datos obtenidos en [www.maec.es](http://www.maec.es).

<sup>74</sup> Entre sus funciones se encuentran, entre otras, las de llevar a cabo o solicitar la realización de estudios sobre cuestiones y problemas que afecten a la ciudadanía española en el exterior, formular propuestas y recomendaciones en relación con los objetivos y la aplicación de los principios inspiradores de las políticas dirigidas a la ciudadanía española en el exterior, ser informado sobre la actuación de los órganos de la Administración General del Estado competentes en materia de atención a la ciudadanía española en el exterior y personas retornadas o conocer e informar, con carácter previo, disposiciones normativas que afecten directamente a los españoles en el exterior.

<sup>75</sup> DOUE L 142 de 6 de junio de 2009.

pasaportes al año (unos 225.000 en 2009) según los datos facilitados al autor por la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios<sup>76</sup>.

En caso de que un ciudadano español solicite un pasaporte y existan motivos justificados por los que no pueda esperar al envío del pasaporte por la Unidad Central de Pasaportes, excepcionalmente, la Oficina Consular competente puede expedir un pasaporte provisional con una validez de hasta un año o un salvoconducto válido únicamente para viajar a España<sup>77</sup>.

## 5. La expedición de visados

En los últimos años, España ha pasado de ser un país de emigración a ser un país de inmigración y, además, se ha convertido en la frontera suroccidental de la UE, lo que ha supuesto un aumento notable de la población extranjera en nuestro país. Sirva a título de ejemplo el número de ciudadanos extranjeros inscritos en el padrón municipal según el Instituto Nacional de Estadística, que han pasado de 637.085 personas en 1998 a 5.747.734 en 2010, es decir, que la población extranjera se ha multiplicado por nueve en doce años. Ello explica los cambios registrados en el marco normativo en los últimos tiempos y el creciente protagonismo de las Oficinas Consulares y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el control del fenómeno migratorio.

Las Oficinas Consulares tienen atribuidas las funciones de tramitar y expedir los visados de corta y larga duración, de modo que participan en la prevención de la inmigración ilegal y en la canalización de los flujos migratorios por las vías regulares. Los visados de corta duración se regulan en el ámbito de la UE y habilitan para transitar a través de la zona internacional de tránsito de un aeropuerto, sin acceder al Espacio Schengen<sup>78</sup> (visados tipo A) o para circular por el Espacio Schengen por un período o suma de períodos cuya duración total no exceda de tres meses por semestre a partir de la fecha de la primera entrada (visados tipo C). Los visados de larga duración se regulan en el ámbito nacional y habilitan para residir, residir y trabajar o estudiar en España (visados tipo D). El número de visados expedidos en 2009 fue de poco más de 920.000, es decir, un 17% menos que en 2008, lo que se explica por la difícil situación económica existente y la consiguiente

---

<sup>76</sup> Se observa un ligero incremento en relación con las cifras de los años anteriores, lo que se puede explicar por el número de personas que se están acogiendo al derecho de opción a la nacionalidad española previsto en la Ley 52/2007, de 26 de diciembre.

<sup>77</sup> Las Oficinas Consulares también pueden documentar en algunas ocasiones a extranjeros. Entre los documentos que pueden expedir se encuentran el documento provisional de viaje comunitario (se regula en la Decisión 96/409/PESC de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, de 25 de junio de 1996, publicada en el DOUE L 168 de 6 de julio de 1996), los documentos de viaje y salvoconductos expedidos a extranjeros cuya protección internacional haya sido asumida por España o el documento de identidad para apátridas (de conformidad con la ya citada Convención de Nueva York sobre el Estatuto de los Apátridas de 28 de septiembre de 1954).

<sup>78</sup> Forman parte del Espacio Schengen todos los Estados de la UE salvo Reino Unido e Irlanda, además de Islandia, Noruega y Suiza. Bulgaria, Chipre y Rumanía aún no aplican plenamente el acervo Schengen.



disminución de la necesidad de mano de obra extranjera en España (los visados de larga duración se redujeron en más de un 45% en un año)<sup>79</sup>.

El principal reto que existe en estos momentos en este ámbito es la puesta en marcha del Sistema de Información de Visados (VIS), cuya regulación básica se encuentra recogida principalmente en el Reglamento 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 sobre el VIS y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros<sup>80</sup>. El objetivo del VIS consiste en permitir el intercambio de información en materia de visados entre los Estados Schengen, respondiendo a la necesidad de luchar contra el “visa shopping”<sup>81</sup> y de mejorar la seguridad en el interior del Espacio Schengen. El VIS va a ser una base de datos sobre solicitudes de visado concedidas y denegadas, con los datos de los solicitantes, incluida su fotografía y sus impresiones dactilares, además de los datos de la persona que, en su caso, les haya cursado una invitación. El despliegue del VIS, que ha sufrido numerosos aplazamientos y que aún no se encuentra operativo, va a tener lugar de forma gradual y siguiendo un enfoque regional. Está previsto que se implante en primer lugar en el Norte de África. Precisamente por ello, en estos momentos ya se está dotando a todas las Oficinas Consulares de la región de un nuevo sistema de comunicaciones y de los equipos y las aplicaciones necesarias para poder capturar las impresiones dactilares de los solicitantes<sup>82</sup>.

## **6. Otras funciones**

Las Oficinas Consulares tienen asignadas, además de las anteriores, muchas más competencias. Así, a título de ejemplo, a través de las Oficinas Consulares se puede solicitar el Número de Identificación Fiscal o el certificado de firma electrónica a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y se pueden tramitar certificados de antecedentes penales o la renovación o duplicado de permisos de conducir. Las Oficinas Consulares también tienen ciertas competencias en materia de navegación marítima y aérea y los funcionarios consulares también ejercen funciones económicas, comerciales, culturales y científicas. Todo ello pone de manifiesto, una vez más, la amplitud y la creciente trascendencia de la función consular.

## **IV. VALORACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONSULAR**

No es fácil encontrar información que permita conocer la opinión que los ciudadanos tienen de la labor del MAEC y de las Oficinas Consulares en el extranjero. Ahora bien,

---

<sup>79</sup> OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, *Anuario Estadístico de Inmigración 2009*, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2010. Se puede consultar en línea en [extranjeros.mtin.es](http://extranjeros.mtin.es).

<sup>80</sup> DOUE L 218 de 13 de agosto de 2008.

<sup>81</sup> Por “visa shopping” se entiende la búsqueda de un visado de conveniencia o del visado tramitado en las condiciones más favorables para poder acceder al Espacio Schengen.

<sup>82</sup> El VIS va a permitir, además, que otras autoridades accedan a la información almacenada (por ejemplo las autoridades policiales en los puestos fronterizos, que podrán verificar si un visado expedido es válido).

existe un magnífico instrumento del que se pueden extraer algunos datos interesantes sobre la actividad consular: los *Informes anuales* que elabora el Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo recibió en 2009 (año que analiza el último *Informe* publicado) un total de 22.287 quejas, cifra ligeramente por debajo de las 23.899 quejas recibidas en 2008 y bastante por encima de las 17.373 recibidas en 2007<sup>83</sup>. Las quejas procedentes del extranjero representaron en 2009 un 1,48% del total, siendo su número absoluto inferior a las cifras registradas entre 2006 y 2008 (325 en 2009 frente a 345, 385 y 355 en 2006, 2007 y 2008 respectivamente).

Del total de expedientes de queja fueron admitidos en 2009 un total de 6.694 quejas individuales y 1.766 quejas colectivas. De las 6.694 quejas individuales, 2.733 se refirieron a la Administración General del Estado. El mayor número de expedientes tramitados tuvo que ver, como sucede habitualmente, con el Ministerio del Interior, debido sobre todo a que entre sus competencias se incluyen las de carácter penitenciario, seguido de los Ministerios de Justicia y de Fomento. Por el contrario, sólo 227 quejas se refirieron al MAEC, es decir, un 8,3% del total de quejas sobre el funcionamiento de la Administración General del Estado.

Si se toman las cifras de los expedientes tramitados y los tipos de conclusiones alcanzadas se observa que en casi un 63% de los expedientes relativos al MAEC, el Defensor del Pueblo concluyó que la Administración había actuado correctamente. Estos datos contrastan con los de los Ministerios que más quejas reciben: el Defensor del Pueblo concluyó que los Ministerios del Interior y de Justicia habían actuado correctamente en un 59,5% de los casos y el Ministerio de Fomento en un 49,5%.

Se observa, por tanto, que comparativamente el MAEC recibe un menor número de quejas que otros departamentos ministeriales y, además, el Defensor del Pueblo concluye en muchos más casos que la actuación de la Administración fue correcta y que, por tanto, la queja no estaba justificada.

Al margen de todo lo anterior, hay que tener en cuenta que el análisis de las quejas que motivan la intervención del Defensor del Pueblo permite identificar algunos de los principales problemas que se registran en la actuación del MAEC y de las Oficinas Consulares de España en el extranjero.

Un buen número de quejas tramitadas por el Defensor del Pueblo en relación con la actividad de las Oficinas Consulares tiene que ver con el deficiente funcionamiento de los servicios de información, particularmente a través del teléfono e Internet, y a la escasez de medios humanos y materiales de las Oficinas Consulares, que se ha intentado

---

<sup>83</sup> Todos los datos que se citan en este apartado han sido obtenidos de DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2007 y debates en las Cortes Generales*, Servicio de Publicaciones del Defensor del Pueblo, Madrid, 2008; DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2008 y debates en las Cortes Generales*, Servicio de Publicaciones del Defensor del Pueblo, Madrid, 2009; y DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2009 y debates en las Cortes Generales*, Servicio de Publicaciones del Defensor del Pueblo, Madrid, 2010. Pueden ser consultados todos en línea en [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es).

paliar con medidas como las que se detallan en la sección 2 del capítulo II. Otro de los problemas detectados es la existencia de sistemas de cita previa para la realización de trámites consulares y de plazos de espera que superan los que marca la normativa<sup>84</sup>.

La implantación de un sistema de expedición centralizada de pasaportes desde 2005 ha generado algunos problemas que se han venido recogiendo en los sucesivos *Informes anuales* y que se han ido corrigiendo poco a poco<sup>85</sup>. El Defensor del Pueblo también recibe quejas habitualmente en relación con la actuación de las Oficinas Consulares en situaciones de emergencia, si bien en la mayoría de ocasiones su actuación, teniendo en cuenta las posibilidades reales de actuación por parte de los servicios consulares implicados, se acaba considerando adecuada.

Otro de los asuntos que suele examinar el Defensor del Pueblo detenidamente son las quejas procedentes de los presos españoles en el extranjero (42 en 2009, de las que se admitieron 31). La mayoría se refiere a las demoras en la tramitación de los expedientes de traslado para el cumplimiento de condena, las pésimas condiciones de las prisiones extranjeras y la actuación de las Oficinas Consulares en cumplimiento de sus obligaciones de asistencia consular. En muchos de los casos, después de las oportunas investigaciones, se suele concluir que la Administración actuó correctamente, aunque los presos y sus familiares pueden percibir la situación de forma distinta dadas sus circunstancias personales y las necesidades que padecen como consecuencia de su internamiento en prisiones con significativas carencias<sup>86</sup>.

La tramitación de visados es el último asunto objeto de especial atención por parte del Defensor del Pueblo, que en ocasiones critica la interpretación dada a ciertas disposiciones legales por parte de la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios y/o las Oficinas Consulares, así como los procedimientos seguidos por algunas de éstas últimas.

## **V. CONCLUSIONES**

Como hemos visto, el ejercicio de las funciones consulares descritas presenta una importancia cada vez mayor. Y es que cuanto más desarrollada está la democracia en un país, más se preocupa por aquellos de entre sus ciudadanos que se encuentran en el extranjero. En este análisis se ha puesto de manifiesto, por tanto, que la función consular está adquiriendo una importancia y una relevancia que la sitúan como un elemento primordial de la acción del Estado en el exterior. Además, por su cercanía al ciudadano y su proyección mediática se ha convertido en un factor clave para la valoración del buen funcionamiento del MAEC.

---

<sup>84</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2008 y debates en las Cortes Generales*, Servicio de Publicaciones del Defensor del Pueblo, Madrid, 2009, p. 290 y siguientes.

<sup>85</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2009 y debates en las Cortes Generales*, Servicio de Publicaciones del Defensor del Pueblo, Madrid, 2010, p. 394 y siguientes.

<sup>86</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2008 y debates en las Cortes Generales*, Servicio de Publicaciones del Defensor del Pueblo, Madrid, 2009, p. 253 y siguientes.

Se ha podido comprobar, además, que la función consular constituye una profesión tan especial como cualquier otra, que se enfrenta al cumplimiento de múltiples tareas, algunas de las cuales presentan notables dificultades. La potestad calificadora consular en el ámbito del Registro Civil y la fe pública notarial constituyen elocuentes ejemplos de ello. El ejercicio de estas funciones en el extranjero hace a la profesión consular más necesitada de una formación especializada que otras. De ahí que deban adoptarse cuantas medidas sea posible para garantizar que los funcionarios consulares cuenten con la mejor formación posible, aumentando, por ejemplo, el número de temas específicos de Derecho Consular que forman parte del temario de la oposición a la Carrera Diplomática o ampliando los cursos de formación para funcionarios.

Paralelamente, la creciente trascendencia de la función consular obliga a mejorar constantemente los instrumentos que posee la Administración del Estado en el exterior y que son necesarios para atender tanto a los españoles que se encuentran de forma temporal o permanente en el extranjero como a los extranjeros que desean trasladarse a España por motivos diversos. Lamentablemente, la difícil situación económica por la que atraviesa España en estos momentos ha detenido la dinámica iniciada hace unos años que permitió la ampliación de la red consular y de los medios a su disposición y la creación de una estructura central con rango de Subsecretaría —la Secretaría General de Asuntos Consulares y Migratorios— a la que se encargó la coordinación y supervisión de todas las actuaciones de las Oficinas Consulares de España en el extranjero.

Es de esperar que en el futuro, cuando la situación económica lo permita, se retome la senda ahora interrumpida, para evitar que la función consular acabe regresando a la situación de precariedad en la que se encontraba a principios de los años ochenta y que esto repercuta negativamente en la valoración que hacen los ciudadanos de la actuación del MAEC y de la red de Oficinas Consulares de España en el extranjero. No se puede olvidar que sólo con unos instrumentos cada vez más perfeccionados podrá España conseguir estar a la altura que le corresponde. De lo contrario, los mejores esfuerzos políticos y diplomáticos podrían verse gravemente perjudicados.