

# LA COBERTURA CONVENCIONAL DE LA EMIGRACION ESPAÑOLA A EUROPA OESTE (1939-1980)

por Antonio ORTIZ-ARCE (\*)

## SUMARIO

I. Introducción.—Las características de los ordenamientos internos afectando a la emigración española.—II. Las características de la red convencional afectando a la emigración española.—III. La situación de la emigración española en la perspectiva de la adhesión de España a las Comunidades Europeas.—IV. Conclusiones.

### I. INTRODUCCION

En España, tras 1939, la toma de conciencia del subdesarrollo se tradujo en una importante emigración. Esta válvula de alivio político, primero, y de alivio económico, posteriormente, no sensibilizó a la Administración española de los pasados decenios, de modo que las posibilidades de hacer mejorar por vía de convenio internacional el nivel o listón de derecho común aplicable a tal población por parte de los Estados de Europa oeste de inmigración apenas han sido actuadas. En efecto, los convenios concluidos cubriendo a tal población migrante han afectado a las materias de reclutamiento y de seguridad social sin incidir en el establecimiento o en la promoción social, siendo realizados a lo largo de un período en el que el mercado europeo oeste se encontró necesitado de mano de obra exterior coincidiendo con la brutal estabilización económica española. Mientras la emigración a Ultramar implicó a una población con ciertos visos de permanencia de procedencia regional marítima y encauzada hacia los sectores secundario y terciario, la emigración a Europa oeste implicó a una población campesina y sobre todo obrera no calificada de procedencia regional diversificada y con un cierto carácter coyuntural y cíclico; ha sido una población muy expuesta a las condiciones de los Estados europeos receptores, de modo que si han contado con cierta estabilidad hasta los años de la crisis del sistema capitalista mundial ha sido debido a la favorable coyuntura de tales economías, pero en modo alguno a

---

(\*) Catedrático de Derecho Internacional Privado. Facultad de Derecho. Valladolid.

las virtudes de los acuerdos concluidos por los gobiernos del período franquista, más preocupados por las remesas de y por el control sobre que por la protección de la emigración (1).

Respecto a esta «euroemigración española» vulnerable, con un estatuto de cierto «infraderecho», cabe felicitarse por la nueva disposición contenida en el artículo 42 de la Constitución de 1978 en el que el cómodo derecho a la emigración ha dado paso a un comprometido derecho a la protección y al retorno: «El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno». La disposición encierra ciertas semejanzas con la del artículo 35.4 de la Constitución italiana, por el que «la República tutela al trabajador italiano en el extranjero», y con la de artículo 14 de la Constitución portuguesa, por el que «los ciudadanos portugueses en el extranjero gozarán de la protección del Estado para el ejercicio de los derechos aunque sujetos a los deberes que no sean incompatibles con la ausencia del país». Con una preocupación a primera vista por el aseguramiento de las remesas y de las prestaciones de seguridad social, no hace referencia, sin embargo, a la salvaguardia de los derechos civiles y culturales, irresponsablemente marginados de la preocupación estatal exterior. En todo caso, a través de la correspondiente legislación de desarrollo, de acuerdo con el artículo 53.3 de la Constitución, hay la esperanza de que el nivel de protección pueda ser ampliado y reforzado, superando las pautas de desidia, de represión y de indefensión de tal población por parte de gobiernos pasados.

En cuanto al plan de esta exposición se hará sucesivamente el análisis de los ordenamientos estatales de Europa oeste que hayan interesado a la población migrante española a través de sus correspondientes disposiciones de política migratoria, de la red convencional de la que España es Estado parte y del propio ordenamiento comunitario en cuanto eventualmente aplicable a la mencionada población en la perspectiva de la adhesión de España a los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

## II. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS AFECTANDO A LA EMIGRACION ESPAÑOLA

En este apartado interesa señalar las características de las políticas migratorias y de las disposiciones sobre extranjería de los principales Estados miembros de las Comunidades europeas y de Suiza con inclusión de sus reglas sobre priori-

---

(1) La Comisión de las Comunidades Europeas evaluaba en 447.000 la población de trabajadores migrantes españoles en los Estados miembros representando el 7,4 % del total de trabajadores de terceros Estados, sin contar los miembros de las familias, en un documento de 1978 (V/867/78-Fr.). Según el Informe de 1979 del Sistema de Observación Permanente de las Migraciones (SOPEMI) de la OCDE aparecido en 1980, la población española residente en Europa Oeste era cifrada por países —por millares— en 64,5 (en Bélgica), en 507,3 (en Francia), en 188,9 (en la República Federal), en 24,8 (en Países Bajos), en 3,6 (en Suecia) y en 96,1 (en Suiza), [en *Doc. Française Prob. Econ.*, 25 junio 1980, núm. 1679, pp. 15-21]. En el caso específico francés, la agregaduría laboral estimaba en 1982 la población de españoles residentes en Francia en 429.010 personas.

dad del mercado nacional del empleo, sobre reagrupamiento familiar y sobre estancia, sobre derechos reconocidos tras prolongada estancia y sobre adquisición de la nacionalidad; se ha operado con datos de derecho positivo, y de una práctica administrativa basada en circulares e instrucciones sometida a frecuentes cambios, constituyendo todo ello el precipitado del correspondiente derecho común (2).

## 1. FRANCIA

En el caso del Estado francés, la prioridad de los nacionales asalariados en el mercado laboral fue asegurada después de 1945 a través de la sumisión a autorización previa de todo ejercicio de profesión asalariada por extranjeros, limitándose la validez territorial y profesional de las correspondientes cartas de trabajo. La vía oficial de la inmigración ha sido la de la Office National de l'Immigration (ONI) a través de la cual se gestionaban los contratos previos a veces transmitidos por las misiones instaladas en aquellos Estados con los que existían acuerdos de reclutamiento de mano de obra; sin embargo, mediante un procedimiento denominado de «regularización» de carácter excepcional, y que a partir de 1971 resultaba aplicado a más del 60 % del total de la inmigración asalariada, hubo la posibilidad de entrar directamente en contacto con la demanda de los empleadores franceses con los evidentes resultados de abusos en el empleo ilegal y de acentuación de la falta de adaptación en el medio francés. En todo caso, la Administración concedía discrecionalmente las cartas de trabajo temporal y ordinaria de validez limitada que resultaban paralelas a las cartas de estancia temporal y a las cartas de estancia de «residente ordinario», mientras que las cartas de trabajo de validez permanente y para todas las profesiones asalariadas resultaban concedidas de pleno derecho cuando se cumplían las rigurosas condiciones de residencia de diez años y de posesión de la carta de residente privilegiado. Durante cierto tiempo, con la entrada de la familia se obtenía con mayor facilidad la carta de residente privilegiado, ya que en vez de tener 35 años el trabajador en el momento de la llegada se permitía que pudiera tener cinco años más por cada hijo introducido,

(2) En relación con los ordenamientos internos de los Estados de Europa Oeste se ha tenido en cuenta: COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES. Direction générale des affaires sociales. direction de la main-d'oeuvre *Etude comparative des politiques migratoires des Etats membres de la CEE à l'égard des pays tiers à partir des accords bilatéraux conclus par la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays Bas avec des pays tiers*, junio 1971 (doc. 10.931/V/70-F, rév.). COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES. Direction générale de l'emploi et des affaires sociales *Politiques des Etats membres et de la Communauté en matière de migrations vis-à-vis des Etats tiers et des ressortissants des pays tiers résidant sur le territoire de la Communauté*, 1978 (doc. V/867/78-Fr.). De un modo más pormenorizado según los diferentes Estados de inmigración: CASTLES, S. y KO-SACK, G.: *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Londres, 1973; ANSAY, T. y GESSNER, V.: *Gastarbeiter in Gesellschaft und Recht*, Munic, 1974; HARTLEY, T. C.: «Netherlands Immigration Law», *Public Law*, 1976, pp. 1164-127; KENNEDY-BRENNER, C.: *Les travailleurs étrangers et les politiques d'immigration. Le cas de la France*, París, 1979; MARTINS, F.: «Les travailleurs étrangers en France. Tendances récentes et premiers affets d'une nouvelle politique de l'immigration», *Rev. Econ. Polit.*, 1978, pp. 969-1007; TURPIN, D.: «Le nouveau régime juridique des étrangers en France: changement et continuité», *Rev. critique droit Int.*, 1982, pp. 25-48.

reduciéndose la exigencia general de la estancia de diez años a tan sólo tres cuando se estuviera casado con francesa o se tuviera descendencia francesa. Entre los derechos reconocidos a los titulares de cartas de residente privilegiado se contaban en el marco sindical los de ser elector y elegible para las funciones de delegado de personal y de ser elector en el comité de empresa. En julio de 1974, el gobierno francés decidió suspender la inmigración, limitándose a partir de 1977 las salidas voluntarias a través de «ayudas al retorno», mientras se condicionaba la entrada familiar a su renuncia al mercado laboral. A través de la ley número 80-9 de 10 de enero de 1980 («ley Bonnet»), «relativa a la prevención de la inmigración clandestina y con modificación a la ordenanza de 2 de noviembre de 1945, sobre las condiciones de entrada y de estancia en Francia de los extranjeros» se permitía a las autoridades administrativas la expulsión de extranjeros por orden público o por situación irregular, habiendo sido ampliamente utilizado tal poder discrecional. A partir de las elecciones de mayo de 1981 se intentó perfilar un nuevo régimen jurídico del extranjero con el fin de dar seguridad y estabilidad a la población inmigrada y en particular a la «segunda generación» a través de tres leyes de 7, 17 y 29 de octubre de 1981, relativas a las condiciones de entrada y estancia, al derecho de asociación y al empleo de los extranjeros en situación irregular con evidentes resultados de mejora en su situación. Desde el ángulo de la segunda generación, cabe retener que se garantiza contra la expulsión a los extranjeros menores de 18 años o residentes desde los 10 o los que tuvieran cónyuge o hijo de nacionalidad francesa, interpretándose de modo flexible la reagrupación familiar al comprenderse al cónyuge y a los hijos menores de 18 ó de 21, si se tratara de hijas, bastando para tal incorporación que el padre tuviera desde un año atrás las cartas de residencia y de trabajo.

En cuanto al aspecto de las condiciones para la adquisición de la nacionalidad francesa desde la perspectiva de la inmigración laboral cabe advertir que por la ley de 9 de enero de 1973 se permite que el cónyuge extranjero, tanto marido como mujer, de una persona de nacionalidad francesa pueda reclamar tal nacionalidad por vía de opción, sin fijación de plazo para suscribir la correspondiente declaración, mientras que con anterioridad y en base a la ordenanza de 19 de octubre de 1945 conteniendo el código de la nacionalidad, el matrimonio no influía en la nacionalidad del marido, aunque se reducía la residencia a dos años para solicitar la naturalización en caso de matrimonio con francesa. Con referencia a la segunda generación, y en relación con la adquisición de la nacionalidad, se cumple la distinción entre los supuestos de menores nacidos en tal Estado y de menores no nacidos en tal Estado de modo que los primeros se sujetan a un procedimiento flexible, rápido y poco oneroso en tanto que los segundos se atienen a un procedimiento rígido; así, el menor nacido en Francia de padres extranjeros puede adquirir la nacionalidad a los 18 años si ha permanecido en Francia desde 5 años atrás y no ha rehusado la nacionalidad francesa, aun expuesto a la oposición gubernamental «por indignidad» o «por falta de asimilación», todo ello de acuerdo con el artículo 44 del mencionado Código de la nacionalidad; en el año precedente a su mayoría debe hacer eventualmente su instancia para rehusar la nacionalidad francesa con autorización de sus padres aunque con la

posibilidad de la oposición de la Administración a tal adquisición. Si uno de los padres justificase cinco años de residencia en Francia, entonces el joven nacido en Francia podría solicitar tal nacionalidad por declaración si tuviera 16 ó 18 años. Para los casos de no nacidos en territorio francés, entran en juego las vías de la naturalización ordinaria o por decreto tras residencia de cinco años, de la naturalización privilegiada por contraer matrimonio con persona del Estado de residencia y del efecto colectivo de la nacionalidad adquirida por los padres del extranjero migrante. La condición de la renuncia a la nacionalidad de origen para poder adquirir la nacionalidad francesa no existe en el artículo 87 del Código de la nacionalidad, abriéndose así la posibilidad de la doble nacionalidad.

## 2. REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

La prioridad del mercado nacional del empleo ha sido obtenida fácilmente en este Estado, que ha tratado a la emigración, en términos de «trabajadores invitados» con escasa predisposición a la integración a través del monopolio del reclutamiento y de la colocación por parte de la Oficina Federal del Trabajo («Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung»), la cual concede también la necesaria autorización para ejercer el correspondiente empleo. Los empleadores alemanes han obtenido el permiso para proceder directamente al reclutamiento a falta de acuerdo con el Estado de origen. Según el reglamento de 2 de marzo de 1971, sobre la concesión de la autorización de trabajo a los trabajadores no alemanes («Arbeitserlaubnisverordnung») quedan exceptuados de la misma los cuadros administradores y personal científico, previéndose, por un lado, la autorización general para cualquier actividad o empresa válida para dos o tres años si el empleado hubiera estado trabajando con una anterioridad de dos años, aunque expuesto a su revocación en todo caso al depender de la situación del mercado, y por otro lado, la autorización particular limitada a una actividad en empresa determinada que resulta válida durante cinco años en los casos de estar casado con persona de nacionalidad alemana o de haber residido durante cinco años previos o incluso ilimitada para quienes hubieran residido previamente diez años. Resulta evidente la dificultad de cumplir tales condiciones para obtener la autorización particular o no estar expuesto a la salida o expulsión. Paralelamente a la autorización de trabajo, la ley sobre los extranjeros («Ausländergesetz»), de 28 de abril de 1965, texto refundido de 1976 con la disposición administrativa de 1978, exige bien la autorización de estancia («Aufenthaltslaubnis») otorgable discrecionalmente y limitada en principio a un año y expuesta a su extinción con la relación laboral correspondiente, bien el título de estancia («Aufenthaltsberechtigung»), también otorgable discrecionalmente tras un período de estancia superior a los cinco años y con evidentes ventajas para evitar la expulsión. Tras unas decisiones de consolidación del empleo extranjero, el reclutamiento de trabajadores fue detenido en noviembre de 1973, con el resultado de un amplio porcentaje de salidas originadas por la expiración del contrato de trabajo o por la falta de adquisición de un título ilimitado a la estancia. En 1977 se llegó a un acuerdo por parte de las

autoridades federales y de los Länder con el objetivo de mejorar gradualmente el estatuto de los trabajadores ya residentes con un permiso ilimitado tras cinco años de estancia y con el derecho a la residencia tras ocho años de estancia, prestándose especial atención a la segunda generación adolescente y permitiéndose la posibilidad de que los hijos que hubieran regresado al territorio alemán antes de tal fecha recibieran un permiso de trabajo. El caso es que sobre el reagrupamiento familiar y a falta de disposiciones federales, tan sólo ha sido permitida por los Länder tras una larga residencia previa. En cuanto a la nacionalidad, el menor nacido en la República Federal adquiere tal nacionalidad si uno de los padres es alemán o si nacido fuera de matrimonio es alemana la madre, de acuerdo con el artículo 4 de la ley de ciudadanía y pertenencia al Reich de 1913, modificada en 1963; por el artículo 25 se admite la pluralidad de nacionalidades. Después de un período de diez años de establecimiento o de cinco en el supuesto de estar casado con persona de nacionalidad alemana cabe la adquisición de la misma por vía de naturalización.

### 3. ESTADOS DEL BENELUX

En el caso de Bélgica, el Decreto real núm. 34 de 20 de julio de 1967 ha regulado la prioridad del mercado nacional del empleo con las correspondientes exigencias de autorización de ocupación para el empleador y de permiso de trabajo A, de duración ilimitada, concedido tras cinco años de trabajo y de estancia regular e ininterrumpida, aunque reducida a tres para los procedentes de algunos Estados como España. Los permisos de trabajo B y C para duración limitada, para una empresa o una rama de actividad, resultaban concedidos a falta de trabajadores disponibles en el mercado nacional. El caso es que en cuanto a la admisión o reagrupamiento familiar, el mismo derecho interno preveía la asunción parcial de los gastos de viaje al territorio belga y la reducción en un año de los períodos previos de estancia retenidos para la obtención de los permisos de trabajo de la categoría A, con la posibilidad de ser extendido tal permiso al cónyuge y a los hijos menores. Mientras la autorización de estancia es concedida por la administración municipal con validez anual, el permiso de establecimiento tiene una validez de cinco años y garantiza contra la expulsión. Como consecuencia de la recesión económica, la inmigración fue cortada en 1974 con una cierta regularización de la ya entrada y con el mantenimiento del derecho al reagrupamiento familiar: el empleo ilegal fue reprimido fuertemente en 1976 con importantes sanciones para los intermediarios y los empleadores que unilateralmente rescindieran el contrato. La ley de 15 de diciembre de 1980 sobre el acceso al territorio, la estancia, el establecimiento y el alejamiento de los extranjeros garantiza ampliamente la seguridad de los extranjeros autorizados y el goce efectivo de las libertades constitucionales gracias a la protección contra las medidas administrativas de policía. Así, a pesar de que desde 1979 se han limitado las posibilidades de conceder el permiso de trabajo A, la mencionada ley ha elevado el nivel de seguridad jurídica de los residentes extranjeros en comparación con la anterior ley de 1952

que dejaba bastante indefinida la noción de reagrupación familiar y de las causas de expulsión. Desde la perspectiva de la segunda generación interesa señalar que a partir de un real decreto de 1979 sobre permisos de trabajo se excluye del cotizado permiso A al cónyuge e hijos de trabajador que hubiese obtenido tal permiso por vía distinta al trabajo o la residencia durante cinco años, a los hijos que no vivieran en la misma vivienda, a los mayores de 21 años y a los menores en el caso de que la madre no viviese en Bélgica en el mismo hogar. Aunque afortunadamente por la ley de 1980 se establecen garantías contra la expulsión, de acuerdo con sus artículos 20 a 26, sin embargo la entrada es recortada en el 10,4 al no permitirse la reagrupación de los ascendientes y condicionar la de los hijos al hecho de estar a su cargo, vivir con ellos y disponer de trabajo.

En cuanto a la adquisición de la nacionalidad belga cabe señalar que la opción de patria resulta posible para un joven extranjero a condición de tener entre 16 y 22 años y haber residido en Bélgica desde los 14 a 18 años de un modo ininterrumpido, o durante nueve años de un modo interrumpido, de acuerdo con el artículo 6 de la ley de 1932. También cabe la posibilidad de adquirir la nacionalidad belga por matrimonio y por naturalización ordinaria y sobre todo por la gran naturalización. La condición de la renuncia a la nacionalidad de origen para poder adquirir la nacionalidad del Estado de residencia existe en los Estados del Benelux, prohibiéndose así la doble nacionalidad en el artículo 14 de la mencionada ley belga, en el artículo 3 de la ley holandesa modificada en 1963 y en el artículo 7,1 de la ley luxemburguesa de 1968 modificada en 1975.

En el caso de los Países Bajos, la prioridad del mercado nacional del empleo fue reforzada en 1970, en cuanto que la mano de obra extranjera solamente podía ser reclutada a través de los canales oficiales y debía proceder de Estados con los que se hubiera concluido un acuerdo de empleo, doblado generalmente con otro de seguridad social. El carácter restrictivo de la política de inmigración resulta constatable en los límites de edad fijados para los trabajadores extranjeros, en el condicionamiento de la admisión familiar a la posesión de una garantía de empleo y de un alojamiento conveniente y en las medidas de control de entrada de extranjeros para evitar la inmigración clandestina. Mientras la ley de 20 de febrero de 1964 regula las autorizaciones de trabajo, la de 13 de enero de 1965 reglamenta las autorizaciones de estancia tanto normal de duración anual como de duración quinquenal concedida tras estancia previa de cinco años.

Finalmente, en el caso de Luxemburgo se ha observado, tras 1974, una política restrictiva semejante, habiéndose limitado la renovación de los permisos de trabajo a los del tipo A de un año, lo mismo que el reagrupamiento familiar.

#### 4. CONFEDERACION HELVETICA

En el caso suizo, la ordenanza actualmente vigente de 17 de octubre de 1979 limita el número de extranjeros, disminuye el número de permisos de estancia para proteger de un modo bastante hipócrita al trabajador autóctono, limita el número de trabajadores de temporada, regula los cambios de cantón y de profe-

sión y en tal línea restrictiva la reagrupación familiar no implica derecho alguno a obtener permiso de trabajo al aplicarse tan solo a los trabajadores anuales ocupados en la Confederación helvética durante más de cinco años que hubieran transformado su permiso de temporada y a los trabajadores con autorización de permanencia. A pesar de que en la década de los sesenta este Estado comenzó a practicar una política de rotación de trabajadores de modo que sólo podían trabajar durante un máximo de dos años para ser sustituidos a continuación, durante algunos años se permitió la reagrupación familiar tras 18 meses de estancia y posesión de un adecuado alojamiento, cortándose tal posibilidad en 1973. En una paralela línea de rigidez, en materia de nacionalidad no se permite la acumulación y por modificación a la ley federal de 1953 los menores nacidos de ciudadanas suizas casadas con extranjeros adquieren tal nacionalidad tan solo cuando sus padres residieran en Suiza en el momento del nacimiento.

## 5. REINO UNIDO

Desde la entrada británica en las Comunidades Europeas se han constatado importantes modificaciones en las condiciones de entrada en el mercado laboral y en materia de nacionalidad («The British Nationality Act 1981»); mediante esta ley se establece un sistema por el que únicamente la ciudadanía británica confiere el derecho de entrar y permanecer en el Reino Unido sin restricción alguna, suprimiéndose el derecho automático de los nacidos en tal territorio a gozar de la nacionalidad británica. Desde el ángulo del Parlamento europeo se ha cuestionado más recientemente la conformidad de la ley británica con el ordenamiento comunitario al crear eventuales supuestos de apatridia tanto en relación con descendientes de ciudadanos de Estados comunitarios nacidos en el Reino Unido que podrían resultar así reticentes «a ejercer sus derechos a la libre circulación y al libre establecimiento» como en relación con «ciudadanos británicos nacidos fuera del Reino Unido [que se verían privados de su derecho] a transmitir su nacionalidad a sus hijos con la consecuencia de convertir a algunos de ellos en apátridas... [desanimando así] a los ciudadanos británicos a hacer uso de su derecho a la libre circulación y al libre establecimiento».

Tras este muestreo limitado sobre la actuación del principio de la prioridad del mercado nacional del empleo y sobre las limitaciones en el reagrupamiento familiar y en la concesión de derechos en favor de los migrantes tras larga estancia, donde se evidencia que las garantías de permanencia se limitan a Francia y Bélgica y las posibilidades de acumulación de nacionalidades de origen y de residencia a los casos de Francia y de la República Federal, cabe hacer seguidamente ciertas observaciones sobre la eventual mejora de tal listón de derecho común por vía de los convenios concluidos por el Estado español.

### III. LAS CARACTERISTICAS DE LA RED CONVENCIONAL AFECTANDO A LA EMIGRACION ESPAÑOLA

En este apartado será abordado, por un lado, el plano de los aspectos de carácter general correspondientes a los convenios o tratados de extranjería concluidos por España con Estados de Europa oeste, que rozan tan sólo la suerte de la población migrante española, y, por otro lado, el plano de los aspectos de carácter particular cubiertos en los acuerdos o convenios de reclutamiento y de seguridad social y que abarcan de lleno a tal población en el exterior (3).

A nivel de los aspectos generales hay que hacer la consideración previa de que en su gran mayoría se trata de acuerdos centenarios, con normas abstractas y programáticas, necesitadas de concreción, con una amplia discrecionalidad en su ejecución y que preveían una circulación reducida de extranjeros comerciantes y no la masiva de asalariados. Cronológicamente cabe señalar los siguientes: En primer lugar, el convenio hispano-francés («Convenio fijando los derechos civiles de los respectivos súbditos y las atribuciones de los agentes consulares destinados a protegerlos en España y Francia», firmado en Madrid el 7 de enero de 1862), cuya pauta de igualdad contenida en su artículo 2 no ha impedido la exigencia de la «carta de comerciante» a los ciudadanos españoles en Francia que pretendieran el ejercicio de alguna actividad mercantil. En segundo lugar, el convenio hispano-suizo («Convenio para determinar las condiciones de establecimiento de los súbditos de una nación en territorio de la otra, entre España y la Confederación Suiza», firmado en Berna el 14 de noviembre de 1879), cuya disposición de goce de libertad para el ejercicio del comercio y de la industria siempre ha estado condicionada al cumplimiento de las severas normas helvéticas de previa residencia y establecimiento. En tercer lugar, tampoco el convenio hispano-belga («Tratado de comercio y navegación entre España y Bélgica», firmado en Madrid el 4 de mayo de 1878), contemplaba la posibilidad de la emigración económica a los efectos de su ámbito de aplicación personal. En cuarto lugar, en cuanto a los tratados hispano-alemanes, si el antiguo «Tratado de comercio y navegación entre España y el Imperio de Alemania», firmado en Berlín el 12 de julio de 1883, permanecía indudablemente ajeno a tales preocupaciones a pesar de sus disposiciones sobre adquisición y posesión de bienes muebles y raíces, ejercicio de la religión y acceso a los tribunales, sin embargo, el posterior «Tratado de establecimiento entre el Estado español y la República Federal de Alemania»,

(3) Sobre los convenios de migración se ha tenido en cuenta, además de las publicaciones de las Comunidades Europeas citadas en la nota anterior: LEBEN: Ch.: «Le droit international et les migrations de travailleurs»; PICARD, J.: «Les conventions bilatérales passées par la France, y GOLSONG, H.: «La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant», en SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Les travailleurs étrangers et le droit international*, París, 1979, pp. 46-106, 107-115 y 226-251. En cuanto a los convenios de seguridad social: GONZALO y GONZALEZ, B. y GONZALEZ SANCHO, E.: *Consideraciones en torno a la interpretación y aplicación de los convenios internacionales de seguridad social*, Madrid, 1975 y, aun con referencia al ordenamiento comunitario, INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL, *La Seguridad Social española y la adhesión a las Comunidades Europeas. Problemas de armonización y coordinación*, Madrid, 1981.

de 23 de abril de 1970, ha sido la gran ocasión perdida a pesar de su cierto barroquismo y exceso literario para poder hacer beneficiar a la población migrante española de un tratamiento más digno y favorable que el concedido por el derecho interno alemán; en efecto, las disposiciones benévolas o de asimilación concretada sobre entrada, permanencia y expulsión, además de sobre derechos privados no resultan extendibles de acuerdo con el artículo 10.1 a los trabajadores asalariados; así, según tal artículo, «la iniciación y ejercicio de una actividad remunerada y por cuenta ajena por los nacionales de una de las partes en territorio de la otra, se regulará con arreglo a las disposiciones legales y administrativas sobre empleados y trabajadores extranjeros de esta última parte»; para los trabajadores asalariados, el tratado establece la posibilidad de obtener, «previa solicitud, un permiso de trabajo que con duración indefinida, sin limitación territorial y profesional —salvo lo dispuesto por el artículo 9, pár. 6 (en materia de servicios públicos)— les autorice al ejercicio de una ocupación por cuenta ajena», pero sometidos a las condiciones de que «reglamentariamente residan en el territorio de la otra parte y hayan ejercido por lo menos durante cinco años ininterrumpidamente una actividad remunerada dependiente o puedan acreditar una residencia reglamentaria ininterrumpida de ocho años por lo menos». De esta forma, aun satisfechas las rigurosas condiciones temporales, la Administración alemana federal goza de un extenso margen de discrecionalidad, que está muy tenuamente paliado por los compromisos derivados de los párrafos 4 y 5 del mismo artículo, según los cuales cabe la reducción de los plazos establecidos en el caso de que «suponga un rigor excesivo para los solicitantes» o con respecto «a las solicitudes de miembros de la familia del interesado». No hay que olvidar que la mencionada discrecionalidad administrativa de las autoridades federales resulta forzada en la medida en que de acuerdo con el artículo 74.4 de la Ley fundamental de Bonn «el derecho de residencia y establecimiento de los extranjeros «es una materia sometida a la legislación concurrente de la Federación, a través de la «Ausländergesetz» o ley sobre el estatuto de los extranjeros de 1965, y de los Estados federados o Länder.

A nivel de los aspectos particulares, cabe retener que el conjunto convencional engloba, por un lado, acuerdos de reclutamiento sobre las modalidades técnicas del mismo, así como sobre su inserción en el correspondiente mercado laboral, y por otro lado, convenios de seguridad social sin apenas compromisos de control y de seguimiento. Entre los primeros se comprenden sucesivamente el ya antiguo Tratado hispano-francés de trabajo y asistencia de 2 de noviembre de 1932, del que resultan complementarios los de 1961, sobre los trabajadores permanentes con anexo, sobre procedimiento de reclutamiento, convenio y reagrupamiento familiar, y sobre los trabajadores de temporada; el acuerdo hispano-belga de 28 de noviembre de 1956 de emigración, el hispano-alemán federal de 29 de marzo de 1960, sobre migración, contratación y colocación de trabajadores españoles, el convenio hispano-holandés de 8 de abril de 1961, sobre migración, contratación y colocación de trabajadores españoles y el acuerdo hispano-suizo de 2 de marzo de 1961, sobre contratación de trabajadores españoles. Entre los segundos, de seguridad social, concluidos en la década de los cincuenta

en su gran mayoría, como son los casos del hispano-belga de 1956, del hispano-francés de 1957 y del hispano-alemán federal de 1959 se observan diferencias con el más reciente hispano-francés de 1974, que mejora el nivel de igualdad y la necesaria coordinación entre las dos legislaciones implicadas de seguridad social.

En relación con los convenios de reclutamiento, en los que en ocasiones se ha observado escaso recato por la utilización de lenguaje mercantilista, como en el artículo 1 del convenio hispano-suizo de 1961, según el cual «la Oficina federal suiza comunicará periódicamente al Instituto español de emigración informaciones sobre las necesidades de la economía suiza en mano de obra española», cabe hacer las siguientes observaciones: En primer lugar, sobre los organismos de reclutamiento admitidos, se reconoce la participación de las asociaciones patronales en los acuerdos con Bélgica y con Suiza, y se acepta la exclusividad de los organismos públicos en los convenios con la República federal, a través de la «Oficina federal para contratación laboral» o «Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und A.», y con Francia, a través de la «Office National de l'Immigration» y también la «Agence National d'emploi». En segundo lugar, respecto a los controles sobre la mano de obra inmigrada en principio se mencionan los de edad y sanidad (como en el anexo I del convenio con Francia, en el artículo 5 del convenio con los Países Bajos y en el artículo 9 del convenio con la República federal), pero en el caso del último se añadían requisitos de domesticidad en origen al exigirse un «certificado de buena conducta expedido por el ayuntamiento de residencia», además de la calificada de aptitud profesional (arts. 7.3 y 9, b del convenio hispano-alemán federal). En tercer lugar, en cuanto al contrato de trabajo sometido al correspondiente ordenamiento local o territorial, cabe advertir la constancia de contrato-tipo en el alemán federal y para la minería del carbón en el belga, ajustándose a los mismos el contenido de los correspondientes contratos en cuanto a empleo ofrecido, duración del trabajo, salario y derechos sociales. El hecho de que en principio el contrato sea de validez anual, aunque renovable, coloca al asalariado en una situación de dependencia extrema respecto al patrono, de quien depende su continuidad o su regreso. En cuarto lugar, en cuanto a la exigencia paralela y acumulada de los permisos o títulos de trabajo y de estancia que implican la competencia de dos organismos distintos locales y aumentan el grado de dependencia de los trabajadores migrantes, todos los convenios se remiten a las condiciones establecidas por la correspondiente reglamentación interna. En el caso suizo (art. 7.1), el emigrante español recibe el contrato de trabajo y la garantía de autorización de residencia del empresario, pero al llegar al territorio helvético deberá cumplir otras exigencias solicitando un título de estancia; en el caso francés, los títulos de estancia y de trabajo también deberán ser solicitados a la llegada, contando en origen tan sólo con el contrato; en el caso alemán federal (art. 12.1) se concede al emigrante que ha concluido su contrato una «carta de legitimación» que reemplaza al permiso de trabajo y que con el pasaporte le permite franquear la frontera y permanecer en el país durante un año, debiendo solicitar posteriormente el correspondiente permiso de trabajo. Sin referencia alguna al desempleo y al aseguramiento de otro

empleo, únicamente hay un compromiso en el convenio con Bélgica (art. 6) de obtención del permiso de trabajo de duración ilimitada para cualquier empleo si se justificasen cinco años de residencia regular e ininterrumpida. En quinto lugar, en lo que concierne al reagrupamiento familiar, no se hace referencia alguna al mismo en los acuerdos con Países Bajos y con Suiza, mientras que en el caso del concluido con la República Federal (art. 17) se indica únicamente que, tras «acreditar que disponen de vivienda suficiente al efecto, podrán solicitar de la policía de extranjeros competente el necesario permiso de residencia». Tan sólo se habla del «derecho al reagrupamiento» en el convenio con Bélgica (art. 9), mientras en el hispano-francés (arts. 12 y 13) se señala el compromiso de «favorecer» la admisión del cónyuge y de los hijos menores de los trabajadores permanentes en Francia, a condición de «la existencia de un alojamiento apropiado»; el reagrupamiento resulta sustituido por disposiciones de corte paternalista y vacías de contenido en el convenio con los Países Bajos, de acuerdo con cuyo artículo 18 «se examinarán con benevolencia todas las iniciativas de las organizaciones sociales y religiosas neerlandesas y españolas tendentes a facilitar la adaptación de los trabajadores españoles». Por último, en sexto lugar, en materia de educación y formación profesional en favor de los emigrantes tan sólo hay un mínimo compromiso en el convenio con Francia (art. 10) de dar acceso en los centros de formación profesional públicos a los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias».

Esta red de convenios bilaterales ofrece así la característica de su remisión casi continuada al correspondiente derecho común, con las excepciones del derecho al reagrupamiento familiar en el convenio con Bélgica, artículo 9, y en menor medida en el convenio con Francia, artículos 12 y 13 y por lo tanto con la posibilidad de acceso al mercado laboral de los jóvenes españoles menores de 18 años, aunque en este caso se ha exigido a los mayores «16 años un mínimo de dos años de escolaridad en Francia para poder tener un puesto de trabajo. El resultado de esta dependencia respecto a la coyuntura económica del Estado de inmigración ha sido la general propensión hacia los ciclos reducidos de enseñanza, sin grandes oportunidades sociales.

No obstante, a escala comparada bilateral, cabe traer a colación algunos ejemplos de acuerdos con compromisos concretos de cooperación activa en favor de la promoción social y de la calificación profesional de la población migrada, concluidos en la década de los setenta; así, el convenio franco-argelino de 3 de julio de 1974 establece la formación profesional que recibirán los eventuales retornados del territorio francés, evitándose la exportación al Estado de origen del paro o de la falta de calificación, y más recientemente, el convenio franco-portugués de 10 de enero de 1977, «relativo a la migración, a la situación y a la promoción social de los trabajadores portugueses y de sus familias en Francia» con disposiciones específicas en asimilación, conservación de la identidad cultural o nacional mediante enseñanza bilingüe y elevación de su nivel mediante acceso a la formación profesional.

En el plano de los acuerdos multilaterales vinculados a los Estados de Europa oeste, cabría señalar que en el marco de la Organización Internacional del Traba-

jo (OIT), el convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes de 1949 fue ratificado por España en 1967, como asimismo por la República Federal, Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido, con tibios compromisos en acogida (artículos 2 y 7), seguridad social (art. 6) y remesas de emigrantes (art. 9), pero no sucede otro tanto en cuanto al convenio núm. 143, «sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes» de 1975, con normas más concretadas y cuya aceptación no ha sido decidida todavía por Estado alguno europeo de economía de mercado; en tal acuerdo se concede un importante papel a las organizaciones sindicales para la prevención o eliminación de abusos (art. 7), no incide la pérdida del empleo en la expulsión (art. 8) y se garantiza la igualdad de trato extendida a la familia del emigrante (arts. 10 y 13) en empleo, profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas. En el marco del Consejo de Europa hay que referirse sucesivamente a la Carta social europea de 1961, a la que España se adhirió en 1980, que esboza una cierta pauta de asimilación en los artículos 18 y 19, respecto a los trabajadores migrantes, aunque permaneciendo los Estados como únicos responsables de la política migratoria sin el menor atisbo de libertad de circulación, al Convenio europeo de seguridad social de 1972 con fórmulas de amplia mejora en la coordinación de legislaciones y, sobre todo, al Convenio europeo de trabajadores migrantes de 1977, con compromisos de intercambio de informaciones a favor de los mismos (art. 6), reconocimiento del reagrupamiento familiar limitado (art. 12), recursos por la retirada del permiso de residencia y derecho durante cinco meses de permanencia cuando la pérdida del empleo ha sido involuntaria (arts. 9 y 25) y un relevante comité consultivo para negociaciones entre los Estados partes (art. 23); sin embargo, no se cuenta con ningún Estado con importante población española migrada entre los firmantes del último convenio que fue ratificado por España en 1980. En suma, tampoco en este plano se han obtenido compromisos concretos en favor de la emigración española.

En cuanto a los defectos que se han evidenciado en el marco convencional de la seguridad social, cabría señalar, a modo de ejemplo, los evidenciados en los últimos años en las relaciones bilaterales hispano-francesas, a pesar de contar con el relevante convenio ya mencionado de seguridad social con protocolo y dos anexos de 31 de octubre de 1974, derogatorio del anterior de 1957, y entrado en vigor en 1976; así, los prejubilados españoles en Francia no pueden cobrar su salario de prerretiro en España por la existente prohibición de su exportación, aunque cuando estaban en activo podían transferir libremente sus salarios a España; en caso de retorno definitivo a España pueden cobrar su pensión, pero sólo están cubiertos por la seguridad social durante el período de un año; tampoco los pensionistas españoles de invalidez, de acuerdo con la legislación francesa, son considerados como asimilados a trabajadores cuando desean disfrutar de asistencia sanitaria si residieran temporalmente en España, lo mismo que los pensionistas españoles de vejez, invalidez o de accidente de trabajo de procedencia francesa con residencia en España no pueden contar con la asistencia sanitaria a cargo de la caja francesa cuando se encontrasen temporalmente en

Francia; los jubilados españoles que tienen una pensión pequeña y cobran en Francia del «Fonds National de Solidarité», que es un complemento para alcanzar el mínimo de vejez, no tienen derecho a tal cobro suplementario en caso de regresar definitivamente a España; por último, los trabajadores españoles y los miembros de sus familias con residencia en Francia sólo están cubiertos por la seguridad social francesa durante cuatro semanas en caso de viaje a España, pero si viajaran a cualquier otro Estado, no estarían amparados. A estos defectos, advertidos por la falta de coordinación de las legislaciones internas, se añaden otros sobre los trabajadores fronterizos, que hasta el reciente acuerdo de 13 de enero de 1982 no recibían abono de prestaciones de desempleo o de paro total o parcial aunque hubiesen cotizado regularmente, o sobre los trabajadores vendedmiadores, sujetos a una desproporcionada imposición sobre rentas salariales, o sobre la situación derivada del convenio de 1969, sobre servicio militar de los dobles nacionales que no prevé la reintegración profesional en Estado diferente al de la prestación del servicio militar o de la correspondiente al convenio de 1961 sobre los trabajadores permanentes; así, a pesar del reagrupamiento familiar admitido, los jóvenes mayores de 16 años que pretendan reunirse con sus padres en Francia debían haber seguido dos años de escolaridad en centros franceses para poder solicitar el correspondiente permiso de trabajo y a pesar del compromiso sobre formación profesional se ha constatado que en la práctica los centros franceses se encuentran sobrecargados y tienen exámenes de acceso previstos para personas de tal nacionalidad; en materia de circulación cabe recordar que tan sólo los migrantes con carta de estancia o residencia privilegiada escapan a la limitación de trabajar en una determinada región y en la práctica para determinados empresarios.

A la configuración de este panorama de defectos y de carencias, apenas paliados convencionalmente, tampoco ha sido ajena la actuación de la Administración española durante largo tiempo, no ya en el orden laboral, sino en el lateral de la nacionalidad y de los derechos de carácter civil y procesal; así, si las reticencias a la admisión de la doble nacionalidad han sido manifiestas, sobre todo respecto a trabajadores naturalizados en Estados extranjeros para evitar discriminaciones de índole laboral hasta la introducción del nuevo artículo 23 del Código civil, de acuerdo con la ley de 13 de julio de 1982, beneficiando tanto a la primera generación (art. 23.1) como a la segunda generación (art. 23.2) (4), en las rela-

---

(4) Así, durante largo tiempo y de un modo lamentable, el Estado de origen ha jugado un reducido papel en la protección administrativa del exterior junto a un exigente papel en las obligaciones militares (cfr. arts. 90 a 101 de la ley de 27 de julio de 1968 y 622 a 673 del reglamento de 6 de noviembre de 1969) y en nacionalidad, de la que es desgraciada muestra incluso la reciente Instrucción de la DGRN de 16 de mayo de 1983 (BOE de 20 de mayo de 1983). Respecto al artículo 23 cabe indicar que en el informe de la Ponencia (BOCG, Senado, I legislatura, serie II, 8 de junio de 1982, núm. 242 d, pp. 23-24) se señalaba que la enmienda número 12... girando también en torno al concepto de emigración, se limita a sustituir la referencia a los motivos laborales por la expresión «por razón de emigración». Por unanimidad, los ponentes proponen la aceptación de esta última enmienda que, por otra parte, se diferencia... porque no contempla la renuncia expresa del emigrante». El caso es que si afortunadamente salió aceptada esta acumulación de nacionalidades con la marginación de la tradicional oposición a cualquier dua-

ciones con Bélgica, cabe mencionar que el 28 de noviembre de 1956 tuvo lugar un canje de notas en el que por parte española se llegaba a la situación apurada de desmentir que existieran «restricciones que impidan o dificulten a ningún español obtener el certificado de nacionalidad en sus consulados por motivos de su ideología o afiliación política ni por tener o alegar la condición de refugiado político». En materia civil, las situaciones claudicantes producidas a causa de la celebración del matrimonio en el extranjero en la forma civil, sin aportación de la rituaría prueba de acatolicidad con la exigida complicidad consular de acuerdo con el anterior artículo 100.3 del Código civil, o a causa del divorcio del mismo de acuerdo con el correspondiente ordenamiento local en un período en que resultaba prohibido en España, también han coadyuvado a que tal población española en el extranjero se marginara de la órbita legal y oficial española; se puede añadir al respecto que en caso de ser partes en litigios de naturaleza civil o mercantil los ciudadanos españoles en el extranjero no tienen las ventajas procesales de que la información sobre la legislación española eventualmente aplicable fuera suministrada de un modo económico y rápido de acuerdo con el Convenio correspondiente de 1969, al que España se adhirió en 1973, pero que por desidia administrativa en su puesta en práctica ha quedado letra muerta.

En estas condiciones, se aborda, por último, la situación de la población española en los Estados de las Comunidades.

---

lidad por considerarla anómala o patológica, a salvo de la peculiar adoptada por vía convencional desde 1958 hasta 1969 con Estados centro y sudamericanos bajo regímenes también dictatoriales, sin embargo, algunos hechos producidos con anterioridad a la promulgación de la ley de reforma de la nacionalidad de 13 de julio de 1982 (51/1982) han evidenciado una importante oposición a la excepcional doble nacionalidad «por razón de emigración»: así, en la intervención del entonces ministro de Asuntos Exteriores, señor Pérez-Llorca, ante el Congreso en respuesta a una pregunta «sobre privación de su nacionalidad a emigrantes españoles naturalizados en el país de acogida» (BOCG de 28 de mayo de 1981) se llegó a afirmar sin recato ni pudor alguno, como consecuencia de la actuación de un cónsul español en Australia que desplegaba todo su celo protector en perseguir trabajadores de tal nacionalidad que se hubieran naturalizado en aquel Estado para evitar las consecuentes discriminaciones de carácter laboral, que la doble nacionalidad «va en contra de los principios establecidos en la Convención europea para la prevención de los casos de pluralidad de nacionalidades, suscrita por la mayor parte de los países miembros de la Comunidad, base del derecho comunitario en la materia» y que «ese mundo va por la vía del derecho comunitario, que no es receptivo al principio de la doble nacionalidad». Aparte de la inaplicación de tal convenio en la práctica de los Estados miembros del Consejo de Europa, se puede indicar que el Derecho comunitario a través de la liberalización en el establecimiento, en los servicios y en la circulación de los trabajadores tiende a eliminar las discriminaciones por razón de nacionalidad en favor de los ciudadanos comunitarios y tíbilmente en materia laboral en favor de los residentes procedentes de otros Estados, pero en modo alguno se pronuncia sobre los modos de adquisición y de pérdida de las nacionalidades estatales y sobre la eventual acumulación; en todo caso, resultaba lamentable que el perfeccionismo técnico desplegado por el responsable de tal Ministerio no hubiera sido encauzado hacia otros ámbitos en favor de los intereses de los ciudadanos de este país. Al respecto, por ejemplo, MUCH, W. y SECHÉ, J. Cl.: «Les droits de l'étranger dans les Communautés Européennes», *Cahiers droit européen*, 1975, pp. 251-279. Sobre los problemas planteados a la emigración por las diferencias entre los ordenamientos civiles eventualmente aplicables a la misma, véase, por ejemplo, ANSAY, T.: «Problems of migrant workers in Europe» en CHLOROS, A. G.: *The Reform of Family Law in Europe*, 1978, pp. 323-338 y JOBERT, A.: *Les étrangers et la Justice civile*, Paris, 1976. En cuanto a las legislaciones en nacionalidad: KOJANEC: *La cittadinanza nel mondo*, vol. II, Padua, 1979.

#### IV. LA SITUACION DE LA EMIGRACION ESPAÑOLA EN LA PERSPECTIVA DE LA ADHESION DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

A no contarse con una base de partida bilateral o multilateral favorable para tal población en la red vinculando a España con los Estados miembros de las Comunidades europeas, y a pesar de que el todavía vigente Acuerdo con España de 1 de noviembre de 1970, negociado sobre la base del artículo 113 TCEE por parte comunitaria, permita a través de canje de notas un intercambio de puntos de vista sobre la situación de la mencionada mano de obra, las perspectivas de mejoría no son muy optimistas. Así, se han advertido relevantes reticencias para extender inmediatamente en el momento de la adhesión a tal población las ventajas comunitarias de la libertad de circulación, de las subvenciones del Fondo social europeo y de la coordinación en la seguridad social. Actualmente, el nivel del ordenamiento comunitario en la materia o el denominado «acervo comunitario» del que se benefician los trabajadores de Estados miembros comprende, por un lado, las disposiciones sobre libre circulación en el interior a partir fundamentalmente del reglamento 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968, con la supresión de las prioridades nacionales del mercado del empleo y la organización de un derecho de acceso al empleo y de estancia con la fijación de medidas de colaboración en el empleo (esto es el llamado sistema SEDOC de puesta en contacto y de compensación de las ofertas y de las demandas de empleo), y, por otro lado, las disposiciones de coordinación de la seguridad social con los sucesivos reglamentos basados en el artículo 51 TCEE, como el todavía vigente 1408/71 (5). Pues bien, sobre el ritmo de la aplicación de este conjunto a la

---

(5) Respecto al ordenamiento comunitario europeo sobre libertad de circulación de trabajadores de los Estados miembros y la situación de la población migrante de terceros Estados, especialmente la española, véase entre los estudios doctrinales: LOHRMANN, R.: «L'impact de l'élargissement de la Communauté Européenne sur la libre circulation des travailleurs», en *Une Communauté à Douze? L'impact du nouvel élargissement sur les Communautés Européennes*, Brujas, 1978, pp. 268-283; CASAS ALVAREZ, F.: «La libre circulation des travailleurs et politique d'immigration», advirtiendo sobre la necesidad de que en el período transitorio previsto tras la adhesión se incluyan medidas correctoras y de promoción de una política activa de empleo en las regiones afectadas, y WATHELET, P.: «Liberté de circulation et migrations Internationales des travailleurs dans la perspective de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté Européenne», con críticas a la falta de coordinación de las políticas migratorias y al sistema de compensación de ofertas y demandas de empleos, en *L'Espagne et les Communautés Européennes*, Bruselas, 1980, pp. 311-337 y 267-306; BERROCAL, L.: «Intégration européenne libre circulation des travailleurs: quelques éléments d'analyse pour le cas espagnol», *Revue d'intégration européenne* (Canadá), 1981, pp. 335-362, con la preocupación por los problemas del retorno. Con anterioridad, en una línea acertada desmitificadora sobre el simple coste económico representado para el país de origen de la emigración española; STARK, T.: «Estimation financière des profits et pertes de l'émigration espagnole en Europe (1960-1965)», *Justice dans le monde 1965-1967*, pp. 342-380. Sobre la práctica convencional reducida española con Estados comunitarios al margen de la emigración y por presuntas razones de prestigio durante el período no constitucional, ORTIZ ARCE, A.: «El tratado de establecimiento entre el Estado español y la República Federal de Alemania, de 23 de abril de 1970. La situación del tratado con respecto al Derecho de la CEE», *Revista de Instituciones Europeas*, 1974, pp. 565-595. Entre la documentación de procedencia comunitaria más relevante sobre los problemas migratorios planteados en tal marco en la actualidad, se ha tenido en cuenta: COM(79)115 final, «La consultation sur les politiques migratoires vis-à-vis des

migración de procedencia española, cabe indicar que de las conversaciones entre las delegaciones comunitaria y española en 1980 y de la declaración de la Comisión de 25 de junio de 1980 se reveló el objetivo comunitario de «evitar movimientos desordenados de mano de obra y las graves tensiones en el mercado del empleo» con la oposición a extender a tal población el programa de acción en favor de los trabajadores migrantes y de sus familias de 1976, aunque permitiéndose la adopción de medidas transitorias «para asegurar una cierta progresividad en la realización de la libre circulación» aunque sin distinguir netamente las situaciones de los trabajadores que pretenden acceder por primera vez al mercado del trabajo y los trabajadores que ya estuvieran residiendo en territorio comunitario o ya contaran con un contrato en vigor.

En todo caso, en los últimos años se ha revelado desde los medios comunitarios y, en concreto, del Comité económico y social una preocupación por la coordinación de las políticas migratorias de los Estados miembros con la prevención de la inmigración y el empleo ilegales, pero también una afortunada toma de conciencia sobre la actuación de medidas que «contribuyan al desarrollo económico de los países de origen de los migrantes», abarcando la formación profesional y la capacidad en origen a cargo de fondos comunitarios que les «permita no emigrar más». Si resulta claro el compromiso para la Administración española ante la coyuntura del empleo en los Estados de la CEE de evitar la emigración sin calificar y de tener en cuenta un ya antiguo consejo inserto en el informe de 1962 del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o BIRD), según el cual «la mano de obra industrial y fácilmente adiestrable quizás sea el elemento más importante del desarrollo de España», también es obvio el compromiso por evitar que la población ya instalada y que tanto contribuyó durante años a la prosperidad en Europa oeste sufra las consecuencias de la mala coyuntura y de los propósitos de los gobiernos conservadores, tan proclives a convertir a la inmigración en «chivo expiatorio» del desempleo. Tanto en un sentido como en otro se requiere una firme actitud de la Administración española y se evite que continúe cumpliéndose alguna copla de Carandel, reveladora del permanente contraste entre el deporte nacional de importación de jugadores y el no menos nacional de exportación de trabajadores: «...¿cuántos obreros/a Alemania han de emigrar/ para que pueda comprarse / un jugador genial?».

## V. CONCLUSIONES

A la hora de señalar determinados resultados tras este recorrido a través de los ordenamientos de los Estados más relevantes de Europa oeste desde el án-

---

Etats tiers» (Communication de la Commission au Conseil), Bruselas, 23 de marzo de 1979, con importantes sugerencias en formación profesional para migrantes y en ayuda financiera para las regiones de salida, y PE. Documents de séance 1978-79 (Doc. 238/78) de 27 de septiembre de 1978, «Rapport sur la proposition modifiée de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant une directive relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant la lutte contre la migration illégale et l'emploi illégal».

gulo de la migración española y de la práctica convencional, cabría retener los siguientes:

1.º El listón de derecho común de los mencionados Estados apenas ha sufrido mejora por vía convencional en reclutamiento y en seguridad social. De un modo lamentable se perdieron importantes ocasiones en los años setenta y en las relaciones con Francia y con la República Federal de Alemania de haber concluido acuerdos con promoción social de la migración y con mínimas garantías contra la expulsión.

2.º En la perspectiva de la adhesión a las Comunidades Europeas, y ante la incógnita de la cadencia de la extensión del «acervo comunitario» a la emigración española, resulta necesario que se garantice con carácter inmediato la estabilidad para la población ya instalada con su extensión familiar y la aplicación del régimen comunitario de circulación y de seguridad social.