

Aproximación a los convenios bilaterales sobre seguridad social establecidos durante el franquismo (1955-1974): objetivos, tiempos y contenido

Guillermo Revuelta Sierra

Universidad de Cantabria

Fecha de aceptación: 10 de septiembre de 2020

Resumen: Desde 1956, el gobierno franquista firmó numerosos convenios sobre seguridad social con países europeos. En un principio, el objetivo era afirmar las relaciones diplomáticas con estos países. Pronto, estos convenios sirvieron para impulsar la emigración a dichos países, enviando al extranjero mano de obra parada, potencialmente contestataria al régimen. Este conectaba así su política social con la política exterior. En los convenios estudiados, se aseguraba, al menos formalmente, la equiparación en la protección entre el trabajador nacional y el emigrante. En teoría, y tras el giro económico de 1959, dos millones de emigrantes españoles se habrían beneficiado de tal protección.

Palabras clave: convenios sobre seguridad social, franquismo, emigración, política exterior, política social.

Abstract: *Since 1956, francoist government signed numerous social security agreements with european states. At first, the objective was to make firm the diplomatic relations with these states. Soon, these agreements were used to impel emigration, sending labour hand unemployed, potentially contestatory to francoism. Thus, the regime conected the social policy with foreign policy. In the agreements studied, equality between national and migrant workers in terms of protection was ensured, at least formally. In theory, and after the economic draft of 1959, two million Spanish emigrants would have benefited from such protection.*

Keywords: social security agreements, francoism, emigration, foreign policy, social policy.

Introducción

La política de seguridad social franquista dentro de la política exterior está prácticamente inexplorada por la historiografía. Solo conocemos el trabajo de Margarita Vilar y Jerònia Pons, centrado en el caso iberoamericano entre 1942 y 1959. Para ellas, esta política tenía dos objetivos: primero, propagandístico, con el fin de legitimar al franquismo, mostrando una «España imperial defensora de valores católicos»; y, segundo, diplomático, buscando la integración del régimen en la comunidad internacional. Una vez conseguido el segundo objetivo, el régimen relajó la estrategia iberoamericana, aunque no la abandonó ante el temor de una posible regresión en las relaciones exteriores con el bloque occidental¹.

Nuestro objetivo es profundizar en los «Convenios sobre Seguridad Social», bilaterales, firmados por España con algunos países europeos. Especialmente nos centraremos en las cuestiones relacionadas con la protección de la seguridad social: quiénes eran los sujetos a los que se dirigía; qué protección se comprometían a ofrecer los Estados, y cómo se llevaría a la práctica. Los análisis sobre el tema, prácticamente tangenciales, se encuentran en el estudio de la emigración española. Así, en la historiografía, «este apartado [el de los Convenios sobre Seguridad Social] constituye uno de los ámbitos en el que profundizar y que deberá formar parte de la agenda de la investigación histórica sobre la emigración española en los próximos años»².

Además de estudiar su contenido, pretendemos revisar cuáles fueron los motivos para la firma de los convenios desde el lado franquista. Para explicarlo se han aducido dos causas: una, la posición internacional del Estado español en el tablero internacional; otra, la emigración económica. Así lo sintetizan Vilar y Pons:

*A mediados de los años sesenta, una vez integrada en los organismos internacionales de la mano de Estados Unidos, el interés de España por mantener la estrecha colaboración en materia de Seguridad Social con los países americanos disminuyó. Las autoridades volvieron la mirada hacia los países europeos e intentaron conseguir acuerdos de protección social para los emigrantes españoles en Europa*³.

La emigración referenciada se ligaba a la coyuntura económica occidental de los cincuenta, donde España formaba parte del «conjunto de países de la periferia mediterránea, excedentarios en mano de obra, para surtir de factor trabajo a las

¹ VILAR, Margarita y PONS, Jerònia: «La extensión del seguro de salud en Iberoamérica: una estrategia de política exterior del Franquismo en la inmediata posguerra (1942-1959)», *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia*, 67.1 (2015) pp. 3-5.

² FERNÁNDEZ, M.ª José, SANZ, Carlos y SANZ, Gloria: «La asistencia social del IEE. Una perspectiva general», en VV. AA., *Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del Franquismo a la Transición*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009, p. 109.

³ VILAR, Margarita y PONS, Jerònia: «La extensión del seguro...», p. 11. Las cursivas son nuestras.

economías europeas que vivían un excepcional período de crecimiento»⁴. Este tipo de emigración corresponde a una segunda fase de la emigración española, que comenzó a finales de la década de los cincuenta y que perduró hasta los primeros sesenta, impulsada por la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE)⁵. Aunque estimamos que las dos causas para la firma de los convenios son correctas, consideramos, han de ser matizadas en los aspectos resaltados: los objetivos y los tiempos.

Para el estudio del contenido, los objetivos y los tiempos, hemos seleccionado los convenios firmados por el franquismo con Italia, Bélgica y Francia. Ello responde a dos cuestiones. En primer lugar, fueron acordados antes del cambio ministerial de febrero de 1957 (en el caso de los convenios firmados con Italia y Bélgica), que promovió la apertura de la economía española y el fin de la autarquía, o inmediatamente después, como en el acuerdo con Francia en junio de 1957⁶. Esto mostrará que la firma de los convenios no respondió, en sus inicios, a las cuestiones socioeconómicas que la emigración laboral española hubiese podido generar en los países de destino. En segundo lugar, y ligado con los tiempos, con estos países se firmaron varios convenios, que complementaron o sustituyeron a los acordados en 1957, respondiendo a cambios normativos en la cobertura de la seguridad social de alguno de los países contratantes o a la coyuntura económica, mostrando la existencia de tres fases. Por su parte, el marco cronológico del estudio se extiende desde noviembre de 1955, cuando desde el franquismo se planteó oficialmente la necesidad de establecer convenios bilaterales de seguridad social, hasta 1974, cuando se firma el convenio con Francia que sustituye al de 1957, respondiendo al fin de la coyuntura de crecimiento económico internacional tras la crisis de 1973.

El estudio será eminentemente normativo, aplicado a los convenios bilaterales sobre seguridad social establecidos por el franquismo en la cronología apuntada. El enfoque escogido obliga a realizar dos aclaraciones. La primera se refiere al empleo del término seguridad social, que es el que titula todos los convenios y el empleado en sus textos. Esto se debe a la amplia popularidad del término tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, lo realmente regulado en los convenios era previsión social. La previsión social hace referencia a la protección por medio de seguros sociales a los trabajadores frente a los riesgos laborales y sociales que

⁴ VV. AA.: *La España de Franco (1939-1975). Economía*, Madrid, Síntesis, 2001, p. 294.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Las fechas consignadas en el cuerpo del texto responden al momento de acuerdo del convenio, lo que no coincide con las fechas de los documentos empleados en este trabajo (los del *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*) ni con las fechas de ratificación final. Para estas últimas, los convenios debían pasar antes por la aprobación de las Cortes, de ahí su uso. Todas las fechas se encuentran en «Convenios de seguridad social y legislación de aplicación», *Economía y Sociología del Trabajo*, 8-9 (1990), pp. 148-149.

le imposibiliten para obtener rentas salariales. La seguridad social trasciende la protección a los trabajadores, incluyendo a toda la población y frente a todos los riesgos, por lo que el Estado se atribuye un importante control sobre los seguros sociales, financiándolos con su presupuesto⁷. Como veremos, los convenios regulaban la cobertura social frente a los riesgos que imposibilitaban la obtención de las rentas salariales a personas a las que se presuponía una ocupación laboral y retribuida. Solo a través del derecho causado por los trabajadores, podían ser beneficiarias sus familias. La segunda aclaración se refiere al hecho de que lo expuesto en la normativa y su aplicación práctica no tienen por qué coincidir. La historiografía que ha estudiado la previsión y seguridad social durante el franquismo así lo ha puesto de manifiesto⁸. La comprobación de la aplicación de la normativa recogida en estos documentos en la realidad social requiere de estudios empíricos que superan con mucho los objetivos del presente trabajo, aunque este se propone como una base para aquellos.

Objetivos de los convenios de seguridad social en la política internacional franquista

El inicio de esta política exterior basada en la seguridad social estuvo ligada a la diplomacia, pues su primer impulso vino de la mano del ministro de Asuntos Exteriores, con un Decreto de 11 de noviembre de 1955 «por el que se crea la Comisión Interministerial de Convenios de Seguridad Social»⁹. La propuesta de este Decreto fue del ministro de Asuntos Exteriores, «de acuerdo con los Ministros de Trabajo y Secretario General del Movimiento»¹⁰. El objetivo era crear «en el Ministerio de Asuntos Exteriores la Comisión Interministerial de Convenios de Seguridad Social» donde los puestos más destacados (presidente, vicepresidente y secretario) se ligaron a subsecretarías y direcciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, quedando los puestos de vocales para personas de los Ministerios de

⁷ COMÍN, Francisco: «Los seguros sociales y el estado del bienestar en el siglo XX», en J. Pons y J. Silvestre (eds.), *Los orígenes del estado del bienestar en España, 1900-1945. Los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza, 2010, pp. 20-21.

⁸ Una síntesis de gran parte de la historiografía sobre el tema que así lo refleja en ORTIZ, Manuel y GONZÁLEZ, Damián A.: «El mito de la política social franquista: vivienda, educación y seguridad social», en M. ORTIZ (coord.), *¿Qué sabemos del franquismo? Estudios para comprender la dictadura de Franco*, Granada, Comares, 2018, pp. 43-67; y GONZÁLEZ, Damián A y ORTIZ, Manuel: «El franquismo y la construcción del Estado de Bienestar en España: la protección social del Estado (1939-1986)», *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 17 (2018), pp. 361-388.

⁹ BOE, N.º 335, 01-XII-1955, p. 7255.

¹⁰ Fundamentado en la necesidad de «preparación, estudio y negociación de los Convenios de Seguridad Social con otros Estados, para asegurar la reciprocidad de derechos a favor de los españoles que trabajan en ellos, y la aplicación de la legislación vigente española a los extranjeros».

Trabajo y Secretaría General del Movimiento¹¹. Esta medida se inscribía en una política exterior más amplia, apoyada en el cambio de percepción de la comunidad internacional respecto al franquismo, impuesto por el contexto de la Guerra Fría y la actividad del Ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo¹².

Estos convenios también se relacionan con objetivos sociales y políticos, así como con postulados ideológicos. La emigración era vista por las autoridades del régimen desde su imposición como una válvula de escape para el paro y el subempleo (especialmente importante en el campo) que podían suponer un peligro para el orden social y político. Este peligro social se agravaba por el hecho de que el régimen político había surgido de una terrible guerra civil, lo que siempre cuestionaba su legitimidad. Además, las autoridades e ideólogos franquistas consideraban el paro como un rasgo intrínseco del Estado y economía liberales, que abiertamente despreciaban y rechazaban¹³. Por ello, se estimaba que la emigración podía aliviar el problema del paro, un problema social, potencialmente político, y garantizar, al menos en apariencia, el cumplimiento de los postulados ideológicos del régimen. Por todo ello, la emigración se conectó con la política social. Tal competencia quedó en el gestor de la política social, el Ministerio de Trabajo. Tres condiciones se quisieron imponer sobre el modo de llevar a cabo esta política: primero, no fomentar explícitamente la emigración; segundo, planificar esta basándose en los excedentes de mano de obra, y tercero, escoger y dirigir a los emigrantes, evitando que el mercado laboral español perdiese sus elementos más valiosos. Además, y demostrando que, hasta mediados los cincuenta, aún no se quería potenciar la emigración a Europa continental, se ayudaba a emigrar a Iberoamérica, pero no a Francia, donde existía un gran número de exiliados, que podían «contaminar» ideológicamente a los emigrantes¹⁴. Esto puede explicar que el convenio con Francia se acordase en junio de 1957, más tarde que con Bélgica, en noviembre de 1956.

El acuerdo con Bélgica combinaba la oportunidad diplomática y la puesta en práctica de esta peculiar política social. El convenio se enmarcaba en un acuerdo más amplio sobre emigración a Bélgica, y se explica por la cancelación de Italia de su emigración oficial a tal destino, motivada por el accidente en un pozo minero, la catástrofe de Marcinelle, provocado en parte por las pésimas condiciones laborales y donde murieron 132 italianos. El acuerdo firmado entre España y Bélgica

¹¹ Ibidem.

¹² Dicha tendencia comenzó en 1950 con la vuelta de embajadores al país y la entrada del Estado en organizaciones internacionales, normalizada completamente con la entrada en la ONU el 15 de diciembre de 1955. ESPADAS, Manuel: *Franquismo y política exterior*, Madrid, RIALP, 1987, pp. 184-186.

¹³ GÁLVEZ, Lina: «Paro sin seguro de desempleo: la lucha contra la desocupación durante el primer franquismo (1939-1961)», 4 (2010), pp. 252, 253, 273 y 274.

¹⁴ KREIENBRINK, Axel: «La política de emigración a través de la historia del IEE», en VV. AA., *Historia del Instituto Español de Emigración*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, pp. 16-17.

solo permitía, oficialmente, la emigración para el trabajo en las minas. Así, hasta 1965, en el marco del acuerdo había 7273 españoles en Bélgica, aunque la emigración irregular supuso entre un 60 y 80 % de la regular¹⁵.

Aunque siete millares de españoles son una cifra ínfima comparada con los dos millones que emigraron entre 1960 y 1975¹⁶, por primera vez se ensayó la conexión entre la política exterior y la social. De un lado, diplomáticamente, Bélgica legitimaba al franquismo como interlocutor internacional válido; de otro lado, el franquismo intentó aliviar el problema social del paro, pues no envió mineros o profesionales cualificados y especializados, a los que, además, suponía una clara conciencia sindical y política, sino a trabajadores poco cualificados, dedicados a labores agrícolas¹⁷, donde el subempleo era un rasgo muy importante¹⁸.

La política social también explica la creación en 1956 del Instituto Español de Emigración (IEE) como organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Presidencia, creado absorbiendo algunas competencias del Ministerio de Trabajo¹⁹. Se ligaba así la política social a la planificación económica, pues el ministro de Presidencia Luis Carrero Blanco había «apadrinado» al «tecnócrata» Laureano López Rodó, artífice del cambio económico de 1959. Dos fueron los objetivos con los que se creó el IEE: dirigir los flujos migratorios, con la creación del Registro Central de Emigración; y ofrecer asistencia a los emigrantes, en la organización del viaje y en lo religioso. En cualquier caso, la conexión con la política social obligó a que, conservando su autonomía, se acabase integrando el Instituto en el Ministerio de Trabajo en 1958, compartiendo algunas competencias con el de Asuntos Exteriores, el de Educación y el de Organización Sindical²⁰. Toda esta elaboración normativa e institucional provocó las reflexiones doctrinales, donde se destacaba el trato privilegiado que recibían iberoamericanos, andorranos y filipinos en la legislación laboral española, y la necesidad de establecer la «reciprocidad diplomática» con el resto de extranjeros por medio de estos convenios²¹.

¹⁵ SANZ, Carlos: «Las relaciones del IEE con otros países europeos: Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido», en VV. AA., *Historia del Instituto Español de Emigración*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, pp. 212-214.

¹⁶ KREIENBRINK, Axel: «La política...», p. 20.

¹⁷ SANZ, Carlos: «Las relaciones...», p. 214. *El Socialista* también destacaba el envío de estudiantes o licenciados que no encontraban un puesto de trabajo: *El Socialista* (31-X-1957).

¹⁸ GÁLVEZ, Lina: «Paro sin seguro...», p. 253.

¹⁹ KREIENBRINK, Axel: «La política...», p. 21.

²⁰ *Ibidem*, p. 22. La creación de este organismo forzó un cambio en la Comisión Interministerial, por el que a los vocales se añadieron los directores generales de Trabajo, y del IEE: BOE, N.º 166, 13-VII-1959, pp. 9695-9696.

²¹ BORRAJO, Efrén: «El trabajador extranjero en el derecho laboral de España. Notas para un estudio», *Cuadernos de Política Social*, 38 (1958), pp. 57 y 58; y ALONSO, Manuel: *Instituciones de Seguridad*

Tiempos y contenidos de los convenios sobre seguridad social

Hubo varias fases en la firma de los convenios. En la primera los convenios adaptaban la diversa legislación de los sistemas de previsión social de los países contratantes. La segunda fase respondía a la modificación del sistema de previsión social franquista. La tercera era reflejo del cambio de coyuntura en la economía occidental y de las medidas restrictivas de emigración de los países de destino para reservar el mercado laboral a sus nacionales.

Primera fase en la firma de los convenios

En esta primera fase, la adaptación de las legislaciones se hacía con base en un modelo compartido entre el Estado español y los otros países con los que estableció relaciones bilaterales, el modelo continental. Las características de este modelo son: la protección exclusivamente laboral, ligada a tal tipo de contrato; la consideración aislada de las contingencias, constituyéndose así un régimen de sistema múltiple, con una administración diferenciada de los seguros, pues cada riesgo tenía su propia unidad organizativa, y la financiación con base en las contribuciones de los asegurados²². Con este modelo, y complementado por el mutualismo laboral, el franquismo ofertaba, a través del Instituto Nacional de Previsión (INP), protección contra las contingencias de vejez e invalidez; de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; de enfermedad, y prestaciones familiares.

La seguridad social franquista en 1956

La vejez y la invalidez eran cubiertas por el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), que se extendía a todos los trabajadores por cuenta ajena, mayores de catorce años, cuyas rentas salariales no superasen las 40 000 ptas. anuales. Para percibir las prestaciones se debían tener 65 años y haber satisfecho las cotizaciones de, al menos, 1800 días²³. La enfermedad era cubierta por el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), que otorgaba indemnizaciones económicas por la pérdida de retribución y por los gastos funerarios en caso de fallecimiento, y prestación sanitaria en caso de enfermedad y de maternidad. La gestión del INP no era exclusiva en este seguro, estableciendo conciertos con entidades privadas²⁴.

Social, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, pp. 225-228.

²² RUBIO, M.ª Josefa: *La formación del estado social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, p. 275.

²³ GONZÁLEZ, Pedro: *La política social franquista: el Ministerio de José Antonio Girón de Velasco (1941-1957)*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1998, pp. 807 y 812-813.

²⁴ Un estudio pormenorizado del SOE se encuentra en PONS, Jerònia y VILAR, Margarita: *El seguro de salud privado y público en España. Su análisis en perspectiva histórica*, Zaragoza, Prensas Universitarias

Los accidentes de trabajo, y luego las enfermedades profesionales, eran de aseguramiento obligatorio, pero la gestión era exclusivamente privada. Desde 1943 se otorgaban cuatro tipos de pensiones según el grado de incapacidad: 75 % del salario en caso de incapacidad permanente absoluta; el 55 % en el caso de incapacidad permanente total para la profesión habitual; 35 % en el caso de incapacidad permanente y parcial para la profesión o clase de trabajo habitual, y 150 % en el caso del «gran inválido», pues el 50 % extra se otorgaba para pagar la asistencia al inválido²⁵.

En la agricultura, regía el Régimen Especial de los Seguros Sociales Agropecuarios, establecido por Decreto-Ley de 23 de julio de 1953, que se extendió a los eventuales el 1 de julio de 1958. A los trabajadores fijos agrícolas se les equiparaba con los trabajadores industriales en las contingencias de vejez y enfermedad, así como en las prestaciones familiares. A los eventuales, la medicina se les limitaba a la general y unas pocas especialidades²⁶.

Los seguros profesionales del Mutualismo Laboral, organizados por ramas de producción, complementaban las contingencias cubiertas por el INP. A pesar del nombre, que remite a una solidaridad profesional y a la participación voluntaria de los mutualistas en la administración, su inclusión en las Mutualidades Laborales era obligatoria. Además, como las instituciones eran dependientes del Ministerio de Trabajo y el Sindicato Vertical tenía un gran protagonismo en sus órganos de gestión, la participación de los mutualistas no fue real²⁷. Las Mutualidades Laborales, financiadas con las aportaciones obligatorias de los empresarios y los trabajadores, estaban obligadas a otorgar unas prestaciones, denominadas «reglamentarias». Estas eran económicas: o sustitutivas del salario (jubilación, invalidez y enfermedad de larga duración, percibidas por los mutualistas; y de orfandad y viudedad percibidas por sus familiares) o ayudas para sufragar gastos extraordinarios (subsidios de nupcialidad, maternidad, asistencia sanitaria o defunción). La cuantía de las prestaciones y las cuotas era diferente según las Mutualidades, siendo la prestación más dispar entre las mismas las de jubilación²⁸.

de Zaragoza, 2014. Para profundizar en el marco temporal aquí mencionado remitimos a su capítulo segundo, «El seguro de enfermedad en el primer franquismo (1940-1959)», pp. 103-200.

²⁵ PONS, Jerònia: «La gestión patronal del seguro obligatorio de accidentes de trabajo durante el franquismo (1940-1975)», *Revista de Historia Industrial*, 45 (2011), pp. 113, 117 y 120.

²⁶ VILAR, Margarita y PONS, Jerònia: «La cobertura social de los trabajadores en el campo español durante la dictadura franquista», *Historia Agraria*, 66 (2015), pp. 186-189.

²⁷ DE LA CALLE, M.^a Dolores: «Mutualidades laborales en el régimen de Franco», *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 4 (2010), p. 210.

²⁸ *Ibidem*, pp. 216-217. La complementariedad del Mutualismo Laboral con respecto del INP se percibe claramente en las prestaciones de vejez. Las prestaciones del INP consistían en 250 ptas. mensuales para los trabajadores por cuenta ajena de la rama general, pescadores y autónomos del campo, siempre que tuviesen la cobertura de alguna mutualidad laboral. De no percibir tal cobertura, la prestación se incrementaba hasta las 400 ptas. GONZÁLEZ, Pedro: *La política social franquista...*, p. 813.

Estructura y contenido de los acuerdos con Italia, Bélgica y Francia

El convenio con Italia (julio de 1956)²⁹ se consolidó como el modelo que siguieron los demás acuerdos, salvo en la terminología, pues regulaba «seguros sociales». Se componía de tres partes. En la primera se trataban las disposiciones generales, que indicaban a quién se dirigía la protección, las prestaciones ofrecidas, y las matizaciones y excepciones a las cuestiones anteriores. La protección se dirigía al «trabajador», aquel «retribuido bajo dependencia ajena» y, en general, a todos aquellos «a quienes alcancen los beneficios de las legislaciones especificadas en el artículo 2.º», y se equiparaba completamente a los emigrantes con los nacionales de los países de recepción. En el caso de que un trabajador no pudiese inscribirse en los seguros obligatorios del país de recepción, se le posibilitaba beneficiarse de un seguro voluntario en cualquiera de los dos países (art. 1).

Los seguros otorgados se especificaban en el artículo segundo. Italia incluía los siguientes: invalidez, vejez y supervivencia; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedad, incluidas la indemnización por gastos funerarios y prestaciones en especie para los beneficiarios de pensiones y rentas; tuberculosis; la tutela física y económica de las madres trabajadoras; paro involuntario; los subsidios familiares, y los regímenes especiales de seguros establecidos para determinada clase de trabajadores en cuanto a riesgos o prestaciones cubiertos por las legislaciones indicadas. En España se otorgaban los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; SOVI; SOE; seguro contra el paro tecnológico³⁰; subsidios familiares, de nupcialidad y natalidad, viudedad y orfandad, y familiares; regímenes especiales para determinadas clases de trabajadores en lo que respecta a riesgos cubiertos por las legislaciones indicadas anteriormente, y el mutualismo laboral (art.; 2). También se establecían matizaciones para determinados trabajadores: los que se desplazaban un máximo de doce meses entre los países contratantes; los de empresas de transporte; los de tripulaciones de barcos, y los agentes diplomáticos y consulares de carrera, así como los funcionarios y trabajadores de las representaciones diplomáticas y consulares (art. 3).

En la parte segunda se trataban las disposiciones especiales, reguladoras de las contingencias cubiertas. La normativa otorgada era garantista, y equiparaba a emigrantes y nacionales. Para la percepción de las pensiones de invalidez, vejez y supervivencia, en el caso de no cumplirse perfectamente los requisitos de la legislación de uno de los dos países, se totalizaban los períodos de trabajo y cotización al seguro que se hubiesen cumplido en ambos países (art. 5). En los accidentes de trabajo,

²⁹ BOCE N.º 541, 08-XI-1956, pp. 10875-10882.

³⁰ Establecido en 1955, y gestionado por el INP. De autorizarse el despido por el Ministerio de Trabajo, los trabajadores percibirían doce mensualidades con una prestación igual al 75% de su salario. Este seguro careció de importancia cuantitativa. GONZÁLEZ, Pedro: *La política social franquista...*, p. 829.

la prestación y la determinación de su especie y cantidad se daba en función de la legislación del país donde se produjese el siniestro. Lo mismo ocurría con las enfermedades profesionales, aunque el afectado podía reclamar contra las entidades aseguradoras del país en que, «por naturaleza de los trabajos anteriormente efectuados, pudiese corresponder la cobertura del mencionado riesgo de enfermedad profesional» (art. 8). Para los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como para la supervivencia, invalidez y vejez, las prestaciones eran otorgadas, aunque el trabajador no permaneciese en el país encargado de hacerlo, a pesar de que la legislación reguladora incluyese el requisito de residencia (art. 10). En los casos de la enfermedad y la maternidad, y del paro, las prestaciones se otorgaban a los emigrantes y a sus familias, siempre que cumpliesen los requisitos indicados por la legislación del país receptor (arts.12-16). En el mutualismo laboral se equiparaba a los italianos con los españoles, si cumplían los requisitos establecidos para los españoles. En el caso específico de las pensiones de vejez, cuya percepción requería de una carencia de 10 años, se tendrían en cuenta los períodos de trabajo por cuenta ajena cumplidos en Italia en actividades correspondientes a las encuadradas dentro del mutualismo laboral en España (art. 17).

La tercera parte regulaba disposiciones diversas, transitorias y finales. Estas indicaban que las autoridades diplomáticas y consulares serían las encargadas de recolectar datos sobre sus nacionales en el otro país (art. 19). Se realzaba la importancia de los ministros de Asuntos Exteriores al convertirlos en los interlocutores entre las autoridades competentes, cuando se estableciesen disposiciones que modificasen las legislaciones indicadas en el artículo segundo (art. 27). Si hubiese divergencias entre las autoridades acerca del derecho aplicable, se debía conceder al trabajador interesado una asistencia provisional hasta que se resolviese la controversia (art. 29). Finalmente, el convenio se concertaba por cinco años, renovándose tácitamente de año en año, salvo que se denunciase con, al menos, tres meses de antelación a su vencimiento (art.; 33).

La equiparación normativa, casi absoluta, entre el emigrante y el nacional en la protección de las contingencias; la garantía de asistencia al trabajador, cuando no existiese acuerdo entre los organismos de ambos países; la importancia que adquirirían los ministros de Asuntos Exteriores, y la duración de cinco años del acuerdo muestran cómo este convenio no pretendía solventar un problema migratorio, sino afianzar las relaciones bilaterales entre los Estados contratantes.

El convenio con Bélgica (noviembre de 1956)³¹ sigue la misma estructura que el anterior. En este, se entendía como trabajadores a todos aquellos «asalariados o asimilados por las legislaciones de seguridad social enumerados en el artículo 2.º» y se garantizaba a tales trabajadores y a sus derechohabientes quedar sujetos a las

³¹ BOCE, N.º 582, 26-II-1958, pp. 12074-12083.

legislaciones del país receptor al igual que a sus súbditos, «a reserva de la prueba de nacionalidad conforme a la legislación de cada uno de los países contratantes» (art. 1). Los seguros y legislaciones de aplicación en España eran: SOVI, incluidos los regímenes especiales; de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; SOE; subsidios familiares, incluidos los regímenes especiales; paro tecnológico, paro involuntario en la industria del algodón, y el paro resultante de la falta de energía eléctrica³²; el mutualismo laboral, y el régimen de protección a las familias numerosas. En Bélgica, las legislaciones incluidas eran el seguro de enfermedad-invalidez de los obreros, de los empleados, de los obreros mineros y asimilados, y de los marinos de la marina mercante; vejez y muerte prematura de los obreros, de los empleados y de los marinos de la marina mercante; régimen de pensiones de los obreros mineros y asimilados; subsidios familiares de los asalariados; accidentes de trabajo, incluyendo a las gentes del mar; enfermedades profesionales, y organización del sostenimiento de los parados involuntariamente y el pago por expectativa de colocación de los marinos de la marina mercante (art. 2). Las excepciones y matices de los beneficiarios eran iguales a los del convenio hispano-italiano.

El tratamiento de las contingencias era garantista en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (arts. 21-22), siendo la redacción muy similar al convenio con Italia, y en el caso del mantenimiento de los parados involuntariamente se requería cumplir los requisitos que exigiese el Estado al que se solicitaba, aunque se contabilizaban los períodos de afiliación en el otro país (art. 23). Dentro de esta línea garantista se encuentran las prestaciones familiares. Si la legislación subordinaba su percepción al cumplimiento de períodos de trabajo, se tendrían en cuenta los períodos efectuados en ambos países, en el caso de que no se hubiese cumplido un período suficiente en un único país (art. 20). En la enfermedad (arts. 5-7), la garantía era menor, pues se otorgaban las prestaciones a los derechohabientes «que vivan bajo el mismo techo en el país del nuevo lugar de trabajo». A los trabajadores se les daría tal protección, siempre que «hayan sido reconocidos aptos para el trabajo a su última entrada en el país». Las prestaciones ligadas a la investigación del origen de la enfermedad, que imponía la legislación belga, se prevenían a los derechohabientes sin estas investigaciones. El tratamiento de la vejez (arts. 14-18) era mucho más restrictivo, aunque se formulaba de una forma muy semejante a la italiana, existía una singularidad para los trabajadores de las minas. Lo que suponía una excepción sobre el papel, realmente afectaba a la inmensa mayoría de los emigrantes españoles en Bélgica. La legislación belga sobre la seguridad social de las minas reconocía una pensión anticipada. El convenio aclaraba que, para percibirla, el cálculo de las

³² Los seguros de paro por falta de algodón y por escasez de energía eléctrica se establecieron en 1940 y 1945, respectivamente, y tienen relación con las carencias provocadas por la Segunda Guerra Mundial. Para poder percibir las prestaciones del segundo, el trabajador debía estar afiliado al SOE. GONZÁLEZ, Pedro: *La política social franquista...*, pp. 829-831.

condiciones exigidas por la legislación se haría «teniendo en cuenta solamente su trabajo en las minas de hulla belgas». Además, para calcular con el salario la pensión anticipada no se reconocía «más que a los interesados que continuasen trabajando en las minas de hulla belgas» (art. 16).

Las mayores diferencias se daban en la parte tercera. Los contactos entre «las autoridades y los organismos de seguro o de seguridad social de los dos países contratantes» se harían directamente. Los Ministerios de Asuntos Exteriores eran omitidos (art. 25). Se establecían, además, «como Autoridades Administrativas Supremas a los fines del presente convenio», el Ministerio de Trabajo en España y el Ministerio de Trabajo y Previsión social en Bélgica (art. 31). La duración del convenio se establecía en un año (art. 35). Las similitudes con el caso italiano en los puntos de esta parte eran la potestad de las autoridades diplomáticas y consulares a la hora de obtener información sobre sus nacionales³³, y el método de renovación y denuncia del convenio.

Aunque parecía darse una equiparación plena, el convenio era muy restrictivo: primero, se esperaba que fuesen las autoridades belgas las prestatarias de los servicios comprometidos, ya que España no era receptora de emigración belga. De ahí que no se regulase el mutualismo laboral en la parte de las disposiciones especiales, aunque en España fuese un sistema de previsión complementario y obligatorio. Segundo, la excepción restrictiva se daba, precisamente, en el único sector que las autoridades belgas reservaban oficialmente a los emigrantes españoles, el trabajo en las minas. Este convenio, además, estaba pensado para una coyuntura económica positiva en que un Estado se definía como receptor y el otro como emisor de la migración, como demuestra su firma solamente por un año, y que la percepción de las prestaciones de enfermedad de los trabajadores se hiciese tras un reconocimiento de su aptitud para el trabajo. Esto último también muestra la pretensión de controlar la emigración, tanto por parte de las autoridades belgas como las franquistas. Las disposiciones ventajosas para los acompañantes de los emigrantes españoles en Bélgica muestran las medidas natalistas y demográficas llevadas a cabo por las autoridades para poblar la zona valona belga³⁴.

En el caso francés (junio de 1957) se añaden al convenio general un acuerdo complementario sobre los trabajadores fronterizos y dos protocolos especiales relativos a prestaciones de la tercera edad. La redacción de la parte primera del Acuerdo general³⁵ es prácticamente igual al realizado con Bélgica, aunque se

³³ Potestad utilizada por el cónsul franquista en Bélgica en 1960, acción entendida por el exilio socialista como una forma de control sobre él. *El Socialista* (21-I-1960).

³⁴ RUIZ-JIMÉNEZ, Joaquín: «La falacia de la protección jurídica», *Cuadernos para el Diálogo*, 40 Extra (1974), p. 51.

³⁵ BOCE, N.º 575, 03-XII-1957, pp. 11865-11873.

añade la cláusula del seguro voluntario (art. 1.4), igual que en el caso italiano. Como novedad, se indican los territorios de los dos Estados donde se aplica este acuerdo (art. 1.3). Este matiz de la territorialidad es importante, pues las prestaciones son ofertadas siguiendo las «Leyes y Reglamentos aplicables, según el territorio». En Francia, las legislaciones aplicadas eran: organización de la seguridad social; el régimen general de seguros sociales aplicable a los asegurados de profesionales no agrícolas en riesgos de enfermedad, invalidez, vejez, muerte, y a la cobertura de las cargas de maternidad; régimen de seguros sociales aplicable a los asalariados y asimilados de profesionales agrícolas, con las coberturas de los mismos riesgos y cargas anteriores; prestaciones familiares; prevención y reparación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; regímenes especiales de seguridad social, correspondientes a los riesgos y prestaciones que se indican en los apartados anteriores, «y especialmente al régimen de Seguridad Social en las minas». España aplicaba SOVI; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; SOE; prestaciones familiares, regímenes especiales para determinadas clases de trabajadores en lo que respecta a riesgos cubiertos por las legislaciones anteriores; mutualismo laboral, y régimen de protección a las familias numerosas (art. 2.1.). A las excepciones y matizaciones a la hora de aplicar la legislación, iguales al caso italiano y belga, aquí indicadas en los artículos tercero y cuarto, se añaden los estudiantes (art. 2.2.) y los reclusos en la prevención y reparación de los accidentes de trabajo (art. 2.3.).

Las disposiciones de la parte segunda son también garantistas. Tanto la enfermedad, maternidad y muerte (arts. 5-7) como la invalidez y vejez (arts. 8-13), a excepción del trabajo en las minas, se tratan de un modo semejante al italiano. La excepción no tiene que ver con una discriminación, sino con la imposibilidad de una equiparación plena «a falta de un régimen especial sobre seguridad social en las minas en España». Sin embargo, se totalizaban los períodos de trabajo en España en explotaciones que en Francia hubiesen creado tal derecho (art. 11.2). En las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (arts. 14-15), aparte de las básicas, las mejoras o subsidios complementarios, concedidos como complemento de las rentas de accidentes de trabajo, se mantendrían para quienes los perciben, aunque trasladasen su residencia de un país a otro (art. 14). En las prestaciones familiares había plena equiparación (art. 16).

El mutualismo laboral tendía a la equiparación con los españoles en las condiciones y períodos de carencia. Los trabajadores franceses podrían beneficiarse de una pensión de vejez del mutualismo laboral con algunas condiciones restrictivas. Sin embargo, la percepción de esta pensión por el trabajador no le imposibilitaba percibir la del SOVI en su totalidad (art. 17). La parte tercera es idéntica al belga, en los puntos analizados, aunque se indica que el Convenio de 2 de noviembre de 1932 seguiría en vigor hasta que este lo hiciese (art. 33).

El Acuerdo complementario³⁶ regulaba un «Régimen de Seguridad Social aplicable a los trabajadores fronterizos». Se trataban las prestaciones de enfermedad, maternidad y muerte, las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y los subsidios familiares. En todas ellas se indicaba que las prestaciones en dinero y en especie se entregaban de igual forma: las primeras se pagarían en el país donde se efectuase el trabajo, por el organismo encargado del país, o, si la legislación así lo indicase, por el patrono; las segundas se otorgarían en cualquiera de los dos países. Los protocolos especiales³⁷, que regulan las prestaciones de la ancianidad, servirían para dar «una base firme a un criterio de reciprocidad entre ambas partes»³⁸. El primero suponía un reconocimiento firmado «para tener en cuenta los servicios prestados a la economía francesa por los viejos trabajadores asalariados españoles». El segundo era más técnico, y afectaba fundamentalmente a las personas referidas en su amplia denominación. En ambos casos, para su percepción, se exigían 15 años de residencia ininterrumpida en Francia.

Este convenio, como hemos indicado, no fue el primero acordado por los Estados francés y español, ya que existía uno de 1932. La equiparación normativa de los emigrantes españoles con los nacionales franceses en el convenio general muestra la tendencia a la mejora de las relaciones diplomáticas bilaterales, retomadas tras el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1948 por medio de un tratado comercial, que supuso un reconocimiento para el franquismo³⁹. El convenio complementario regulaba una situación eminentemente laboral, por lo que solo se regulan contingencias asociadas a los riesgos del trabajo (y prestaciones como maternidad y familiares que se ligaban en ambos sistemas de previsión social a la figura del trabajador). La vejez se trataba en dos protocolos, y se esperaba que Francia fuese la que otorgase las prestaciones. Esto significaba el reconocimiento de la movilidad entre ambos Estados y los procesos migratorios existentes, en que se definía perfectamente el país emisor, España, y el país receptor, Francia.

Segunda fase en la firma de los convenios

Por Ley de 22 de julio de 1961 el franquismo estableció el seguro de desempleo⁴⁰. Su aprobación supuso que el franquismo completase normativamente el cuadro de contingencias cubiertas por su sistema de seguros sociales. El intento de unificación de los seguros sociales en un sistema integrado de Seguridad Social

³⁶ BOCE, N.º 575, 03-XII-1957, pp. 11873-11875.

³⁷ *Ibidem*, p. 11875.

³⁸ BORRAJO, Efrén: «El trabajador...», p. 56.

³⁹ VV. AA.: *La España de Franco...*, p. 158.

⁴⁰ BOE, N.º 175, 24-VII-1961, pp. 11006-11009.

se dio con la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, y su desarrollo, la Ley General de la Seguridad Social, de 1967.

La seguridad social española a partir de 1963-1967

Como destaca Francisco Comín, la reforma de 1963-1967 siguió los criterios planteados en el *Informe Beveridge* de 1942, aunque realmente ninguno de los objetivos se alcanzó⁴¹. El diseño de este Informe sentó las bases del denominado «modelo anglosajón», caracterizado por la tendencia a la universalización de las prestaciones; a las contribuciones uniformes para la financiación del sistema, con una importante aportación estatal; y a la consideración conjunta de los riesgos, pues no atendía a consideraciones laborales, sino a la situación de necesidad que tales riesgos creaban. Como consecuencia de esto último, la gestión devenía en unificada y pública⁴².

El mutualismo laboral no desapareció, pero quedó plenamente integrado en el sistema de previsión, por lo que ya no se le podía considerar como un sistema complementario. Tanto es así que dejó de ser regulado en los convenios. Ahora, cada régimen especial era gestionado por una mutualidad laboral, encargada en su totalidad de todas las contingencias cubiertas por tal régimen, con capacidad jurídica independiente, patrimonio propio y exención tributaria absoluta, bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo. Además, toda la normativa planteaba que todos estos regímenes debían tender a la equiparación con el régimen general. Este, gestionado por el INP, afectaba a todos los trabajadores por cuenta ajena que no estuviesen integrados en un régimen especial, con independencia del salario percibido y su categoría profesional. Además, al establecer el régimen general, que cubría todas las contingencias del riesgo profesional (dentro del cual el INP y el Mutualismo Laboral gestionaban unas prestaciones concretas cada uno)⁴³, se disolvieron todos los seguros obligatorios, a excepción del seguro obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que siguió gestionado por las mutuas patronales, excluyendo a las organizaciones con ánimo de lucro⁴⁴.

Estructura y contenido de los convenios con Italia y Bélgica

El convenio con Italia (julio de 1967)⁴⁵ de esta fase mantiene la estructura, aunque existen novedades, pues el artículo primero define once expresiones. La legislación que se aplicaba en este convenio es idéntica a la del primer convenio en

⁴¹ COMÍN, Francisco: «Los seguros...», p. 32.

⁴² RUBIO, M.^a Josefa: *La formación...*, p. 275.

⁴³ COMÍN, Francisco: «Los seguros...», p. 36.

⁴⁴ PONS, Jerònia: «La gestión patronal...», p. 128.

⁴⁵ BOCE, N.º 990, 08-I-1968, pp. 21147-21159.

el caso italiano, pero no así en el caso español. En el de España hay una división entre el régimen general y los regímenes especiales, en los cuales se incluían el de los trabajadores por cuenta ajena del régimen especial agrario, el de los trabajadores del mar, el de los trabajadores de las minas, y el de los servidores domésticos. En el régimen general se especificaban las contingencias cubiertas: maternidad, enfermedad común o profesional y accidentes, «sean o no de trabajo»; invalidez provisional o permanente; desempleo; vejez, muerte o supervivencia; protección a la familia; los servicios sociales para la reeducación y rehabilitación de inválidos, y prestaciones de asistencia social graciable (art. 2.1.). Además, a través de los Ministerios encargados del cumplimiento de este convenio⁴⁶, se podría aplicar a los regímenes especiales de trabajadores autónomos (art. 2.2.). Quedaba garantizada la posibilidad de acogerse al seguro voluntario como en el convenio anterior (art. 4), y se ampliaba el período que afectaba a la movilidad temporal de los trabajadores a veinticuatro meses (art.; 5.2.). Finalmente, dentro de esta primera parte, se añadía una nueva cláusula en que se acordaba que, si un Estado otorgaba sus prestaciones en un tercero a sus súbditos, los súbditos del segundo Estado en el tercero también deberían percibir las «en las mismas condiciones y cuantía» (art. 8).

En la parte segunda, la equiparación vuelve a ser la tónica dominante. Sin embargo, hay un incremento en las regulaciones de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como en las prestaciones familiares. En el primer caso, se trataba de una forma específica la silicosis (art. 16); y, en el supuesto de haber una muerte por accidente laboral, se debía indicar a la representación consular o diplomática del país de origen «sin demora» (art. 19). Las prestaciones familiares se regulaban de una forma garantista para los trabajadores. En la parte tercera, se mantenían las características del primer acuerdo. Así, los ministros de Asuntos Exteriores seguían manteniendo importancia a la hora de la comunicación entre las partes, aun por encima de las autoridades competentes (art. 46); se garantizaba la asistencia provisional al interesado en el momento de desacuerdo entre los Estados (art. 48), y el convenio se firmó por cinco años (art. 51.3).

Aunque el sentido diplomático seguía primando en el convenio, el proceso migratorio se hacía tangible. De este modo se vislumbra una intensificación de las relaciones económicas, pues había trabajadores de un país que laboraban más de doce meses en el otro; los accidentes de trabajo se habían intensificado de tal modo que una redacción genérica era insuficiente, y la muerte causada por tales accidentes se hizo lo suficientemente importante cuantitativamente como para tener que ser regulada la celeridad en la notificación a las autoridades del país de origen. A la vez, se reconocía implícitamente la posición similar de ambos países, origen de emigrantes, en la coyuntura económica internacional.

⁴⁶ Ministerio de Trabajo en España y de Trabajo y Previsión Social en Italia (art. 1.4).

En el caso belga (octubre de 1967), el convenio firmado fue «de revisión»⁴⁷, por lo que no tiene una estructura tripartita como los anteriores. En su lugar, este convenio se estructura en artículos formados por párrafos. El convenio modifica el anterior, luego todo lo no nombrado en este queda redactado como en el anterior. Es lo que ocurre con las prestaciones belgas legisladas. En el caso de las españolas, la redacción es igual a la acordada con Italia, con la excepción de que no se menciona el régimen especial de los mineros (art. 1). A los matices y excepciones se añade el caso de empresas de un país que tuviesen sucursales en el otro, en cuyo caso los trabajadores de estas sedes quedaron sometidos a la legislación de este último país (art. 2.2.). Las prestaciones por enfermedad para los familiares del trabajador emigrante se modificaban en el sentido de que se seguiría estrictamente la legislación del país, por lo que la excepción, beneficiosa para los familiares de emigrantes en Bélgica, se suprimió (art.; 5.2.). El artículo 11 adaptaba el seguro de vejez a la legislación belga, regulándose el derecho a la pensión «que se adquiere año por año». Otra gran modificación es la de la redacción del artículo 20 del antiguo convenio, relativa a las prestaciones familiares. En este caso, se aseguraba que un trabajador emigrante junto con su familia pudiese percibir la prestación familiar, si cumplía con los requisitos que la legislación de tal país indicase. Esto es igual al anterior convenio, pero el nuevo permitía al trabajador emigrante percibir tales prestaciones, aun con su familia en el país de origen, pero siempre bajo los beneficios de las prestaciones españolas «con exclusión de todo subsidio especial o mejorados resultantes de la legislación belga» (art. 13). Finalmente, se muestra el grado de especificidad de la previsión social en Bélgica a nivel institucional, al adquirir el rango de Ministerio, ya que se sustituye la redacción de «ministro de Trabajo y Previsión Social» del anterior convenio por el de «ministro de Previsión Social» (art. 17).

En este caso, se sigue observando cómo las autoridades belgas entendían su país como receptor de emigración, pues no permitían que sus súbditos emigrantes (cantidad ínfima, al menos en España) percibiesen las prestaciones familiares belgas, y también se evidencia un cambio en sus políticas demográficas⁴⁸. Como hemos visto, la emigración irregular en Bélgica oscilaba entre el 60 y el 80 % de la oficial. Es posible que buena parte de estos emigrantes hubiesen encontrado empleo tras 1965, ya que el Estado belga detuvo la recluta para la minería y permitió que los extranjeros pudiesen obtener otro tipo de empleos⁴⁹. Podemos suponer que parte de la emigración irregular la componían familiares de los trabajadores. Esto explicaría que las autoridades belgas no considerasen rentable políticamente

⁴⁷ BOCE N.º 993, 26-I-1968, pp. 21161-21166.

⁴⁸ Fundamentalmente a partir de febrero de 1967. RUIZ-JIMÉNEZ, J.: «La falacia», p. 51.

⁴⁹ SANZ, Carlos: «Las relaciones...», p. 215.

ofertar protección contra determinadas enfermedades sin investigaciones previas a familias españolas, cuando sí se las exigían a las belgas⁵⁰. De otro lado, desde el gobierno franquista se enviaban trabajadores que dejaban en su país a sus familias. Con una equiparación absoluta en las prestaciones familiares, la familia de los españoles percibiría unas prestaciones superiores a las de España, aun estando en dicho país. Este convenio abortaba tal posibilidad. De nuevo, primó la realidad social en Bélgica sobre cualquier otra variable, y el acuerdo se volvió más restrictivo que el convenio anterior, precisamente porque tal realidad había superado las necesidades belgas de primera hora.

Tercera fase en la firma de los convenios

La firma de convenios de esta nueva fase se relaciona con la crisis económica de 1973. En esta coyuntura, el marco en que se había iniciado la emigración cambió radicalmente. Ahora, «los inmigrantes dejaron de ser, de la noche a la mañana, un factor reconocido de la producción para convertirse en una amenaza para el pleno empleo, una sangría para el Estado del Bienestar y en indeseables extraños»⁵¹. Con Italia y Bélgica no se firmaron nuevos convenios, pues no era necesario. En Italia, la emigración española era numéricamente insignificante, y en Bélgica las medidas restrictivas hacia la emigración ya se tomaban desde la firma del convenio de revisión. En los convenios de la tercera fase, antes del propio articulado, se expresaban desideratas, para garantizar la protección al trabajador inmigrante, que, implícitamente, muestran esta crisis.

En el caso francés⁵², entre los deseos destacan «garantizar a los trabajadores de un país que desempeñen o hayan desempeñado una actividad asalariada en el otro país la conservación de los derechos adquiridos» y unificar todas las disposiciones que han complementado el anterior convenio. Su estructura es similar a la de las otras, aunque se compone de cuatro partes, por desdoblamiento de la parte tercera.

La definición de trabajador y las condiciones de reciprocidad que en otros convenios constituyen el primer artículo, en este, devienen en cuatro artículos (arts. 1-4). El artículo quinto especifica las legislaciones de seguridad social aplicables. En el caso español se indican algunas prestaciones del régimen general, a excepción del desempleo, y las legislaciones sobre regímenes especiales en lo que se refiere a las prestaciones antes indicadas. La parte francesa tenía una redacción similar a la del anterior convenio, aunque se exceptuaban las disposiciones relativas al seguro

⁵⁰ Aunque hacen referencia a una situación de 1974, emigrantes en Bélgica mencionan el «extremo casi racista del trabajador belga». MESA redonda.: *Cuadernos para el diálogo*, N.º 40 Extra, (1974), p. 9.

⁵¹ MAZOWER, M.: *La Europa negra. Desde la Gran Guerra hasta la caída del Comunismo*, Barcelona, Ediciones B, 2001, p. 363.

⁵² BOCE N.º 1412, 11-II-1975, pp. 34316-34333.

voluntario de vejez de los franceses que trabajasen o hubiesen trabajado en el extranjero. De las prestaciones familiares se excluía el subsidio de maternidad. Como en la legislación aplicable en España, la regulación del régimen especial de los trabajadores del mar se dejaba a un futuro acuerdo administrativo. El resto de la parte primera es semejante a las ya analizadas. Lo mismo ocurre con la parte segunda. En este caso, el número de artículos aumentó, pero los fines eran los mismos: garantizar la protección a los emigrantes y realizar una equiparación plena entre los súbditos. Las novedades más importantes están en las disposiciones especiales de las prestaciones de enfermedad-maternidad; de las prestaciones de vejez y supervivencia, que, como en el anterior convenio, especificaban la situación de los trabajadores de las minas; de las prestaciones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y de las prestaciones familiares. También se regulaba diferenciadamente la situación de los trabajadores fronterizos, a quienes se otorgaban las prestaciones descritas por los organismos del país en que se realizase el trabajo, cuya cuantía debía ser reembolsada por las autoridades del país de residencia a tales organismos (arts. 22, 24, 50, 51 y 52). El convenio se firmaba por un año, con las típicas condiciones de renovación (art. 77) y se acompañaba de un protocolo⁵³, cuya función era asegurar «una mejor garantía de los derechos adquiridos». En este, se garantizaba la aplicación del régimen especial de los trabajadores autónomos a los franceses (pues Francia sí se lo aplicaba a los españoles), y otras prestaciones y subsidios como, por ejemplo, el régimen especial de los estudiantes.

Aunque se pretendían mantener los derechos adquiridos por los sujetos que habían mostrado el fuerte nexo entre ambos países (más allá del crecimiento económico en la década de los sesenta), la nueva y difícil coyuntura económica era palpable. La exclusión por parte de la parte francesa de la prestación de maternidad muestra el rechazo a continuar siendo un país de recepción migratoria. El protocolo, por su parte, iba en la línea del mantenimiento de los derechos adquiridos y la extensión en la equiparación a prestaciones de la previsión social, y que muestran la intensificación de las relaciones. Así, el Estado español se comprometía a aplicar la misma legislación que aplicaba a sus nacionales a los franceses en el ámbito del trabajo autónomo. Esto indica que el número de trabajadores autónomos franceses en España era lo suficientemente importante o/y cualitativamente significativo, como para que sus quejas al gobierno francés forzasen a revisar su situación. Pero los lazos excedían el ámbito laboral, por cuanto la equiparación también se pretendía para los estudiantes.

Conclusiones

Los primeros convenios bilaterales sobre seguridad social firmados por el franquismo en 1957 no respondían a una cuestión social que la emigración hubiese

⁵³ Ibidem, pp. 34333-34335.

generado en los países contratantes, puesto que la emigración laboral hacia el resto de Europa no fue importante hasta la aplicación del Plan de Estabilización y Liberalización de 1959. Esta firma responde a un objetivo diplomático, de ahí que la iniciativa partiese del Ministerio de Asuntos Exteriores y antes del giro económico de 1959. Estos convenios formaron parte de una estrategia más amplia de política exterior que servía a los intentos de inserción y legitimación del régimen franquista en el concierto internacional. Esto es especialmente claro en el acordado con Italia. Sin embargo, estos convenios también se plantearon para cubrir la necesidad socioeconómica que se produciría cuando el régimen apostase decididamente por una opción que sus ideólogos venían defendiendo desde el momento de su imposición: la emigración como solución al paro. Por medio de esta, se pretendía establecer una válvula de escape para el paro y el subempleo, evitando así las tensiones sociales que un alto porcentaje del mismo podría generar. Tensiones sociales que devendrían en problemas políticos para un régimen dictatorial, impuesto tras una guerra civil, y que basaba parte de su legitimidad en la solución del desempleo, que ideológicamente asoció a la economía y estado liberales, los cuales despreciaba y rechazaba. El convenio con Bélgica responde a este tipo de política social, por cuanto, pese a lo acordado, desde España se enviaron trabajadores de las zonas donde mayor desempleo y subempleo existía, no mineros cualificados. Estos dos convenios, a mediados de los sesenta, dejaron de responder a la realidad institucional del sistema de previsión social franquista, y, con Bélgica, a las necesidades demográficas y políticas, por lo que se establecieron otros nuevos.

Con Francia, el primer convenio acordado durante el franquismo en 1957 sustituía a otro de 1932, ya que la evolución institucional de ambos lo había dejado anticuado. No se revisó hasta 1974, cuando el cambio de la coyuntura económica internacional había modificado las percepciones de las élites políticas de los Estados tradicionalmente receptores de mano de obra. Ahora, se trataba de garantizar las buenas intenciones recogidas en los anteriores acuerdos y recompensar los importantes servicios prestados por los trabajadores españoles en Francia, pero desincentivando la llegada de más emigrantes.

El contenido de estos convenios, por su parte, hacía hincapié en la equiparación formal de los emigrantes y los nacionales de los países contratantes, e, incluso, ciertos beneficios para estos en los convenios de la primera fase. Sin embargo, esta equiparación no tenía por qué materializarse en la realidad. Tengamos en cuenta que el franquismo, uno de los contratantes, a pesar de lo indicado en sus normativas y proclamas, no materializaba la protección social prometida. El estudio normativo de los contenidos que hemos realizado es un primer paso para profundizar en este tipo de convenios. Para comprobar el grado de aplicación de tales contenidos en la realidad, son necesarios estudios empíricos, de los que este trabajo puede ser una base.