

EL RÈGIM JURÍDIC DE L'ESTRANGERIA AL REGNE D'ESPANYA. EVOLUCIÓ HISTÒRICA CONTEMPORÀNIA

Marc Giménez Bachmann
Universitat de Barcelona

Resum

El predomini contemporani de l'emigració de ciutadans catalans i espanyols cap a països estrangers, primerament cap a Hispanoamèrica i després vers l'Europa septentrional, va comportar que durant la segona meitat del segle xx l'atenció acadèmica estigués enfocada a aquest vessant migratori. Les polítiques i mesures legals adoptades en moments puntuals de l'Antic Règim, especialment a Catalunya durant la immigració occitana del segle xvi, tan important a la Catalunya Vella, o la provocada per la Revolució Francesa a finals del segle xviii, van quedar relegades als àmbits més especialitzats de la història moderna i totalment desvinculades de qualsevol tradició ulterior. Això explica que fins a mitjan segle xix el Regne d'Espanya no disposés d'una normativa d'estrangeria i que els pocs preceptes que hi havia ni tan sols tinguessin el rang de llei (ja que estaven recollits en el Reial decret del 17 de novembre de 1852). A finals del segle xx es va promulgar la primera llei d'estrangeria (1985), que no va saber veure la magnitud futura del fenomen que caldria regular. La dinàmica migratòria canviaria radicalment en pocs anys, fruit del desenvolupament econòmic català i espanyol generat per la integració europea del 1986, que actuaria de pol d'atracció per a persones provinents, majoritàriament, dels continents americà i africà. El canvi de signe migratori va requerir la modificació de la llei l'any 2000 per a adaptar el règim jurídic a una realitat globalitzada, en la qual tan important és l'ordenació de fluxos i drets com la captació del talent i els recursos exteriors, fet que ha traslladat al present segle un marc normatiu ampliat amb nous instruments jurídics dirigits a donar resposta legal a totes les dimensions presents en el fenomen migratori actual.

Paraules clau: immigració, emigració, regularització de ciutadans estrangers, immigració qualificada.

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXTRANJERÍA EN EL REINO DE ESPAÑA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA CONTEMPORÁNEA

Resumen

El predominio contemporáneo de la emigración de ciudadanos catalanes y españoles hacia países extranjeros, en primer lugar hacia Hispanoamérica y después hacia la Europa septentrional, comportó que durante la segunda mitad del siglo xx la atención académica estuviera enfocada en esta vertiente migratoria. Las políticas y medidas legales adoptadas en momentos puntuales del Antiguo Régimen, especialmente en Cataluña durante la inmigración occitana del siglo xvi, tan importante en la Catalunya Vella, o la provocada por la Revolución Francesa a finales del siglo xviii, quedaron relegadas a los ámbitos más especializados de la historia moderna y totalmente desvinculadas de cualquier tradición ulterior. Esto explica que hasta mediados del siglo xix el Reino de España no dispusiera de una normativa de extranjería, y que ni siquiera tuviera el rango de ley (el Real decreto de 17 de noviembre de 1852). A finales del siglo xx se promulgó la primera ley de extranjería (1985), que no contemplaba la magnitud futura del fenómeno que debería regularse. La dinámica migratoria cambiaría radicalmente en pocos años, fruto del desarrollo económico catalán y español generado por la integración europea de 1986, que actuaría de polo de atracción para personas provenientes, mayoritariamente, de los continentes americano y africano. El cambio de signo migratorio requirió la modificación de la ley en 2000 para adaptar el régimen jurídico a una realidad globalizada en la que tan importante es la ordenación de flujos y derechos como la captación del talento y los recursos exteriores, lo que ha trasladado al presente siglo un marco normativo ampliado con nuevos instrumentos legales dirigidos a dar respuesta legal a todas las dimensiones presentes en el fenómeno migratorio actual.

Palabras clave: inmigración, emigración, regularización de ciudadanos extranjeros, inmigración cualificada.

THE LEGAL REGIME OF FOREIGNERS IN THE KINGDOM OF SPAIN. CONTEMPORARY HISTORICAL EVOLUTION

Abstract

The contemporary predominance of the emigration of Catalan and Spanish citizens to foreign countries, first to Latin America and then to northern Europe, meant that during the second half of the 20th century academic attention was focused on this migratory aspect. The policies and legal measures adopted at specific moments of the Old Regime, especially in Catalonia during the Occitan immigration of the 16th century, so important in Old Catalonia, or that caused by the French Revolution at the end of the 18th century, were relegated to the most important areas. specialized in modern history, and totally disconnected from any subsequent tradition. This explains why until the middle of the 19th century the Kingdom of Spain did not have immigration regulations, and that it did not even have the status of law (the

Royal Decree of November 17, 1852). At the end of the 20th century, the first immigration law was enacted (1985), which did not contemplate the future magnitude of the phenomenon that should be regulated. The migratory dynamic would change radically in a few years, as a result of the Catalan and Spanish economic development generated by the European integration of 1986, which would act as a pole of attraction for people coming, mostly, from the American and African continents. The change in immigration sign required the modification of the law in 2000 to adapt the legal regime to a globalized reality, in which the organization of flows and rights is as important as the attraction of talent and foreign resources, which has been transferred to the present. century an expanded regulatory framework with new legal instruments aimed at providing a legal response to all the dimensions present in the current migration phenomenon.

Keywords: immigration, emigration, regularization of foreign citizens, qualified immigration.

LE RÉGIME JURIDIQUE DES ÉTRANGERS DANS LE ROYAUME D'ESPAGNE. ÉVOLUTION HISTORIQUE CONTEMPORAINE

Résumé

La prédominance contemporaine de l'émigration des citoyens catalans et espagnols vers des pays étrangers, d'abord vers l'Amérique latine puis vers l'Europe du Nord, a fait que, dans la seconde moitié du xx^e siècle, l'attention académique s'est concentrée sur cet aspect migratoire. Les politiques et les mesures juridiques adoptées à des moments précis de l'Ancien Régime, notamment en Catalogne lors de l'immigration occitane du xvi^e siècle, si importante dans la Vieille Catalogne, ou celle provoquée par la Révolution française à la fin du xviii^e siècle, ont été reléguées au second plan. Les domaines les plus importants, spécialisés dans l'histoire moderne, et totalement déconnectés de toute tradition ultérieure. Cela explique pourquoi jusqu'au milieu du xix^e siècle le Royaume d'Espagne ne disposait pas de réglementation sur l'immigration et qu'il n'avait même pas le statut de loi (arrêté royal du 17 novembre 1852). À la fin du xx^e siècle, la première loi sur l'immigration a été promulguée (1985), qui ne prévoyait pas l'ampleur future du phénomène à réglementer. La dynamique migratoire va changer radicalement en quelques années, en raison du développement économique catalan et espagnol généré par l'intégration européenne de 1986, qui agira comme un pôle d'attraction pour des personnes venant principalement des continents américain et africain. Le changement de signe de l'immigration a nécessité la modification de la loi en 2000 pour adapter le régime juridique à une réalité mondialisée, dans laquelle l'organisation des flux et des droits est aussi importante que l'attraction des talents et des ressources étrangères, transférée au présent. Au siècle dernier, un cadre réglementaire élargi avec de nouveaux instruments juridiques visant à apporter une réponse juridique à toutes les dimensions présentes dans le phénomène migratoire actuel.

Mots-clés: immigration, émigration, régularisation des citoyens étrangers, immigration qualifiée.

1. L'ESTRANGERIA DE L'ANTIC RÈGIM

El tema de l'estrangeria no ha estat absent en la historiografia catalana medieval i moderna. Certament, però, la qüestió de la reserva dels càrrecs públics en favor de ciutadans naturals del Principat hi destaca de manera especial, en virtut de la permanent reivindicació constitucional dels estaments catalans davant el poder reial.¹ Aquesta dimensió política i institucional es projectava també sobre les ordinacions urbanes, on l'accés a l'exercici del poder passava per un reconeixement de la ciutadania i per l'adscripció estamental.² L'exercici d'activitats professionals i mercantils, en canvi, en un inici resultava relativament més permeable, i les restriccions d'accés a les corporacions gremials, introduïdes progressivament durant l'evolució de l'Antic Règim, no discriminaren entre postulants nacionals i estrangers. Uns bons exemples serien el cas de l'arquitecte i escultor anglès Reinhard des Fonoll, que durant el segle XIV va signar contractes com a *magister operis* amb el monestir de Santes Creus, l'església de Montblanc o la mateixa catedral de Tarragona,³ o el cas dels Accettanti, comerciants i banquers toscans arribats a Catalunya a principis del segle XV —i catalanitzats Setantí—,⁴ als quals la condició d'estrangers no va impedir exercir pròsperes activitats econòmiques a Barcelona, Girona i Perpinyà, entroncar amb nissagues catalanes, esdevenir ciutadans honrats i cavallers, i accedir als càrrecs del Consell de Cent barceloní, de la Diputació del General i de la mateixa administració reial.⁵ Com a la

1. Segons VÍCTOR FERRO, «El dret català durant els segles XVI i XVII», *Revista de Dret Històric Català*, núm. 12 (2013), p. 48-49, el requisit de «naturals residents» per a l'exercici d'oficis públics presentava una complexitat evident, sobretot a causa de la vinculació amb altres territoris de la Corona. N'és la prova la gran reiteració que sobre el tema presenten les constitucions catalanes: 1/1291, 2/1291, 20/1333, 10/1359, 10/1413, 11/1413, 10/1422, 30/1422 i capítol 1470. Les constitucions 10/1414, 11/1413 i 10/1422 establien restriccions específiques per a l'exercici d'oficis comuns per part de naturals d'altres regnes de la Corona, mentre que la 1481/12 exclouïa d'aquestes restriccions els càrrecs de lloctinent general i tots els de la Casa Reial.

2. Vegeu JOSEP M. TORRAS, *Els municipis catalans de l'Antic Règim (1453-1808): Procediments electorals, òrgans de poder i grups dominants*, Barcelona, Curial, 1983.

3. Vegeu JOSEP VIVES, *Reinard des Fonoll. Escultor i arquitecte anglès renovador de l'art gòtic a Catalunya (1321-1362)*, Barcelona, Blume, 1969.

4. Vegeu ALBERT ROSSICH, «El cavaller Joaquim de Setantí», *Butlletí de la Societat Catalana d'Onomàstica*, vol. LXXX (2000), p. 3-6.

5. La història de la nissaga Setantí fou recopilada per CRISTIAN CORTÉS, *Els Setantí*, Barcelona, Fundació Vives Casajoana, 1977. A partir de la seva monografia sabem que els primers Accettanti van arribar a Barcelona a principis del segle XV i ben aviat foren banquers del comte rei Pere el Cerimoniós, el qual els va concedir el castell de Calonge. Mig segle després, la segona generació dels Setantí ja intervenia de ple en la política municipal barcelonina, on van ocupar els càrrecs de conseller, obrer i cònsol de llotja com a membres de la Biga. Durant la guerra contra el comte rei Joan II, Guillem de Setantí fou el tresorer de la Generalitat i el seu germà Lluís el proveïdor de l'exèrcit i conseller en cap de Barcelona (com a tal va haver de rendir-la el 1471), mentre que el seu cosí Jaume es va fer un gran renom en el camp de batalla. La progressió social a Catalunya d'aquesta nissaga toscana culmina el segle següent amb la figura de Joaquim

resta d'Europa, la distinció entre naturals i estrangers a la Catalunya de l'Antic Règim era evident, però la seva eficàcia esdevenia especialment transcendent quan els ciutadans estrangers cercaven la seva progressió estamental i l'accés a les diverses instàncies del poder, tant civil com eclesiàstic.⁶ El Dr. Víctor Ferro ho va sintetitzar de manera especialment clara en un treball publicat pòstumament en aquesta mateixa revista:

Dels membres de la universal «república» cristiana, alguns tenien una vinculació especial amb la particular «república» catalana. Eren els anomenats «naturals», és a dir, els súbdits «naturals» o nadius del comte de Barcelona.⁷

Ferro assenyalava allí la naturalesa estrictament política i jurídica d'aquesta concepció, desvinculada de qualsevol afinitat d'ètnia o llengua, fet que explicaria la regència simultània del *ius soli* i del *ius sanguinis* (per línia masculina).⁸

Els ciutadans estrangers que migraren a terres catalanes cercant noves oportunitats de vida, en canvi, rarament foren objecte de conflictes jurídics sobre la seva condició, més enllà de situacions puntuals generades pels esdeveniments històrics (especialment els religiosos). Un dels grans exemples històrics d'aquesta dinàmica és l'arribada massiva de ciutadans occitans a la Catalunya Vella a mitjan segle XVI, que van reactivar un gran nombre d'explotacions agràries abandonades a causa del despoblament.⁹ La seva voluntat de permanència els diferenciava dels altres estrangers que entraven eventualment al Principat per raons diverses, ja sia per a estar de pas per raó de viatges particulars, professionals o espirituals —com feu el mateix Ignasi de Loiola durant aquell mateix segle—,¹⁰ de destinacions militars —que tants conflictes

de Setantí: ciutadà honorat i conseller en cap de Barcelona, diputat militar de la Generalitat, oficial reial i cavaller de Montesa i, sobretot, erudit «tacitista» sempre connectat amb les seves arrels italianes (vegeu Xavier BARÓ, «Joaquim de Setantí i el tacitisme barceloní a les primeres dècades del segle XVII: l'erudició i la consciència històrica. Síntesi biogràfica», a Xavier BARÓ, *La historiografia catalana en el segle del Barroc (1585-1709)*, Montserrat, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 2009, p. 89-91.

6. En l'àmbit eclesiàstic, la possibilitat d'accedir a càrrecs clericals per part de nacionals d'altres regnes de la Corona residents a Catalunya es va respectar, en principi, sota la condició de reciprocitat (que no sempre era respectada). L'accés a la dignitat eclesiàstica comportava el dret d'insaculació si aquesta el tenia reconegut, de manera que els eclesiàstics estrangers, com els nobles també estrangers que eren titulars de baronies catalanes, podien participar en corts (VÍCTOR FERRO, «El dret català durant els segles XVI i XVII», p. 49.

7. VÍCTOR FERRO, «El dret català durant els segles XVI i XVII», p. 48.

8. Les Constitucions 30/1422 i 19/1481 estableixen que tenien la condició de català tant els nascuts al territori del Principat com els fills o nets de pares o avis catalans nascuts fora i immigrants a Catalunya.

9. Vegeu respecte a aquesta qüestió l'obra seminal sobre aquest episodi històric de Jordi NADAL i Emili GIRALT, *La poblacion catalane de 1553 à 1717: L'immigration française et les autres facteurs de son développement*, París, SEVPEN, 1960.

10. En el seu pelegrinatge cap a Terra Santa l'any 1522, el fundador de la Companyia de Jesús va trobar el port de Barcelona tancat per la pesta, fet que el va obligar a residir durant quasi un any a Manresa,

va generar a Catalunya— o fins i tot d'estudis. Aquestes persones eren considerades transeünts i dins el conjunt dels estrangers formaven un subgrup que, pel seu desarrelament, ja que no tenien casa ni ofici al país, resultava víctima fàcil de sospites i acusacions de tota mena. Precisament, els abusos comunals contra els estudiants estrangers a la Bolonya de finals del segle XII van ser una de les causes de la creació de la institució universitària europea, que va tenir com a eix basilar el reconeixement d'una corporació d'estudiosos estrangers protegida legalment. Així, l'Estudi General de Lleida, que, segons declarava en els seus estatuts (1300), tenia la bolonyesa com a *alma mater*, ordenava els seus estudiants per «nacions», identificades i protegides jurídicament, i incloïa com a estrangers també els originaris dels altres regnes de la mateixa Corona d'Aragó.¹¹

L'arribada dels monarques de la casa d'Àustria a partir del 1516 comportà un augment substancial de la conflictivitat en la reserva dels càrrecs i oficis públics en favor dels nacionals catalans, atès que el nombre de súbdits de la senyoria imperial va multiplicar-se de manera exponencial. De fet, va provocar indirectament la configuració d'un nou tipus d'estrangers beneficiaris d'un tracte preferencial. Aquests nous «semi-estrangers»,¹² majoritàriament castellans, van penetrar dins l'estructura institucional catalanoaragonesa a l'empara d'aquesta situació i les seves vies d'entrada eren la Inquisició, la Lloctinència i la Capitania General, a través de les quals van arribar a la mateixa presidència del Consell d'Aragó. Aquesta dinàmica fou perfectament copsada des de les institucions catalanes, que intensificaren les seves reivindicacions constitucionals, amb resultats poc reeixits.¹³

L'enfonsament de l'històric règim constitucional de Catalunya, causat per la promulgació dels decrets de Nova Planta de Felip d'Anjou (1707-1716), va comportar l'assimilació legal del Principat al règim del regne de Castella. En l'àmbit jurídic de l'estrangeria, a finals del segle XVIII Carles IV promulga una sèrie de normes adreçades a instaurar una «matrícula de extranjeros», en la qual es manté la distinció entre els domiciliats o residents, ara anomenats «vecinos», i els «transeuntes».¹⁴ Pel que fa als primers, estableix que han de ser catòlics, fer jurament de fidelitat a la religió i al

on va viure com a transeünt gairebé un any (a la cova que avui és objecte de culte i pelegrinatge), a l'espera de poder embarcar a Barcelona (Joan SEGARRA, *Manresa i Sant Ignasi de Loiola*, Manresa, Ajuntament de Manresa, 1990).

11. Vegeu sobre això Joan J. BUSQUETA, «La fundación del *Studium Generale* de Lleida y la tradición jurídica ilerdense», *Scripta*, núm. 15 (2020), p. 148-164.

12. L'expressió és de Víctor FERRO, «El dret català durant els segles XVI i XVII», p. 77.

13. El capítol de cort 24 del 1547 exposa les queixes catalanes sobre la manca de reciprocitat d'aragonesos, valencians i castellans. La Constitució 1/1491 establí com a regla general que els oficis i beneficis eclesiàstics podien recaure en qualsevol natural de la Corona, però la Constitució 1/1534 va haver d'excloure les prelatures de la reserva en favor de catalans a causa de l'oposició reial, que es va refermar en la Constitució 28/1553.

14. Reial resolució i ordre del 12 de juliol de 1791 i Cèdula del Consell del 20 de juliol.

sobirà davant de la justícia, renunciar a tot fur d'estrangeria i a tota relació, unió i dependència del país on hagin nascut, i prometre no fer servir la protecció d'ell ni la dels seus ambaixadors, ministres o cònsols; i, en funció del tipus de contravençió i de la qualitat de la persona, estableix penes de galeres, presidi o expulsió. Respecte dels transeünts, s'estableix que no poden exercir les arts liberals ni oficis mecànics sense abans aveïnar-se, llevat que obtinguin una llicència o mandat reial. Pocs anys més tard (1805), el mateix monarca promulga la *Novísima recopilación de las leyes de España*, que és la darrera recopilació oficial de les lleis castellanques, i al llibre IV del seu títol XI, intitulat «De los vasallos», hi trobem recopilada en nou lleis la normativa relativa als «extranjeros domiciliados y transeuntes en estos Reynos», que serva la distinció legal establerta durant la dinastia anterior.¹⁵ Vista en conjunt, aquella normativa concedia als estrangers residents —si eren catòlics i provinents de regnes «amics»— un règim jurídic d'assimilació als nacionals quant al gaudi de drets civils, contraposat al règim restrictiu que s'assignava als estrangers transeünts, als quals continuava negant la capacitat jurídica per a adquirir béns immobles i exercir activitats professionals.¹⁶ Aquesta obertura legal envers els estrangers domiciliats s'explica en el marc d'una política de captació estrangera, liderada pel despotisme il·lustrat borbònic¹⁷ i

15. Aquest llibre en realitat recull una pragmàtica de Felip IV de l'any 1623.

16. La llei I del títol XI del llibre VI diu:

Permiso a los extranjeros católicos y amigos de la Corona para venir a exercitar sus oficios en estos Reynos. D. Felipe IV en Madrid en los capítulos de reformación de la pragmática del año 1623. Permitimos que los extranjeros de estos Reynos (como sean católicos y amigos de nuestra Corona), que quisieren venir a ella a exercitar sus oficios y labores, lo puedan hacer: y mandamos que exercitando actualmente algún oficio o labor, y viviendo veinte leguas de la tierra adentro de los puertos, sean libres para siempre de la moneda forera, y por tiempo de seis años de las alcabalas, y servicio ordinario y extraordinario, y asimismo de las cargas concejiles en el lugar donde vivieren; y que sean admitidos como los demás vecinos a los pastos y demás comodidades: y encargamos a las Justicias que les acomoden de casas y tierras, si las hubieren menester. Y los demás extranjeros, aunque no sean oficiales ni laborantes, habiendo vivido en este Reyno diez años con casa poblada, y siendo casados con mugeres naturales dél por tiempo de seis años, sean admitidos a los oficios de República, como no sean Corregidores, Gobernadores, Alcaldes mayores, Escribanos de Ayuntamiento, Corredores, ni otros de Gobierno, porque en quanto a éstos y a los Beneficios eclesiásticos dexamos en su fuerza y vigor lo dispuesto por nuestras leyes: y encargamos a los Justicias los acomoden en todo lo que se pudiere de casas y tierras para la labor, por el beneficio que se considera de asistencia con estas calidades.

17. El gabinet de Carles III ja havia projectat introduir a Sierra Morena sis mil colons catòlics d'origen alemany i flamenc, i per a això s'havia preparat la Instrucció del 25 de juny de 1767, que consta de setanta-nou apartats i en la qual es regulen aspectes com l'elecció dels llocs, el nombre de pobladors de cadascun, la situació de les cases, les superfícies que s'havien de lliurar, les muntanyes, les vinyes, les exempcions fiscals, l'organització civil i eclesiàstica, etc. (vegeu Manuel ÁLVAREZ-VALDÉS, *La extranjería en la historia del derecho español*, Oviedo, Ediciones de la Universidad de Oviedo, 1992, p. 419-422).

motivada per la necessitat de mà d'obra a causa del despoblament generat per les continuades guerres i malvestats del segle anterior, que la *Novísima* no podia deixar de recollir.¹⁸

Això no obstant, des del punt de vista doctrinal, aquelles regulacions sobre l'estrangeria foren ancil·lars en la doctrina jurídica castellana, tant en l'anterior com en la contemporània a la *Novísima*, atès que l'enfocament basilar era la incapacitació dels estrangers per a ocupar dignitats polítiques o canòniques,¹⁹ tal com passava a la Catalunya anterior al 1714, de manera que mai no fou qüestionada l'avantajosa equiparació dels drets privats entre els estrangers residents i els nacionals, que en certa manera constituïa un sistema de concessió unilateral característic del règim d'estrangeria durant l'Antic Règim i el qual es projectaria encara sobre l'anomenat Estatut de Baiona del 1808, on es mantenia únicament la tradicional incapacitació dels estrangers per a accedir a les dignitats civils i eclesiàstiques.²⁰

2. L'ITINERARI CONSTITUCIONAL

Precisament fou a l'Estatut de Baiona on es va recollir per primera vegada a Espanya un elenc de drets del ciutadà, com ara la inviolabilitat del domicili, la llibertat de moviments i la igualtat davant la llei, i en relació amb l'estrangeria cal destacar-ne dos preceptes: l'article 125 concedia el dret de veïnatge als estrangers que fessin o haguessin fet serveis importants a l'Estat, els que poguessin ser útils pels seus talents, subvencions o indústria, i els que formessin grans establiments o adquirissin propietats importants;²¹ mentre que el 144 refermava la referida i tradicional exclusió dels estrangers en l'accés a les dignitats civils i eclesiàstiques. Curiosament, aquest segon

18. Lleis III i IV del llibre VII del títol XXII. La Llei IV, per la seva part, admetia colons grecs procedents de Còrsega i estipulava unes prevencions relatives a la conservació de la seva fe ortodoxa.

19. Vegeu José L. IRIARTE, *Los derechos civiles de los extranjeros en España*, Madrid, La Ley, 2002, p. 33, nota 1, que remet a les obres següents: Ignacio J. ASSO i Miguel de MANUEL, *Instituciones del derecho civil de Castilla*, Madrid, Imprenta de R. Ruiz, 1792, p. 24-25; Juan SALA, *Ilustración del derecho real de España*, Madrid, Imprenta General, 1820, p. 18-19; Juan F. SIÑERIZ, *Compendio del derecho real de España, extractado de la obra del Doctor Don Juan Sala*, Madrid, Imprenta de D. L. Núñez, 1883, p. 8-9.

20. Vegeu Martín J. URREA, «El derecho de extranjería en el contexto histórico del prefranquismo», *e-Legal History Review*, núm. 18 (2014).

21. L'article 15 de l'Estatut de Baiona del 1808 estipulava:

Los extranjeros que hagan o hayan hecho servicios importantes al estado; los que puedan serle útiles por sus talentos, sus invenciones o su industria; y los que formen grandes establecimientos o hayan adquirido una propiedad territorial por la que paguen de contribución la cantidad anual de 50.000 pesos fuertes, podrán ser admitidos a gozar del derecho de vecindad.

article perjudicava qualsevol estratègia d'afrancesament de l'Administració i dels poders públics espanyols.

Superada la invasió napoleònica, la Constitució de Cadis del 1812 va definir la condició de ciutadà estranger i la via per a l'accés en la «carta especial de ciutadano»,²² i en un projecte parcial de Codi civil de l'any 1821, redactat en virtut del mandat constitucional, s'introduïa en l'article 29 el fragment següent:

Las leyes dispensan a las personas y a la propiedad de los extranjeros, en tiempo de paz o de guerra, la misma protección que a las personas y a la propiedad de los españoles, con tal que dichos extranjeros respeten la Constitución política de la Monarquía y las demás leyes que gobiernan a los súbditos de ella. Esta protección, en cuanto a las personas, se entiende sin perjuicio de los tratados existentes con otras potencias. En ellos no se consideran comprendidas las opiniones políticas.

La Constitució del 1837 distingia entre la «carta de naturalesa» i la «carta de veïnatge», però precisament per a equiparar-ne la condició, atès que, segons l'article 1, eren espanyols tant els estrangers que haguessin obtingut la carta de naturalesa, com els que, sense aquesta, haguessin adquirit la condició de veïns en qualsevol poble del regne. Aquesta fórmula la trobarem present en les constitucions posteriors dels anys 1845, 1869 i 1876. Això no obstant, la Constitució del 1869 ja va considerar la situació jurídica dels estrangers sense carta de naturalesa ni de veïnatge, als quals reconeixia el dret de llibertat personal (art. 2) i la inviolabilitat dels seus domicilis (art. 5), mentre que la Constitució del 1876 va agregar el dret de lliure establiment per a l'exercici d'activitats econòmiques.²³

Arribat el segle xx, el text constitucional del 1931, de la Segona República espanyola, malgrat que va reproduir una adaptació de l'esmentat article 1 de la Constitució del 1837,²⁴ va introduir un canvi constitucional significatiu sobre el tema, puix va

22. L'article 19 de la Constitució de Cadis del 1812 establia que «[e]s ciudadano el extranjero que gozando ya de los derechos de español, obtuviere de las Cortes carta especial de ciudadano» i l'article 20 que «[p]ara ello debe estar casado con española, haber traído alguna invención o industria apreciable, adquirido bienes raíces con una contribución directa, haberse establecido en el comercio con capital apreciable o hecho servicios señalados en bien y defensa de la nación».

23. Aquest tercer dret estava limitat a professions per a l'exercici de les quals no fos legalment requerida una titulació expedida per les autoritats espanyoles, i en cap cas s'inclouïa la possibilitat d'accedir a càrrecs professionals que comportessin l'exercici de l'autoritat o la jurisdicció sense haver obtingut la carta de naturalesa (José L. GARCÍA RUIZ, «La condición de extranjero y el derecho constitucional español», *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar*, núm. 1 (2014), p. 1-12).

24. L'article 23.4 de la Constitució del 1931 es va limitar a posar «cualquier pueblo de la República» en comptes de «cualquier pueblo de la Monarquía», com establia la Constitució del 1837.

fonamentar el reconeixement de drets dels estrangers en la consideració de la persona humana, i no en funció de la condició d'espanyol.²⁵

3. EL REIAL DECRET DEL 1852

La primera norma específica i integral sobre l'estrangeria promulgada a Espanya fou el Reial decret del 17 de novembre de 1852, aprovat durant el Govern de Juan Bravo Murillo (1851-1852). L'absència durant l'Antic Règim d'un règim jurídic específicament d'estrangeria s'explica pel fet que el concepte modern de *nacional* sorgeix com a conseqüència lògica del nacionalisme vuitcentista, que fou el fonament ideològic dels estats nació contemporanis. El territori era certament útil per a delimitar el regne, però insuficient per a delimitar la nació. Calia determinar també el nou subjecte, és a dir, els membres que el conformaven i sobre els quals hauria de descansar la nova sobirania constitucional. Per tant, calia distingir amb caràcter general la condició de nacional de la condició de no nacional o estranger.²⁶

Així doncs, no pot sorprendre que el mateix Reial decret del 17 de novembre de 1852 reconegués, en la seva exposició de motius, la «imperiosa necesidad» de regular tot allò que concernís els ciutadans estrangers residents a Espanya. Aquella primera norma històrica considerava necessari refundre i actualitzar el conjunt dispers de normes de tot tipus i rang que, heretades del règim precedent, podien resultar inoperants o contradictòries. En certa manera també, a més del sentit utilitari i pràctic, la norma apuntava la necessitat de fer-les concordar amb els nous acords internacionals establerts per Espanya, amb la voluntat de respectar les reciprocitats que s'havien anat introduint progressivament, sobretot a causa de la generalització a l'Europa contemporània del servei militar obligatori i de les reformes de les hisendes públiques generades per les reformulacions de la fiscalitat.²⁷ Això va fer que el reial decret en qüestió abordés, juntament amb la regulació relativa als ciutadans estrangers —tant

25. Segons José L. GARCÍA RUIZ, «La condición de extranjero y el derecho constitucional español», p. 5, el títol III de la Constitució del 1931, dedicat als drets i deures dels espanyols, sempre es refereix a les persones, mai als ciutadans espanyols, per la qual cosa conclou que són aplicables als estrangers tots els drets que no siguin reservats als espanyols (dret de petició, d'associació i sindicació, de participació, i de lliure circulació i residència).

26. Vegeu Antonio J. MUÑO i Gabriela COBO DEL ROSAL, «La condición de nacional y extranjero en el constitucionalismo decimonónico español», a F. J. GARCÍA CASTAÑO i N. KRESSOVA (coord.), *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, Granada, Instituto de Migraciones, 2011, p. 2083-2090.

27. En aquest sentit, el Reial decret del 1852 va concedir l'exempció de qualsevol obligació militar als estrangers residents a Espanya, així com l'exempció d'imposicions fiscals als estrangers no residents, seguint així la normalització de l'Estat espanyol en el marc europeu (Miguel ARTOLA, *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, Alfaguara-Alianza, 1973, p. 141-142 (Historia de España Alfaguara, v).

dels residents com dels transeünts—, el procediment legal per a l'adquisició de la carta de naturalesa o el veïnatge civil espanyol.

El referit reial decret del Govern de Bravo Murillo es va promulgar articulat en cinc capítols i quaranta-cinc articles, seguint una estructura inspirada en el model francès.²⁸ Com aquell, iniciava el seu articulat identificant les persones que passaven a ser considerades estrangeres en l'ordenament jurídic espanyol. Així, en coherència amb la institució matrimonial de l'època, en aquesta identificació s'hi va incloure un col·lectiu que restarà estranger fins a la Constitució del 1978: les ciutadanes espanyoles casades amb ciutadans estrangers. Aquestes dones passaven a adquirir la nacionalitat dels marits i els seus fills adquirien la del pare, de manera que esdevenien també estrangers a tots els efectes mentre no sol·licitessin la nacionalitat espanyola, d'acord amb el procediment fixat pel mateix reial decret.

La identificació legal del Reial decret va mantenir la distinció administrativa tradicional entre els estrangers «transeünts», que mantenien el seu domicili al país d'origen pel fet que la seva estada no era permanent, sinó eventual, i els estrangers «domiciliados» a Espanya, que serien els que avui denominem *residents*, definits com «aquellos que se hallen establecidos con casa abierta, ó residencia fija ó prolongada por tres años, y bienes propios ó industria y modo de vivir conocido [...]». Uns i altres, però, quedaven obligats a accedir al territori espanyol únicament pels llocs habilitats oficialment a aquest efecte i havien de lliurar a les autoritats responsables del control la seva documentació acreditativa de personalitat i nacionalitat. L'admissió no era en cap cas un dret i, per tant, resultava susceptible de denegació, especialment si la documentació aportada no era considerada suficientment acreditativa, cosa que en alguns moments històrics posteriors va emparar la desviació de la discrecionalitat administrativa vers la simple arbitrarietat.²⁹

Si el ciutadà estranger pretenia entrar a Espanya amb la voluntat d'establir-s'hi com a resident, aleshores se li exigia que formulés la corresponent sol·licitud d'autorització davant el govern civil de la província on es volia domiciliar, atès que el Reial decret assignava a aquesta instància governativa la gestió del registre dels ciutadans estrangers domiciliats a cada demarcació provincial. Els governadors civils —instru-

28. La promulgació del reial decret espanyol va coincidir amb l'aprovació de la constitució francesa del 1852, a partir de la qual es va erigir el Segon Imperi francès, de Napoleó III. A més de referent jurídic i polític per al liberalisme hispànic, el model francès era també especialment útil per la seva dimensió imperial, que l'obligava a ordenar la pluralitat colonial de persones i la seva mobilitat territorial (vegeu Roger PRICE, *The French Second Empire: An anatomy of political power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001).

29. En el cas de la frontera hispanoandorrana, per exemple, estan documentades denegacions d'accés per motius polítics tant durant el segle XIX, a partidaris o simpatitzants de la causa carlina (incloent-hi eclesiàstics), com també durant el primer terç del segle XX, en temps de la dictadura de Primo de Rivera, que afectaren persones vinculades al moviment sindicalista, algunes d'elles fins i tot de nacionalitat espanyola.

ment clau de la centralització liberal—³⁰ esdevingueren, doncs, les autoritats competents per a resoldre la inadmissió al territori espanyol, denegar el domicili o decretar l'expulsió de ciutadans estrangers, així com per a aplicar el règim sancionador que també va preveure el Reial decret del 1852 per als casos d'incompliments dels seus preceptes per part d'aquells ciutadans.

La primera norma espanyola sobre la immigració no podia deixar d'establir la relació dels drets dels ciutadans estrangers residents a Espanya, els quals restaven limitats pels condicionants socials i culturals de l'època, projectats sobre l'ordre jurídic i polític. Així, en coherència amb els principis liberals del règim burgès, per una part els estrangers podien adquirir propietats de béns mobles i immobles, exercir activitats econòmiques i gaudir del mateix règim fiscal que els nacionals espanyols, així com la mateixa legislació i jurisdicció; però per l'altra quedaven exclosos de l'exercici de qualsevol dret polític (que incloïa la participació col·laborativa) i havien de sotmetre's a la realitat d'un estat que continuava declarant que la religió catòlica era l'única que es podia professar lliurement i oberta en el seu territori.

Durant la segona meitat del segle XIX, el Reial decret del 1852 es va mantenir inalterat i les escadusseres iniciatives legals que indirectament el podrien haver afectat no van tenir cap transcendència significativa sobre la seva aplicació.

Però la formulació jurídica clara i precisa sobre la idea d'equiparació no arribaria fins a la promulgació del Reial decret del 1852 sobre classificació, residència i condició civil dels estrangers a Espanya, obra del govern presidit per Bravo Murillo (1851-1852), mitjançant el qual es van aglutinar en un mateix text legal totes les disposicions relatives als estrangers, continuant amb la distinció clàssica entre estrangers domiciliats i estrangers transeünts, segons la qual els primers eren els que havien «obert casa» (no necessàriament pròpia), hi havia residit de manera estable durant un període mínim de tres anys i havien acreditat mitjans per a viure, ja sia personals o per compte d'altri, mentre que els transeünts continuaven conceptualitzats com a estrangers sense residència fixa al regne. Com que no va ser derogat expressament i contenia formulacions de caràcter general sobre drets i deures, el Reial decret del 1852 va romandre vigent pràcticament fins a la promulgació de la Llei orgànica 7/1985, de l'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya.

En certa manera, a través d'aquest reial decret es va introduir en el sistema polític i jurídic el concepte de *nacional*, sorgit com a conseqüència lògica del nacionalisme vuitcentista, que fou el fonament ideològic dels estats nació contemporanis. El territori era útil per a delimitar el regne, però insuficient per a delimitar la nació. Calia determinar també el nou subjecte, és a dir, els membres que el conformaven i sobre

30. Vegeu Arturo CAJAL, *El gobernador civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1999.

els quals hauria de descansar la nova sobirania constitucional. Per tant, calia distingir a tots els efectes la condició de nacional de la condició de no nacional o estranger.³¹

4. L'EVOLUCIÓ NORMATIVA DEL SEGLE XX

Durant la segona meitat del segle XIX el Reial decret del 1852 es va mantenir inalterat i les escadusseres iniciatives legals que indirectament el podrien haver afectat es van centrar en la problemàtica del document del passaport, especialment complicada arran de la Primera Guerra Mundial i el moviment de persones que va comportar (reials decrets de 1917³² i 1920³³).

Ja en la fase republicana fou promulgat el Decret del 6 d'octubre de 1935, que va substituir el Reial decret del 2 de maig del 1922 i va establir una regulació general sobre passaports, residència i formalitats que havien de complir els súbdits estrangers que volguessin entrar i residir al territori espanyol, així com els nacionals que pretenguessin marxar a l'estranger. La reglamentació estava inspirada, tal com explicita la seva exposició de motius, en un règim de reciprocitat. En aquest sentit, l'article 5, que feia referència a l'obligatorietat del visat del passaport per als estrangers, n'establia la dispensa en els supòsits d'existència d'un concert previ amb el país respectiu (que havia de publicar-se en la *Gazeta de Madrid*).

El mateix decret republicà establia com a requisit per a l'entrada a Espanya la tinença d'un passaport adaptat al model tipus internacional acordat a París l'any 1920. Si el passaport no s'adaptava al model, la seva validesa quedava sotmesa al compliment mínim dels continguts següents: nom, cognoms, fotografia segellada a la meitat, dades personals, data i lloc de naixement del titular, amb la menció de si la nacionalitat que posseïa era de naturalesa o adquirida i, si esqueïa, la data d'adquisició i la nacionalitat anterior. Els articles 3, 4 i 5 regulaven els requisits que igualment havien de reunir els passaports dels súbdits espanyols i les formalitats necessàries per a la seva sortida o tornada a Espanya. Cal posar en relleu que aquest decret republicà, que va incor-

31. Antonio J. MURO i Gabriela COBO DEL ROSAL, «La condición de nacional y extranjero en el constitucionalismo decimonónico español», a F. J. GARCÍA CASTAÑO i N. KRESSOVA. (Coords.). *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* (pp. 2083-2090). Granada: Instituto de Migraciones, 2011.

32. Durant la Primera Guerra Mundial fou promulgat el Reial decret del 12 de març de 1917, on s'abordava principalment el problema de l'acreditació documental (introducció de la fotografia) de les persones forçades als desplaçaments per la guerra i dels soldats desertors, per tal d'evitar problemes amb l'estatut de neutralitat adoptat pel Regne d'Espanya.

33. L'exposició de motius del Reial decret del 2 de maig de 1922 declarava la necessitat de superar la restrictiva normativa excepcional del 1917 i retornar a la normalitat de la pau, atenent als acords i les recomanacions —en particular, la relativa als passaports— de la conferència internacional celebrada a París el 21 d'octubre de 1920 en el marc de la Societat de Nacions, en la qual es va integrar el Regne d'Espanya.

porar també disposicions de caràcter tècnic i fiscal, no va derogar el Reial decret del 6 d'octubre de 1935, el qual, com ja s'ha dit, va mantenir la seva vigència pràcticament fins a la promulgació de la Llei orgànica 7/1985, de l'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya.

Posteriorment, la dictadura franquista va promulgar el seu particular *Fuero de los españoles* (1945), on la referència a la condició nacional era explícita i completa, i, malgrat que el seu article 1 proclamava com a principi rector de l'Estat el respecte a la dignitat, integritat i llibertat de la persona, en realitat es referia només a l'àmbit privat, que era l'únic on els espanyols podien exercir els seus drets subjectius, de manera que l'equiparació de drets amb els estrangers no representava cap conflicte, ja que les restriccions específiques quedaven limitades a les raons d'interès i defensa nacional. Curiosament, el que destaca del llegat normatiu del franquisme en matèria d'estrangeria no és el desenvolupament del règim legal de la immigració, sinó el contrari, motivat per la seva política de manteniment dels lligams personals i familiars dels milions de persones que van haver d'emigrar d'Espanya després de la Guerra Civil.³⁴

4.1. LA LLEI ORGÀNICA 7/1985, DE L'1 DE JULIOL, D'ESTRANGERIA

La primera norma espanyola amb rang de llei sobre immigració no fou aprovada fins al darrer quart del segle xx, ja dins del règim constitucional espanyol del 1978: la Llei orgànica 7/1985, de l'1 de juliol, d'estrangeria. El tràmit i l'aprovació van tenir lloc durant el primer mandat del Govern socialista presidit per Felipe González (1982-1996), tot i que la iniciativa legislativa es va iniciar durant el govern anterior de la Unió de Centre Democràtic (UCD). Esquemàticament, les diferents circumstàncies històriques que van fer necessària aquella primera llei foren, per ordre cronològic, les següents:

— Els compromisos adquirits pel Regne d'Espanya en l'àmbit internacional: el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics de Nova York del 1966, ratificat per Espanya el 1977,³⁵ incloïa per primera vegada en l'ordenament jurídic espanyol el reconeixement de drets als ciutadans estrangers que residien regularment a Espanya; calia acomodar també els textos internacionals sobre la matèria, com el contingut de

34. Vegeu Elda E. GONZÁLEZ MARTÍNEZ, «La política emigratoria franquista: medidas de acercamiento con los españoles residentes en Iberoamérica», *Història Unisinos*, vol. 19 (2015), núm. 2, p. 152-161, i Juan M. PÉREZ-PRENDES, *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo: Un estudio histórico-jurídico*, Colombes, Archivo de Indianos, 1993.

35. Instrument de ratificació d'Espanya del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, acordat a Nova York el 19 de desembre de 1966.

l'article 6 de la Llei orgànica 7/1985, en relació amb els drets de lliure residència i circulació (que reproduïx pràcticament el text de l'article 12*d*).

— La implantació del règim constitucional del 1978: l'article 13 de la Constitució espanyola estableix que els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats públiques garantides en el seu títol I, en els termes que estableixin els tractats i la llei, cosa que va requerir l'elaboració d'una primera llei per tal de regular l'abast d'aquestes llibertats constitucionals.

— La dispersió normativa preconstitucional: des de l'entrada en vigor del Reial decret del 17 de novembre de 1852, una sèrie de normes de rang i àmbit diferents, aprovades al llarg del segle xx, van generar una certa disparitat jeràrquica, d'una banda, i unes eventuais discordances, de l'altra, fet que reclamava una homogeneïtzació i una actualització del règim jurídic postconstitucional.³⁶

— La modificació del Codi civil l'any 1984: la Llei 6/1984, del 31 de març, de modificació de determinats articles dels codis civil i de comerç i de les lleis hipotecària, d'enjudiciament criminal i de règim jurídic de les societats anònimes, sobre interdicció, va alterar significativament el règim regulador de l'adquisició de la nacionalitat.

— La promulgació d'una nova regulació de l'asil: la Llei 5/1984, del 26 de març, reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat, va introduir un generós règim d'asil (que, vist amb perspectiva històrica, va fer que les modificacions del segle XXI, culminades l'any 2009,³⁷ fossin molt més restrictives).

— L'adhesió del Regne d'Espanya a la Unió Europea el 1986: la primera llei espanyola d'estrangeria es va promulgar tot just uns dies després de la signatura del tractat d'adhesió i, per tant, calia harmonitzar els drets i deures espanyols amb el nou marc europeu.

— La resolució dels supòsits d'intervenció judicial en relació amb el règim d'entrada i expulsió de ciutadans estrangers: la disparitat i les mancances normatives posaven en qüestió la mateixa seguretat jurídica del procediment judicial, així com la seva adequació constitucional.³⁸

36. A tall d'exemple podem esmentar algunes normes que contenien preceptes d'estrangeria de manera dispersa: en primer lloc hi hauria el referit Reial decret d'estrangeria del 1852, el Decret del 4 d'octubre de 1935, el Decret 522/1974, del 14 de febrer, la Llei 118/1969, del 30 de desembre, d'igualtat de drets socials dels treballadors de la Comunitat Iberoamericana i les Filipines, i la Llei 58/1980, del 15 de novembre, de règim laboral i de Seguretat Social de treballadors residents guineans a Espanya.

37. Llei 12/2009, del 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària.

38. A tall de guia comparativa hom ha de tenir present que l'any 1979 es comptabilitza una sentència del Tribunal Suprem en relació amb aquests temes, tres el 1980 i sis el 1981. En aquest sentit, cal esmentar la important Sentència del Tribunal Constitucional del 23 de novembre de 1984 (STC 107/1984), en la qual s'aborda per primera vegada la problemàtica de l'encaix constitucional dels drets dels estrangers.

Així, la Llei del 1985 va ser la primera norma promulgada específicament amb l'objectiu de recollir i sintetitzar tots els principis i preceptes relatius als ciutadans estrangers i evitar la «proliferació» de normes de diferent rang que recollissin la regulació relativa als estrangers. La Llei constava de trenta-sis articles, dels quals set estan dedicats als drets dels estrangers, partint de la base que es consideren objecte de drets únicament els estrangers que es trobin legalment a Espanya. Aquesta norma va desenvolupar, per al supòsit d'entrada en territori nacional, els diferents tipus de visats i el procediment per a obtenir-los, així com la diferència de règims entre estada i residència, que es manté actualment.

Entre els tipus d'autoritzacions de residència també en preveia unes d'especials de fins a deu anys de durada, que amb la norma següent van ser suprimides. Mai més fins ara, per a la renovació d'autoritzacions de residència per a familiars de comunitaris s'han concedit autoritzacions de residència per un termini de deu anys. Aquests tipus d'autoritzacions de la Llei del 1985 estaven previstos per a casos com els dels residents amb més de dos anys a Espanya i que fossin jubilats, o que haguessin nascut a Espanya, o que tinguessin al seu càrrec ascendents o descendents de nacionalitat espanyola, per a membres de països iberoamericans, portuguesos, filipins, andorrans, equatoguineans, gibraltarenys, etc.

La norma també preveia permisos especials amb autoritzacions d'una durada inicial de cinc anys per a gibraltarenys i els seus cònjuges, ascendents i descendents, que hi convisquessin, fins a primer grau. Aquest tipus d'autoritzacions actualment ja no estan incloses en la norma actual.

La Llei del 1985 va introduir així mateix una preocupació inicial, la situació dels ciutadans indocumentats, que ha perdurat fins als nostres dies en les successives reformes i s'ha desenvolupat a través del règim sancionador. En els articles 4, 13 i 14 de la Llei es feia referència a la necessitat i l'obligació de tot ciutadà de tenir una documentació identificativa vàlida, i, en el cas que un ciutadà estranger no la pogués obtenir, se'l podia documentar mitjançant una cèdula d'inscripció (si complia els requisits per a romandre legalment a Espanya), cosa que li permetia sol·licitar un títol de viatge per a poder entrar i sortir d'Espanya.

4.2. EL REIAL DECRET 1119/1986, DEL 26 DE MAIG

La Llei orgànica 7/1985, de l'1 de juliol, va ser desplegada pel Reial decret 1119/1986, del 26 de maig, pel qual s'aprova el Reglament d'execució de la Llei orgànica 7/1985, de l'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya.³⁹ Aquest reial decret va continuar posant ordre a la normativa ja que, com va fer la Llei orgànica

39. *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 140 (12 juny 1986).

ca 7/1985, va derogar moltes normes del mateix rang que recollien preceptes d'estrangeria i que es trobaven encara en vigor, algunes des del 1852 i el 1872.

Amb vuitanta-nou articles, aquest reial decret ja té una estructura similar al que han estat els reglaments desenvolupadors de les lleis d'estrangeria posteriors i regula els diferents permisos de treball, A i B, nomenclatura que s'ha mantingut fins a l'any 2000.

4.3. EL REIAL DECRET 155/1996, DEL 2 DE FEBRER

El desembre del 1990 el Govern va enviar al Congrés dels Diputats l'informe *Situación de los extranjeros en España: líneas básicas de la política española de extranjería*, en compliment de la moció aprovada pel Ple de la cambra en la reunió del dia 26 de juny de 1990.

Com a resultat d'aquest informe, el 9 d'abril de 1991 el Congrés dels Diputats va aprovar una proposició no de llei sobre la situació dels estrangers a Espanya, en què instava el Govern a actuar en relació amb els estrangers residents a Espanya.

En l'informe del Govern del 1990 s'assenyala, en relació amb les normes derivades de la Llei orgànica 7/1985, que «es preciso reconocer que la complejidad técnica y la prolijidad de los decretos de despliegue de la Ley han dificultado gravemente su correcta aplicación».

En aquest context i d'acord amb l'informe governamental del 1990, la Comissió Interministerial d'Estrangeria va acordar procedir a la reforma del Reglament d'execució de la Llei.

La Llei del 1985 fou, doncs, desenvolupada reglamentàriament de nou pel Reial decret 155/1996. La reforma es va fer necessària per a adaptar-la a la dinàmica del moment, amb un increment de la immigració a Espanya, però també per a incorporar els nous convenis internacionals subscrits, especialment l'ingrés a la Comunitat Europea, així com les modificacions introduïdes per una nova llei de procediment administratiu,⁴⁰ i sobretot per a implementar les mesures indicades en el Pla per a la Integració Social dels Immigrants (Reial decret 490/1995, del 7 d'abril, pel qual es crea el Fòrum per a la Integració Social dels Immigrants; *Boletín Oficial del Estado*, núm. 87 [12 abril 1995]). Complementàriament, es va modificar l'apartat referit als drets i les llibertats dels ciutadans estrangers, es va incloure un nou sistema de visats i control d'entrada a Espanya i, en referència al treball, es va establir per primera vegada un contingent de mà d'obra per a la contractació en origen. També es va modificar el règim sancionador amb la concreció de les causes d'expulsió.

40. Llei 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

4.4. LA LLEI ORGÀNICA 4/2000, DE L'II DE GENER, D'ESTRANGERIA

Durant la sisena legislatura del present règim constitucional (1996-2000), el primer dels governs del Partit Popular va assumir la necessitat de revisar la llei d'estrangeria del 1985 per tal d'adaptar-la als acords de la cimera europea celebrada a Tampere l'any 1999. Els treballs parlamentaris van culminar amb l'aprovació de la Llei orgànica 4/2000, de l'11 de gener, d'estrangeria, malgrat l'oposició del Govern i del seu grup parlamentari, que la van considerar excessivament allunyada de l'esperit de Tampere i massa generosa en l'atorgament de drets als estrangers.

L'obtenció de la majoria absoluta per part del Partit Popular durant la setena legislatura (2000-2004) va permetre iniciar un seguit de modificacions de la Llei orgànica ja des del mateix any 2000, algunes més significatives que altres i que en conjunt deixaven entreveure que el focus del conflicte polític era el problema de la immigració il·legal o irregular, per la qual cosa cercava en la figura jurídica de l'arrelament un mecanisme de contenció.⁴¹

Altres normes o reials decrets han provocat una reforma o afectació de la Llei orgànica 4/2000 indirecta per la modificació d'altres aspectes, però no del mateix articulat de la norma. Aquest seria el cas, per exemple, del Reial decret llei 16/2012, del 20 d'abril, de mesures urgents per a garantir la sostenibilitat del Sistema Nacional de Salut i millorar la qualitat i la seguretat de les seves prestacions.

L'evolució del règim jurídic espanyol d'estrangeria durant el segle XXI s'ha ordenat principalment a través de tres normes:⁴²

— La Llei orgànica 4/2000 com a règim general, amb la lluita contra la immigració irregular i el desenvolupament de la figura de l'arrelament com a eix central per a regularitzar encobertament ciutadans que romanen a Espanya en situació irregular.

— El Reial decret 240/2007, del 16 de febrer, sobre entrada, lliure circulació i residència a Espanya de ciutadans dels estats membres de la Unió Europea i d'altres estats part en l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu, que atorga als ciutadans estrangers la llibertat de circulació de béns, persones i serveis.⁴³

41. Reforma per la Llei orgànica 14/2003 (Llei orgànica 14/2003, del 20 de novembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, de l'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, modificada per la Llei orgànica 8/2000, del 22 de desembre; de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local; de la Llei 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i de la Llei 3/1991, del 10 de gener, de competència deslleial), i Llei orgànica 2/2009 (Llei orgànica 2/2009, de l'11 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, de l'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social).

42. Carmen PARRA i Marc GIMÉNEZ BACHMANN (dir.), *Nacionalidad y extranjería*, Barcelona, HUYGENS, 2021.

43. Marc GIMÉNEZ BACHMANN, *La situación jurídica de los inmigrantes irregulares en España y su integración social*, València, Tirant lo Blanch, p. 177-185.

— La Llei orgànica 14/2013, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, que busca atreure el talent i els diners amb autoritzacions per a inversors, emprenedors, professionals altament qualificats, investigadors, trasllats intraempresarials per a treballadors de la mateixa empresa o grups d'empresa i teletreballadors digitals.

Vista en conjunt, l'evolució històrica del règim d'estrangeria a Espanya presenta com a tret singular la seva adaptació a les necessitats de cada fase i moment històric. Els conflictes tardomedievals sobre les reserves d'accés a les funcions públiques van quedar sepultats per l'adveniment de l'estat liberal contemporani, que durant moltes dècades va preocupar-se més per l'emigració que no pas per la immigració (especialment la dictadura franquista), a la inversa del que s'observa a partir de la instauració del present règim constitucional del 1978, que ha generat un conjunt normatiu que oscil·la, no sempre de manera coherent, entre la lluita contra la immigració irregular i el control dels fluxos migratoris, d'una banda, i el desig d'atreure talents i capitals, de l'altra.