

EL MERCADO COMUN Y LA EMIGRACION DE LA MANO DE OBRA ESPAÑOLA A EUROPA

SUMARIO :

1. Actualidad del tema.
2. Marco del presente trabajo.
3. Situación actual de los movimientos emigratorios españoles :
 - 3.1. Emigración a Alemania.
 - 3.2. Emigración de temporada a Francia.
 - 3.3. Balance de tales movimientos.
4. La Comunidad Económica Europea y la circulación de la mano de obra :
 - 4.1. Examen de los artículos 48, 49, 50 y 51 del Tratado de Roma.
 - 4.2. El Reglamento número 15 de la Comunidad Económica Europea.
 - 4.3. Trascendencia social de esta normatividad.
5. Consecuencias que pueden derivarse del Tratado de Roma :
 - 5.1. Comunes a todos los Estados miembros.
 - 5.2. Específicas a España.
6. Examen comparativo entre la legislación migratoria española y las normas internacionales :
 - 6.1. Cuadro comparativo.
 - 6.2. Consecuencias que se deducen de su examen.

1. Como de todos es conocido, el día 25 de mayo de 1957 se firmó en Roma el Tratado que instituyó la Comunidad Económica Europea, hecho de vital importancia por lo mucho que suponía en la coyuntura política y económica de aquel entonces y de un futuro inmediato.

Por otra parte, de todos es igualmente conocida la tradición migratoria de España, tradición que, con determinadas variantes, ha llegado hasta nuestros días.

Pues bien, ambas cuestiones, que presentan una indudable actualidad en el momento histórico presente, van a ser analizadas a lo largo de este trabajo a través de la íntima conexión que pueden ofrecer al encuadrar el movimiento de salida de la mano de obra española a los países de Europa dentro del ámbito de la Comunidad Económica Europea.

2. A lo largo de este trabajo se intenta acometer el análisis de las repercusiones que el probable ingreso de España en la Comunidad Económica Europea pueda tener sobre el hecho efectivo y real, vivido en nuestros días, del continuado y cuantitativamente creciente éxodo de la mano de obra es-

pañola, es decir, de la salida de trabajadores españoles que emigran a los países de Europa, principalmente a Francia y Alemania y, en grado menor, a Inglaterra, Suiza, Austria y Holanda.

El tema que se va a abordar queda circunscrito, pues, a un aspecto muy particular y poco estudiado de la compleja problemática que suscita el más amplio del Mercado Común, al cual vamos a referirnos a lo largo del presente trabajo tan sólo de forma incidental, porque, para nuestra finalidad concreta, reputamos como suficiente el hacer una simple referencia a lo que el Tratado que instituyó la Comunidad Económica Europea establece respecto a la circulación dentro del territorio que la misma comprende, de la mano de obra de los Estados miembros.

No obstante lo especializado del aspecto que se va a someter a análisis, estimamos, sin embargo, que al igual que todas las demás cuestiones que puede suscitar la probable incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, la referente a los movimientos de salida de la mano de obra española que se encamina a los países europeos, trasciende de la esfera interesada de siempre por los problemas de la ciencia económica y prende en la atención de los más dispares sectores. El Ministro de Comercio español, en el discurso pronunciado en Bilbao, en marzo de 1962, en el acto de inauguración de la II Feria Técnica de la Máquina-Herramienta, decía que «con respecto a las negociaciones solicitadas con el Mercado Común y, en general, con respecto a nuestra posible entrada en el Mercado Común, creo, personalmente, que hay quizás más preocupación, más expectación, acaso sea esta la palabra exacta...», y ciertamente existe un clima de ansiedad y de auténtica expectación por lo que pueda representar en la coyuntura económica española de hoy de un futuro cercano, este movimiento hacia la integración europea, si bien, para hacer frente a tal ansiedad, a semejante expectación, ha de considerarse que el Mercado Común no es obra de nacimiento espontáneo, algo que repentinamente vaya a surgir por arte de prestidigitación, sino que se trata, por el contrario, de una realidad a alcanzar de forma progresiva con el transcurso del tiempo, de algo que se ha de lograr «sin prisas pero sin pausas».

El ofrecer una panorámica, lo más completa posible, de los términos reales en que debe ser planteado el análisis de los movimientos emigratorios de la mano de obra española, que se encamina a los países europeos (1), obliga a considerar en diferentes apartados las cuestiones siguientes:

(1) Se omite deliberadamente el análisis de la corriente emigratoria española hacia el Continente americano, así como la tradicional emigración a Argelia de gentes de las provincias del sur de España.

Situación actual de los movimientos emigratorios españoles.

Examen de lo que sobre la circulación de la mano de obra establece el Tratado de Roma que instituyó la Comunidad Económica Europea.

Consideración del impacto que el posible ingreso de España en la mencionada Comunidad pueda determinar sobre nuestros movimientos emigratorios y conseguir así un enfoque de conjunto sobre las posibilidades que pueden ofrecerse a la mayor o menor movilidad de la mano de obra española.

Examen comparativo de las normas emigratorias españolas y de las de carácter internacional.

El problema a tratar es, evidentemente, de índole complejísima y con muy acusadas repercusiones en los campos económico, político, laboral y sociológico; es un problema susceptible de múltiples matizaciones, y por eso ha de ser afrontado de manera desapasionada, en forma objetiva, tratando en cada momento de analizar con el apoyo del aparato estadístico disponible, lo que viene sucediendo en el diario quehacer y lo que lógicamente puede preverse que sucederá en un tiempo histórico cercano. No se trata, pues, de hacer vaticinios, sino de intuir de forma lógica lo que puede representar para los movimientos de emigración de la mano de obra española, la posible incorporación de España a la Comunidad Económica Europea.

3. El movimiento de salida de población española puede ser calificado realmente de verdadera constante histórica, ya que en forma continuada y a un ritmo más o menos intenso, ha venido sucediéndose a través del tiempo. Las estadísticas, con la fría elocuencia de los números (2), señalan que en el período que va de 1908 a 31 de diciembre de 1961, la cifra total que alcanza nuestra emigración transoceánica es del orden de 2.693.422 personas, cifra que no refleja fielmente toda la realidad del flujo emigratorio español, pues se carece de los datos correspondientes al bienio 1937-38, debido a las circunstancias políticas entonces existentes en España, y además ha de tenerse en cuenta el hecho de que en ocasiones las salidas se hacen en calidad de

(2) Parece oportuno transcribir el siguiente párrafo tomado de el Prólogo de *La Contabilidad Nacional de España*, Madrid, 1958, pág. 13, de plena aplicabilidad al fenómeno emigratorio español: «El conocimiento cuantitativo de los problemas de la Economía española arrastra así el gran lastre de la carencia de datos, a lo que se une la escasa fiabilidad de los existentes, otorgando esta circunstancia a la perspectiva cuantitativa de los fenómenos económicos de España, una dificultad considerable, ya que impide apreciaciones exactas, teniendo éstas que ser necesariamente sustituidas muchas veces por aproximaciones a la naturaleza de los fenómenos examinados, que no son, desde luego, satisfactorias, pero sí las únicas posibles».

turistas, encaminándose a un país utilizado a modo de plataforma de lanzamiento para iniciar desde allí el periplo emigratorio.

Tradicionalmente, esta salida de población española más allá de las fronteras patrias, venía orientándose hacia los países del continente americano, donde, tanto por el número como por su ejecutoria moral y material, la impronta de los emigrantes de España constituye una gozosa realidad. En nuestros días se está operando, con caracteres cada vez más espectaculares, un cambio en el destino de los emigrantes, al ser reemplazados los países del continente americano por los países de Europa, principalmente Francia y Alemania, y en grado menor Suiza, Inglaterra, Austria y Holanda; este cambio, debido a muy heterogéneas circunstancias, entre las cuales no ha de excluirse la inestabilidad política de los países americanos, supone un descenso de las cifras de contingente migratorio transoceánico, si bien en el pasado año ha habido una ligera reactivación, del orden que expresa el siguiente cuadro:

AÑO	Número de emigrantes
1957.....	57.900
1958.....	47.179
1959.....	36.211
1960.....	33.242
1961.....	36.495

3.1. Los países europeos elegidos por la mano de obra española que emigra, han sido, durante el año 1961, por orden de preferencia, Francia y Alemania, siguiéndoles muy de lejos Suiza, Inglaterra y Holanda. A Francia la emigración totalizó la cifra de 76.917 personas, y a Alemania el número total de emigrantes perfectamente controlados ha sido de 27.115; pero, tanto en uno como en otro caso, las cifras apuntadas no reflejan la verdadera magnitud del hecho emigratorio, ya que se producen muchas salidas individuales con aparente carácter de turistas, salida que, como ya hemos puntualizado, caen fuera de todo posible control oficial.

3.2. La emigración de temporada (3) a Francia, controlada durante el

(3) La nueva Ley de Ordenación de la Emigración, en su artículo 2, núm. 2, define este tipo de movimiento de salida así: «Es emigración de temporada la que se limita al período de duración de una labor agrícola o de un trabajo estacional que no exceda de seis meses consecutivos».

año 1961, se clasifica, en razón de las distintas profesiones, según indica el siguiente cuadro:

RAMAS DE ACTIVIDAD	Total de emigrantes
Profesionales y Técnicos.....	5
Vendedores.....	22
Agricultores.....	66.694
Mineros y canteros.....	495
Transportes y Comunicaciones.....	14
Transformación industrial.....	9.251
Servicios.....	271
Trabajadores no clasificados.....	165

FUENTE: Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación.

3.3. La salida de mano de obra española, analizada anteriormente en su expresión cuantitativa, presenta, como es lógico, un aspecto negativo y otro positivo, a los cuales vamos a hacer referencia seguidamente.

En su aspecto negativo, la emigración de esa mano de obra nativa supone para España una clara pérdida de potencia de trabajo, que pasa a integrarse en el proceso económico del país de destino de los sujetos que emigran, pérdida doblemente sensible al comprobar que la mano de obra emigrante es la joven, la que está en condiciones óptimas de rendimiento. Así, de los 20.769 emigrantes masculinos que se fueron a Alemania durante el año 1961, 12.944 tenían edades que oscilaban entre los 25 y 34 años; 2.993, entre los 15 y los 24, y 4.451, entre los 35 y los 44 años; en cuanto al elemento femenino, 2.561 tenían edades comprendidas entre los 15 y los 24 años; 2.630, entre los 25 y los 34, y 990, entre los 35 y los 44.

El aspecto positivo de la emigración de la mano de obra española está representado por dos extremos: en primer término, por las remesas de los emigrantes como partida invisible de nuestra balanza de pagos, cuya cuantía es muy difícil de determinar con entera exactitud; en segundo lugar, la permanencia de la mano de obra en los distintos países, puede abrir nuevas posibilidades a los productos españoles y crear a los mismos nuevos mercados.

Por último, esta salida de la mano de obra nativa genera un efecto psicológico muy estimable, por cuanto viene probando de manera fehaciente la capacidad laboral e intelectual del trabajador español, que puede rendir a niveles europeos cuando se siente remunerado a niveles también europeos, incluso puede competir ventajosamente con la mano de obra de cualquier país.

4. Como ya quedó dicho, el día 25 de mayo de 1957, se firmó en Roma el Tratado que instituía la Comunidad Económica Europea, que asocia a los países del Benelux —Bélgica, Holanda y Luxemburgo—, a la República Federal Alemana, a Francia e Italia con la específica finalidad de «promover, mediante la instauración de un Mercado Común y el progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continuada equilibrada, una estabilidad incrementada, una mejora acelerada del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados participantes». Uno de los medios que había de emplearse para alcanzar esa pretendida Comunidad era el de «la eliminación entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de las personas, de los servicios y de los capitales» (art. 3, c) (4).

4.1. Para el análisis que se efectúa en el presente trabajo hemos de circunscribir nuestra atención al libre movimiento de las personas, de la mano de obra, tema al que el Tratado de Roma consagra el título III, capítulo I, artículos 48, 49, 50 y 51 (5) bajo la rúbrica genérica «Los trabajadores», esta-

(4) El tema de la libre circulación de la mano de obra en el área territorial de la C. E. E. ha suscitado abundante bibliografía, de la cual citamos:

ABAD BUIL, José María: *El Mercado Común y los trabajadores en Alemania*, en «Boletín de Estudios Económicos», de Deusto, vol. XVI, septiembre-diciembre de 1961, número 54, págs. 619-28; MERLINI, Giovanni: *I movimenti delle persone nella Comunità Economica Europea*, en la publicación «La Comunità Economica Europea», Milán, 1958, págs. 447-80; *Effets d'un Marché Commun Européen sur les migrations de main-d'oeuvre*, París 1957 (Campagne européenne de Jeneusse et Centre Européen de la Culture); *L'évolution de l'emploi dans les Etats Membres (1954-58)*. (Publicación del Service des Publications des Communautés Européennes, Luxemburgo); *La liberi circolazione dei lavoratori nei paesi della C. E. E.*, en «24 Ore», Milán, 26 de noviembre de 1960, y *Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Gemeinsamen Markt*, en «Neue Zürcher Zeitung», Zürich, 15 de marzo de 1962.

(5) Seguidamente se ofrece el texto de tales artículos:

Art. 48. 1. La libre circulación de los trabajadores está asegurada dentro de la Comunidad, lo más tarde al terminar el período transitorio. 2. Ella implica la abolición de cualquier clase de discriminación, fundada sobre la nacionalidad, entre los trabajadores de los Estados miembros, por lo que se refiere a la ocupación, la remuneración y las demás condiciones del trabajo. 3. A reserva de las limitaciones justificadas por razones de orden público, de seguridad pública y de salud pública, supone el derecho: a), de contestar a las ofertas efectivas de trabajo; b), de desplazarse libremente a este efecto sobre el territorio de los Estados miembros; c), de residir en uno de los Estados miembros, a fin de ejercer un empleo o ocupación conforme a las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que rigen la ocupación de los trabajadores nacionales; d), de permanecer, en las condiciones que serán objeto de reglamentos de aplicación fijados por la Comisión, sobre el territorio de un Estado miembro después de haber ocupado un

bleciendo en el artículo 48, número 1, que «la libre circulación de los trabajadores estará asegurada dentro de la Comunidad lo más tarde al terminar el período de transición», finalizado el cual se habrá conseguido en toda su plenitud la realidad del Mercado Común Europeo, realidad que en el concreto extremo de la libre circulación de la mano de obra, se irá logrando de forma escalonada y progresiva con el fin de no ocasionar perturbaciones en la evolución interna y en la estructura económica de cada uno de los Estados miembros.

A través de los artículos 48, 49, 50 y 51 se establece, en líneas generales y sin entrar en pormenores de detalle, que la mano de obra podrá circular de manera enteramente libre dentro del ámbito territorial de la Comunidad, sin que se produzca ninguna clase de discriminaciones por razón de la nacionalidad de origen y sin atender a los salarios o a cualquiera otra condición de trabajo, podrá pasar, asimismo, de un Estado miembro a otro de igual forma y con la misma libertad que si se moviera dentro del territorio del país propio,

empleo. 4. Las disposiciones del presente artículo no son aplicables a los empleos de la Administración pública.

Art. 49. A partir de la entrada en vigor del presente Tratado, el Consejo, a propuesta de la Comisión, y después de haber consultado al Comité Económico y Social, estatuye, mediante órdenes y reglamentos, las medidas necesarias para lograr progresivamente la libre circulación de los trabajadores, tal como queda definida en el artículo precedente, especialmente: a), asegurando una estrecha colaboración entre las administraciones nacionales del trabajo; b), eliminando, con arreglo a un plan progresivo, aquellos procedimientos y prácticas administrativas, así como los plazos de acceso a los empleos disponibles, derivados bien de la legislación interna, bien de acuerdos anteriormente concluidos entre los Estados miembros, cuyo mantenimiento pudiera ser un obstáculo a la liberación de los movimientos de los trabajadores; c), eliminando, con arreglo a un plan progresivo, todos los plazos y las demás restricciones previstas, bien en las legislaciones internas, bien en acuerdos anteriormente concluidos entre los Estados miembros, que imponen a los trabajadores de los demás Estados miembros condiciones distintas de las que rigen para los trabajadores nacionales a los efectos de la libre elección de un empleo; d), instituyendo mecanismos adecuados para poner en relación las ofertas y las demandas de trabajo y para facilitar el equilibrio en condiciones que descarten riesgos graves para el nivel de vida y de ocupación en las diversas regiones e industrias.

Art. 50. Los Estados miembros favorecen el intercambio de trabajadores jóvenes dentro del cuadro de un programa común.

Art. 51. El Consejo, resolviendo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, adopta en el sector de la seguridad social las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, instituyendo, especialmente, un sistema que permita asegurar a los trabajadores emigrantes y a sus derechohabientes: a), la acumulación de todos los períodos que tienen en cuenta las diferentes legislaciones nacionales para el nacimiento y el mantenimiento del derecho a las prestaciones, así como para el cálculo de éstas; b), el pago de las prestaciones a las personas que residen en los territorios de los Estados miembros.

se establecerá libremente en el territorio de cualquiera de los países miembros de la Comunidad, vivirá donde mejor le acomode y más le convenga para desplegar su actividad y sus energías productivas, teniendo, por último, derecho pleno a ocupar los empleos y los puestos de trabajo que se le brinden en cualquiera de los territorios de los Estados miembros.

4.2. El artículo 49 del Tratado de Roma establece que «el Consejo, a propuesta de la Comisión y después de haber consultado al Comité Económico y Social», puede dictar la normatividad precisa a fin de lograr de manera paulatina que al concluir el período transitorio exista la total libertad en cuanto a la circulación de la mano de obra. Consecuente con el contenido de dicho precepto, el Consejo, con fecha 12 de junio de 1961, aprobó el Reglamento número 15 de la Comunidad Económica Europea «relativo a las medidas para la realización de la libre circulación de trabajadores por el interior de la Comunidad», que ha entrado en vigor el 1 de septiembre de 1961; según el artículo 52, este Reglamento será sustituido en su día por otro aplicable durante la segunda etapa del camino a seguir hacia la plena libertad de movimientos.

La anatomía de dicho Reglamento es como sigue: una primera parte en la que, bajo la rúbrica genérica «De la entrada y del empleo de trabajadores y de sus familias», y a lo largo de 15 artículos agrupados en dos títulos, se analizan los problemas que suscitan la entrada de los trabajadores inmigrantes, la prórroga en la relación de empleo, la igualdad de trato entre trabajadores nacionales y trabajadores extranjeros, los criterios que deberán observarse para su reclutamiento, así como la tutela de la familia del trabajador inmigrante. En la segunda parte, «De la puesta en contacto y de la compensación de ofertas y demandas de empleo», se trata de cuestiones relacionadas con el Servicio de Empleo de los Estados miembros de la Comunidad, así como de sus necesarias relaciones. La tercera parte, «De los organismos encargados de asegurar una estrecha colaboración entre los Estados miembros en materia de libre circulación y de empleo de trabajadores», analiza la estructura de los Comités Consultivo y Técnico. Los artículos 42 a 52 contienen las Disposiciones finales, figurando en último término un anexo que puntualiza el sentido en que se utilizan a lo largo del Reglamento algunos términos: lazos familiares, especialización, relaciones profesionales anteriores y carácter de confianza unido al empleo.

El fin que persigue esta normatividad está perfectamente delineado en el artículo cuarto: «no son aplicables a los trabajadores súbditos de otros Estados miembros las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que limiten en un Estado miembro el número o el porcentaje por Empresas, por ramas de actividad, por regiones o a escalas nacionales, el empleo de tra-

bajadores extranjeros», fin que se habrá alcanzado en toda su verdadera dimensión cuando, superada la fase de transición, sea una realidad plena la más perfecta igualación entre los trabajadores de las distintas comunidades políticas que integren el Mercado Común.

4.3 Deteniéndose a considerar un instante cuanto acaba de ser enumerado, se advierte elocuentemente la enorme importancia, así como la efectiva trascendencia que la consecución de la libertad de desplazamiento de la mano de obra, de la población obrera de las diferentes comunidades políticas que integren en su día la pretendida comunidad de mercado, va a alcanzar en orden a la futura tarea política y en orden a la futura legislación social europea: «El espectáculo de los obreros de las seis naciones —de todos los Estados miembros, cabe añadir—, saltando por encima de las exigencias fronterizas, moviéndose a su guisa y antojo de aquí para allá y considerándose, a estos efectos, ciudadanos de una especie de super-Estado, equivalente a los Estados Unidos en cuanto al número de habitantes, basta para suscitar en la posibilidad contemporánea las mayores emociones (6).

5. En esquema han quedado ya esbozadas las líneas informantes de un hecho cierto, de un espectáculo tan evidente como el ofrecido hoy por la continuada emigración de la mano de obra española que se encamina hacia los países de la Europa central; igualmente han sido puestas de relieve las directrices inspiradoras de los artículos que el Tratado de Roma dedica a esta materia concreta. Cabe, pues, formularse esta interrogante: ¿Cuál será el impacto que puede producir el logro de esa ansiada comunidad de mercado en el concreto campo que se viene analizando?

Por otra parte, de todos es conocida la petición de ingreso en la Comunidad Europea cursada por el Gobierno español, con fecha 9 de febrero de 1962, y parece lógico preguntarse: ¿Los trabajadores españoles, la mano de obra española que emigra a los países de Europa, en qué medida podrá verse afectada por el ingreso solicitado?

5.1 La tradicional movilidad del sector trabajo seguirá el ritmo de siempre facilitado aún más por el nuevo estado de cosas y por la nueva situación de coyuntura al conseguirse la libre circulación de la mano de obra, una de las metas que se ha propuesto alcanzar la Comunidad Económica Europea.

De hecho han existido siempre, y aún siguen existiendo hoy, dificultades entre los países reputados tradicionalmente como países de emigración y los considerados como países de inmigración; es decir, entre los países de origen

(6) *El Mercado Común Europeo*, Madrid, 1957, pág. 79. (Publicaciones del Servicio de Estudios del Banco Urquijo.)

y de destino de quienes emigran. Tales dificultades serán salvadas y desaparecerán de forma total una vez que se supere el período de transición al término del cual la libertad de movimiento de la mano de obra será un hecho cierto.

El despliegue pleno, íntegro, total, de las actividades productivas de los trabajadores que emigran puede ser entorpecido o paralizado en ocasiones, por circunstancias que fuerzan al sujeto que inmigró a renunciar a la nacionalidad de origen y adoptar, unas veces, las menos, de forma voluntaria, y las más de manera coactiva la nacionalidad del país en que se encuentra y rinde sus energías productivas, pues con ello verá facilitado el despliegue total de la propia potencia de trabajo, ya que las trabas que antes existían por su condición de extranjero han sido obviadas al devenir nacional y transformarse en un súbdito más de la comunidad política que lo recibe; pues bien, estas situaciones violentas para el sujeto y casi siempre embarazosas para los respectivos Estados, quedarán salvadas cuando luego del período transitorio la libre circulación de la mano de obra sea una efectiva realidad.

Conocido de todos es, igualmente, el trato diferencial, las discriminaciones que se imponen, en algunos supuestos, a los trabajadores inmigrantes que ostentan una determinada nacionalidad, y precisamente en razón a ella o atendiendo, en otras ocasiones, al país de origen de los inmigrantes, discriminación visible unas veces al excluirles de determinados puestos de trabajo, sólo accesibles a la mano de obra nativa, otras veces en la desigualdad de salario entre los nacionales y los extranjeros por el ejercicio de la misma función y otras por la prestación incompleta o por la total o parcial exclusión de los sistemas de seguridad social. Todos estos supuestos de discriminación en perjuicio de la mano de obra no nacional serán también obviados al fin del tan mencionado período de transición.

La movilidad de la mano de obra, del factor trabajo, estará, pues, doblemente asegurada, toda vez que, además de la libre circulación de la misma y del libre asentamiento de los obreros en cualquier parte del ámbito territorial de la Comunidad Económica Europea, y en plano de absoluta igualdad, sus derechos tendrán plena validez y serán cuantitativa y cualitativamente los mismos en todos los Estados miembros, salvo, claro está, las «limitaciones justificadas por razones de orden público, de seguridad pública y de salud pública» a que alude el Tratado de Roma.

5.2. La panorámica que acaba de trazarse será común una vez transcurrido el período de transición a todos los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y aplicable, claro está, a España y a la mano de obra española al entrar nuestra Patria como país asociado al Mercado Común o al producirse, en su caso, una integración plena en la Comunidad Económica

Europea, lo que llevaría consigo la eliminación de todo género de trabas, de efectivas discriminaciones de trato y haría factible al mismo tiempo que no sólo continúe la emigración, sino que incluso se intensifique, como consecuencia de la mayor movilidad que le va a proporcionar el doble hecho de la libertad de movimiento, por un lado, y de la paridad de trato, por otro. «La movilidad en todos los factores de la producción, salvo la tierra, está conduciendo a esta incorporación de España a la economía del mundo, queramos o no queramos. Pero esta incorporación se produce fundamentalmente, y se va a producir más en el futuro, a través de la movilidad de uno de los factores que tiene muy poca relación, a pesar de lo que diga el Tratado de Roma, con la integración formal. El desplazamiento del trabajo español a los países europeos, a Francia, a Bélgica, a Inglaterra también, a Suiza y a Alemania, sobre todo, tiene ya un gran volumen, y ustedes saben muy bien que ha tenido también una gran repercusión en el planteamiento de las Empresas», ha dicho nuestro Ministro de Comercio en el tantas veces citado discurso de Bilbao.

En síntesis, toda la compleja problemática de los movimientos de salida de la mano de obra española queda planteada en los siguientes términos:

1.º Hoy día, la emigración española continúa produciéndose, pero en lugar de encaminarse, como venía siendo tradicional, hacia los países del Continente americano, se dirige con preferencia a Europa.

2.º El 25 de mayo de 1957 se firmó en Roma el Tratado que instituía la Comunidad Económica Europea y que va a suponer, en el terreno que nos interesa, la libre circulación de la mano de obra, amén de la paridad de sus derechos en todos los Estados miembros.

3.º El día 9 de febrero de 1962 España solicitó el entablar conversaciones para su posible incorporación a la Comunidad Económica Europea.

¿Qué consecuencias determinará la concatenación lógica de estos tres hechos? El ritmo actual de salida de la mano de obra española, como consecuencia de la libre circulación que preconiza el Tratado de Roma, cabe presumir que se intensificará una vez superado el período transitorio; ahora bien, esta posible intensificación, ¿generará una carencia de mano de obra en nuestro propio país?

En principio, a corto plazo, no parece probable, pues, el transvase de población del sector primario —agricultura— al sector secundario —industria—, e incluso al terciario —servicios—; el actual éxodo del campo hacia los núcleos urbanos continuará en el futuro con caracteres mucho más acusados, máxime al llevarse a efecto el paulatino proceso de racionalización en el laboreo del campo con la consiguiente mecanización.

¿A largo plazo? La emigración actual de la mano de obra española a los

países europeos tiene una causa impulsora concreta, la económica. El atractivo de mayores salarios y de mejores niveles de vida y de la política que se adopte respecto a esta causa dependerá el giro futuro que vaya a tomar nuestra emigración. Ullastres, en el reiteradamente citado discurso de Bilbao, lo plantea en los siguientes términos: «Nosotros vamos a estar sujetos a los efectos de una nivelación en el sector de los salarios, en el sector de la remuneración de la mano de obra, porque con integración o sin ella la movilidad del trabajo en Europa es un hecho. Va a haber, por tanto, una tendencia durante estos años próximos de elevación de los costes nominales por salario y de elevación de los costes reales, salvo en la medida en que se introduzca paralelamente un aumento de productividad.»

Dos puntos de este elocuente párrafo señalan el lugar de actuación: aumento de salarios y paralelo aumento de productividad. Si ambos objetivos se consiguen, la salida de la mano de obra española se detendrá, pues, como dice León XIII en la encíclica «Rerum Novarum», «nadie trocará su Patria por una región extraña si en su Patria hallara medios de pasar la vida tolerablemente». A largo plazo, pues, lo que ocurra dependerá, en último término, de la política estatal que se adopte, si bien hay que consignar que el Gobierno español, como se indica en el párrafo siguiente, se ha puesto a la vanguardia de la política migratoria al promulgar una normatividad que contempla anticipadamente situaciones que están produciéndose ahora o que van a producirse en el futuro de las relaciones interestatales.

6. Seguidamente se brinda un cuadro comparativo de la normatividad internacional y de la normatividad promulgada por el Gobierno español (7).
6.1.

NORMAS INTERNACIONALES

NORMAS NACIONALES

1. *Convenios de la O. I. T.*

a) Convenio núm. 21 no ratificado por España sobre simplificación de la Inspección de Emigración en los buques y posibilidad de sustituciones del Inspector por médicos del propio buque o por inspectores de otras nacionalidades.

Según el artículo 48 de la Ley de Ordenación de la Emigración, de 3 de mayo de 1962, corresponde al Médico de Emigración hacerse cargo «de las funciones de vigilancia y tutela atribuidas al Inspector de Emigración», en los casos de ausencia de éste. Con anterioridad, la Ley de Emigración de 1924, en su artículo 52, contemplaba el supuesto de que el Médico de Emigración sustituyera al Inspector en funciones.

(7) Quiero expresar mi gratitud a D. Vicente Borregón Ribes, actual Secretario general de la Dirección General de Empleo y Jefe del Servicio de Emigración, quien me ha facilitado el conocimiento de gran parte de los textos internacionales que aquí se utilizan.

NORMAS INTERNACIONALES

NORMAS NACIONALES

b) Convenio núm. 97 no ratificado por España sobre Migraciones Exteriores, que dispone:

Art. 2. Todo miembro se obliga a mantener un servicio gratuito apropiado encargado de prestar ayuda a los trabajadores emigrantes.

Art. 3. Igualmente deben tomarse las medidas pertinentes contra la propaganda sobre la emigración.

Art. 4. Se deberán dictar disposiciones con objeto de facilitar la salida y el viaje de los trabajadores emigrantes.

Art. 5. Deberá acreditarse, cuando sea necesario, la salud de los trabajadores emigrantes en el momento de salida y durante el viaje.

Art. 7. Todo miembro se obliga a que su servicio de empleo y los otros relacionados con las migraciones colaboren con los servicios correspondientes de los demás miembros.

Art. 10. Cuando el número de emigrantes que van del territorio de un miembro al territorio de otro sea considerable, las Autoridades competentes de ambos deberán celebrar acuerdos para regular las cuestiones de interés común.

La Ley de 17 de julio de 1956 crea el Instituto Español de Emigración. Vid. artículos 17-19 de la nueva Ley de Ordenación de la Emigración.

El artículo 74 de la Ley de Ordenación de la Emigración castiga con la pena de prisión correccional, sin perjuicio de las sanciones de otro orden, a aquellos que, lucrándose o no, hagan propaganda oral o escrita. La ley de 1924 prohibía ya y consideraba como delito e infracción administrativa la propaganda en materia emigratoria.

La Ley de Ordenación de la Emigración establece reiteradamente facilidades para los viajes de salida de los emigrantes, señalando en el artículo 26, 2 que «el Fondo Nacional de Protección al Trabajo y el Seguro de Desempleo colaborarán financieramente a tal fin».

La Ley de 1924 preveía el embarque en buques de emigrantes de un Médico de Emigración. La Orden ministerial de la Presidencia del Gobierno, de 13 de mayo de 1960, establecía el reconocimiento de los emigrantes. La nueva Ley de 1962 abunda en análogo criterio, sentando en el artículo 25, el principio de gratuidad en los reconocimientos médicos a que hayan de someterse los emigrantes.

Tanto los Acuerdos bilaterales de emigración suscritos por España, como la nueva Ley de Ordenación de la Emigración en su artículo 18, núm. 28 asignan al Instituto Español de Emigración «el concertar con los Organismos y Agencias Internacionales de emigración o con las entidades oficiales de otros países operaciones emigratorias determinadas».

España suscribió hasta el momento los siguientes Convenios o Tratados de Emigración: Con la República Argentina, en 27 de noviembre de 1919; con Francia, en 2 de noviembre de 1932; otro con la República Argentina, en 18 de octubre de 1948; con la República Dominicana, en 11 de febrero de 1956; con el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, en 4 de mayo de 1956; con Bélgica, en 25 de abril de 1958;

NORMAS INTERNACIONALES

NORMAS NACIONALES

II. *Tratado del Mercado Común*

Art. 48. La libre circulación de trabajadores quedará asegurada dentro de la Comunidad, lo más tarde al terminar el período transitorio.

Art. 49. Apartado d) Se establecerán mecanismos adecuados para poner en relación las ofertas y demandas de empleo y para facilitar el equilibrio en condiciones que descarten riesgos graves para el nivel de vida y de empleo.

Art. 123. Se crea el Fondo Social Europeo para promover en el interior del Mercado Común las posibilidades de ocupación y la movilidad geográfica de los trabajadores.

III. *Reglamento núm. 15 de la C. E. E.*

Art. 16. Se instituirá un servicio especialmente encargado de conseguir las compensaciones de las ofertas y demandas de empleo entre los distintos países.

Art. 45. Apartado c) Las disposiciones de este Reglamento —el núm. 15— no se oponen a los derechos y obligaciones derivados de los Acuerdos bilaterales de migración que conceden a sus súbditos un régimen más favorable.

IV. *Carta Social Europea*

Art. 19, 2. Las partes contratantes se comprometen a adoptar, en los límites de su jurisdicción, medidas apropiadas para facilitar la salida y el viaje de los trabajadores emigrantes.

con la República Federal Alemana, en 29 de marzo de 1960; otro con la República Argentina, en 8 de junio de 1960; con Holanda, en 8 de abril de 1961, y con Suiza, en 6 de septiembre de 1961.

El principio de la libertad plena de emigrar ha sido unánimemente admitido por toda la legislación española hasta llegar a la reciente Ley de Ordenación de la Emigración, que lo consagra abiertamente en su artículo 1.

El Decreto de 9 de mayo de 1958 creó la Dirección General de Empleo con la finalidad específica de encauzar la emigración. La Ley de 17 de julio de 1956 y disposiciones posteriores hasta llegar a la vigente Ley de Ordenación de la Emigración, asignan al Instituto Español de Emigración la función ejecutiva derivada de aquel encauzamiento.

La Ley de 21 de julio de 1960 establece el Fondo Nacional de Protección al Trabajo, que, entre otros fines, tiene el de facilitar los movimientos migratorios exteriores, de acuerdo con las exigencias de la economía nacional. Vid. artículo 26, 2 de la nueva Ley de Ordenación de la Emigración.

El Servicio Central de Empleo está creado por el Decreto de 9 de mayo de 1958, que asigna a la Dirección General de Empleo las funciones aludidas.

En términos generales, el régimen derivado de los varios Acuerdos suscritos por España con diferentes países es igual o más beneficioso que el previsto en el citado Reglamento número 15 de la C. E. E.

Las normas generales dictadas para la aplicación del Plan de Inversiones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, establecen ayudas económicas para los trabajadores emigrantes.

6.2. Al efectuar el examen comparativo entre la normatividad internacional y la promulgada por el Gobierno español, se obtiene la resultante im-

portantísima de que España no solamente ha contemplado en su dimensión estructural los objetivos que se proponen alcanzar las leyes internacionales sobre la materia, sino que ha sabido preverlos certeramente plasmándolos en fecundas realizaciones de orden práctico; de ahí que en el momento en que se produzca la integración de nuestra Patria en el seno de la Comunidad Económica Europa, el impacto que ello determine en el terreno de los movimientos de salida de la mano de obra de nuestros trabajadores será de muy escasa intensidad.

LUIS ALFONSO MARTÍNEZ CACHERO

