

**La construcción de la política española sobre inmigración.  
Ideas, legislación y discursos desde 1969 a 1996**  
(The construction of the Spanish immigration policy. Ideas, legislation and  
discourses from 1969 to 1996)

SILVANA SANTI\*

Santi, S., 2018. La construcción de la política española sobre inmigración. Ideas, legislación y discursos desde 1969 a 1996. *Oñati Socio-legal Series* [online], 8 (7), 1071-1092. Received: 13-06-2018; Accepted: 16-10-2018. Available from: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-0980>



### Resumen

Este texto repasa los antecedentes fundacionales de la política española sobre inmigración, poniendo el foco en el período anterior y posterior a 1985, año de sanción de la primera ley de extranjería. Partiendo de sus inicios en la década de los setenta pero centrándonos en el período entre 1985 y 1996, el objetivo de este artículo es explorar la legislación e ideas políticas circulantes sobre la extranjería, trazando conexiones con las áreas internacionales prioritarias de la política exterior de España: Iberoamérica y la Europa comunitaria. Con un abordaje cualitativo, se revisan las principales ideas subyacentes sobre la temática en documentos oficiales, normativas, leyes y discursos políticos de este período.

### Palabras clave

España; política migratoria; Iberoamérica; Unión Europea; europeización

### Abstract

This article reviews the historical background of the Spanish immigration policy, by focusing on the periods both before and after 1985 (i.e., the year of enactment of the first immigration law). The main goal is to explore the legislation and political ideas about foreigners that have shaped the relevant laws. The analysis pays particular attention to the connections with the priority international areas of the Spanish foreign policy: Latin America and the European integration. For this purpose, the article first presents a brief overview of the debate since 1970s; subsequently, it especially concentrates on the 1985-1996 period. By means of a qualitative approach, this article employs official documents, regulations, laws, and political speeches as the main sources of information.

---

Quiero agradecer a las/os revisoras/es anónimos de este artículo, cuyas sugerencias han mejorado considerablemente el mismo. Este texto es un avance de mi investigación de tesis doctoral —en curso— acerca de la incidencia de las políticas migratorias de la Unión Europea en la reconfiguración de las relaciones exteriores hispano-ecuatorianas (1996–2008).

\* Doctoranda en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, Argentina). Miembro del Grupo de Estudios sobre Migraciones, Familias y Políticas Públicas (Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina) y del Grupo de Trabajo sobre Migraciones Sur-Sur (CLACSO). Correo electrónico: [silvanasanti@hotmail.com](mailto:silvanasanti@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7388-4631>



**Key words**

Spain; migration policy; Ibero-America; European Union; Europeanization

**Índice / Table of contents**

1. Introducción.....	1074
2. Caracterización de los inicios de la política española sobre extranjería .....	1075
2.1. LO 7/1985: trazando el perímetro a la inmigración.....	1076
2.2. De la proposición no de ley sobre inmigración de 1991 a la reforma del reglamento de la LO 7/1985 .....	1080
3. Conclusiones .....	1086
Referencias.....	1087
Documentos.....	1089

## 1. Introducción

Este texto repasa el desarrollo de la legislación que dio forma a la política de extranjería en España, partiendo de sus inicios en la década de los setenta pero centrándonos en el período entre 1985 y 1996. Se recogen los principales debates políticos a nivel gubernamental en paralelo al crecimiento del fenómeno migratorio, dando cuenta además del espacio que fue ocupando la temática migratoria en las instituciones y organismos públicos del Estado español. Este trabajo no realiza un abordaje jurídico de la legislación relativa a la inmigración en España sino que comprende, siguiendo a De Genova (2002), a la ley como producto socio-histórico.

Históricamente, España ha sido considerada un país de emigración. Pero a partir de los años ochenta el país ibérico comenzó a pensarse como país de inmigración. Desde 1985 España contó con su primera ley orgánica de extranjería (la Ley Orgánica –en adelante, LO– 7/1985). No obstante, no es sino hasta la década de los noventa que el aumento pronunciado de diversos flujos migratorios, sobre todo de países del Este de Europa, África y Latinoamérica, configuraron a España como un país receptor de inmigración. ¿Por qué España sancionó una ley referida a la inmigración cuando aún no era un país con gran número de extranjeros? ¿En qué contexto político esto fue posible?

Numerosos estudios sobre la inmigración en España consideran la LO 7/1985 como el puntapié inicial para el estudio sobre las políticas de extranjería en España. Son escasas las referencias que focalizan en qué ideas políticas acerca de la inmigración fueron plasmadas tanto en la legislación anterior a la LO 7/1985, como en los debates políticos de inicios de la década de los noventa. Este artículo, por un lado, revisa y amplía estos antecedentes fundacionales para la política de inmigración española y, por otro lado, interroga acerca del contexto de surgimiento de las herramientas jurídico-políticas desde 1985 en adelante. En concreto, el objetivo de este artículo es explorar la legislación e ideas políticas circulantes en los años de formación de la política española sobre extranjería, trazando conexiones con las áreas internacionales prioritarias de España: Iberoamérica y la Europa comunitaria.

Se prestará atención al lugar conferido a los países latinoamericanos a través de la idea de Iberoamérica y los paralelos entre las políticas migratorias desarrolladas por España y las ideas promovidas en el espacio de integración regional europeo. Con un abordaje cualitativo, se revisan principalmente las ideas circulantes y los conceptos subyacentes en los documentos oficiales, los debates parlamentarios, la legislación y los discursos políticos más relevantes de este período analizado tanto en España como en el ámbito europeo comunitario, trazando consonancias en los conceptos políticos utilizados en esos espacios. Es importante prestar atención a cómo los documentos son producidos, circulados, leídos y usados con una amplia variedad de propósitos y, a partir de sus propias convenciones, construyen particulares representaciones (Atkinson y Coffey 2004). Se ha tenido en cuenta el panorama en el que se inscriben los actores y las políticas para situar, desde la “argumentación historicista” (Morrow y Brown 1994), las circunstancias en las que se producen las políticas y sus características.

El presente artículo se organiza en cuatro partes. Se inicia con una caracterización de los inicios de la política española sobre extranjería, comprendiendo los instrumentos jurídicos desarrollados entre 1969 a 1982. En segundo lugar, se analiza la primera ley de extranjería española, la LO 7/1985 trazando los paralelos emergentes con el período anterior. Luego, se profundiza en el período 1991-1996, destacando la proposición no de ley sobre inmigración de 1991 como uno de los principales insumos políticos sobre la temática en España, entretejiéndola con los discursos oficiales coetáneos. Para finalizar, se elaboran conclusiones finales estableciendo las continuidades encontradas durante este lapso tanto en la legislación como en los discursos políticos sobre la inmigración en España.

## 2. Caracterización de los inicios de la política española sobre extranjería

Hasta su inclusión en la por entonces Comunidad Económica Europea (CEE), en 1986, España históricamente se había caracterizado por ser un país de emigración,<sup>1</sup> por lo que la legislación y regulaciones en materia migratoria desarrolladas hasta ese momento se vincularon preponderantemente a sus connacionales en el exterior. En ese momento, la referencia hacia las migraciones que luego serían extracomunitarias giraba en torno a la idea de mantener relaciones de preferencia con espacios dentro de las regiones de América (Latinoamérica), Europa (Portugal y Andorra), Asia (Filipinas), y África (Marruecos y Guinea Ecuatorial). La prioridad a estas zonas de influencia surgió como resultado de las relaciones histórico-coloniales de España con estos territorios. Así, por ejemplo, durante la última etapa franquista por la Ley 118/1969 se declaraba la "igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina" que se encontrasen "legalmente empleados" en España. También se firmaron convenios de doble nacionalidad, que implicaban la reciprocidad en el reconocimiento de derechos, con países latinoamericanos como Chile (1958), Perú (1959), Paraguay (1959), Bolivia (1961), Nicaragua (1961), Costa Rica (1964), Ecuador (1964), Honduras (1966), República Dominicana (1968), Argentina (1969) y Colombia (1979). Este aspecto era un asunto de suma importancia considerando que se hacía extensivo a parte de los 3.500.000 españoles que emigraron a América Latina entre 1850 y 1950 (Gil Araujo 2010).

En la década de los setenta, el advenimiento de la crisis mundial del dólar en 1971, la crisis del petróleo de 1973, la caída del modelo de Estado de Bienestar y el cambio en el esquema global de la división internacional del trabajo, transformaron la forma de entender la inmigración en Europa. A nivel regional devino una etapa de "cierre" a la inmigración conocida como "de puertas cerradas" o "inmigración cero" que priorizó políticas de regularización selectiva y de expulsión. Como consecuencia, los países del norte de Europa suspendieron convenios de contratación de trabajadores extranjeros,<sup>2</sup> cerraron el ingreso a nuevos inmigrantes internacionales, al tiempo que auspiciaron medidas políticas que incentivaban el retorno<sup>3</sup> de los inmigrantes.

A tono con las discusiones despertadas en Europa por la crisis económica internacional, España aprobó el Decreto 522/1974 que regulaba el control del ingreso, permanencia, y salida de los extranjeros, dentro del cual englobaba los flujos turísticos. Adhiriendo al endurecimiento de las políticas migratorias en la parte norte del continente, el gobierno español justificó la creación de este instrumento en que "... por razones obvias, no era posible prever el considerable número de extranjeros que anualmente cruzan nuestras fronteras –número que las estadísticas de los últimos años equiparan sensiblemente al de la población total española–" (Decreto 522/1974). Esta expresión es desmesurada e inexacta considerando que de ninguna manera se trataba de un "movimiento masivo". En efecto, los extranjeros en España se incrementaron de un 0,2 por ciento de la población total en 1960 al 0,4 por ciento en 1970, de los cuales más del 60 por ciento en 1975 procedía de países de la actual Unión Europea (UE) (Colectivo Ioé 2003, pp. 2-3). Es más, el impacto de la crisis económica hizo mella en el país ibérico entre 1974 y 1977 desacelerando la emigración y las transferencias de dinero, contribuyendo a que se incrementase el nivel de retornos desde otros países europeos hacia España y con ello las cifras de desempleo (Fernández Navarrete 2003).

El Decreto 522/1974 fomentaba las decisiones discrecionales de los funcionarios en la frontera afirmando que el Director general de Seguridad podría "... acordar la prohibición de entrada en territorio nacional, aunque presenten adecuada documentación, de los extranjeros que, por su conducta, antecedentes u otras

<sup>1</sup> Muestra de ello son las leyes de emigración de España de 1907, 1924, 1960, y 1971.

<sup>2</sup> Entre otros, Alemania recortó la inmigración en 1973, seguida por Francia y Suiza en 1974.

<sup>3</sup> A partir de esta crisis se registraron retornos con dirección norte-sur hacia países como Grecia, Portugal o España y también desplazamientos fuera del continente hacia Argelia, Túnez, Marruecos y Turquía, entre otros. Para ahondar sobre este tema, ver Kubat 1984.

circunstancias sean considerados como personas no acreedoras a su admisión" (Decreto 522/1974, Artículo 11). Asimismo, el espíritu discrecional también se aplicaba a la detención de extranjeros "... cuando no acreditaran debidamente su personalidad y carezcan de arraigo o aval suficiente en la Nación" (Decreto 522/1974, Artículo 12), es decir, que la falta de documentación reglamentaria o medios económicos comportaba una sanción. Siguiendo esta línea de apertura interpretativa, se dejaba a consideración (incluso moral) de las autoridades la anulación de los permisos, autorizaciones y prórrogas de permanencia "... por la forma de vida del interesado, actividades que desarrolle, conducta que observe, o por haber cometido alguna infracción en materia de extranjería" (Decreto 522/1974, Artículo 26). Los mismos argumentos podían ser pasibles de una orden de expulsión añadiéndole además "... antecedentes penales o policiales, relaciones que mantengan u otras causas análogas así resulte procedente" (Decreto 522/1974, Artículo 29). Al no tratarse de una ley y, por lo tanto, no poder dilucidarse mediante un reglamento complementario el texto de este decreto, la libre interpretación del funcionario de turno fue el criterio habitual para el tratamiento de los extranjeros en España hasta 1985.

En el contexto de la transición postfranquista hacia una etapa democrática, en la Constitución española de 1978 –en adelante, CE– se asienta que "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley" (CE, Artículo 13.1), aclarando en el articulado posterior que se los excluye de participar en los "asuntos públicos".<sup>4</sup> También por criterios de reciprocidad se contempla la extradición, explicitando que la misma no puede efectuarse por motivos de "delitos políticos", demarcación en la que se excluye al terrorismo (CE, Artículo 13.3). Además, se deja a la ley la potestad de establecer los criterios para conceder el derecho de asilo a los extranjeros (CE, Artículo 13.4). Asimismo, siguiendo las ideas postuladas por los países europeos de inmigración, la Constitución española también habla de alentar políticas para el retorno de trabajadores españoles residentes en el extranjero.

Con la llegada de la democracia, recogiendo el antecedente de los convenios de doble nacionalidad firmados en la década de los sesenta, se reafirma la predilección por los inmigrantes procedentes de zonas ex coloniales en la reforma del Código Civil de 1982. Gracias a esta norma, los extranjeros de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal hasta la actualidad pueden postular a la nacionalidad con sólo dos años de residencia regular en España (Ley 51/1982).

En suma, de 1969 a 1982, España incorporó tímidamente algunos instrumentos jurídicos para el tratamiento de la extranjería que no son suficientes para hablar de una política propia sobre el tema. Sin embargo, hay que tener en cuenta algunos rasgos fundamentales que continuaron en las décadas posteriores: la preferencia sobre zonas geográficas de injerencia colonial y lugar de asentamiento de la emigración española; y el trasvase de las ideas políticas que circulaban en países del norte europeo que propiciaron lineamientos sobre la regulación selectiva y la expulsión de extranjeros a través de las decisiones discrecionales de los funcionarios de frontera.

### *2.1. LO 7/1985: trazando el perímetro a la inmigración*

La sanción de la primera<sup>5</sup> Ley de Extranjería española (LO 7/1985) fue uno de los requisitos para el ingreso de España a la CEE<sup>6</sup> (Cornelius 1994, Mitchell 1994, Gil Araujo 2006b, Agrela 2007, Suárez-Navaz *et al.* 2007). A partir de ese momento "el control de las fronteras españolas se convirtió en una cuestión de interés europeo"

<sup>4</sup> Salvo cuando por criterios de reciprocidad puedan acceder por ley al derecho al voto en elecciones municipales.

<sup>5</sup> Desde el Real Decreto del año 1852 no existía una norma que tratase con amplitud la situación de la extranjería.

<sup>6</sup> España ratificó el Acta Única Europea (AUE) en febrero de 1986.

(Gil Araujo 2006a, p. 298). Se puso la mira en la capacidad española de contención de los flujos migratorios pensando en el resto de Europa (De Lucas y Torres 2002, Aja 2006). Contemporáneamente, la CEE pedía enfáticamente "(...) garantizar que las políticas migratorias de los Estados miembros respecto a terceros países tengan en cuenta las políticas comunes y las actuaciones realizadas a nivel comunitario (...)" (Decisión de la Comisión 85/381/CEE, 1985). Al presentar el proyecto de esta ley migratoria, el entonces ministro del Interior del gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), José Barrionuevo Peña, señalaba la adecuación de esta nueva normativa con los "criterios vigentes" en la entonces Europa Occidental y con la Constitución española de 1978<sup>7</sup> lo que, de acuerdo con su visión, frenaría la "inconstitucionalidad sobrevenida" que se había producido hasta ese momento en la legislación sobre extranjería (Debate de totalidad sobre el proyecto de LO de derechos y libertades de los extranjeros en España, 1985).

López Sala (2007, p. 28) advierte de que, cuando se aprobó la ley de 1985, la comunidad extranjera en España apenas superaba el cuarto de millón de personas y la mayor parte procedía en especial de países europeos, por lo que "la actuación del gobierno no fue fruto, por tanto, ni del número ni de la composición de los extranjeros residentes". Según datos del Colectivo Ioé, el 72% de los extranjeros con permiso de residencia en 1985 procedía de países del norte (Colectivo Ioé 2003).

En su fundamentación de la ley, el Ministro del Interior, hizo hincapié en cuestiones de seguridad: "... es necesario poner un especial énfasis en el grave problema que supone la delincuencia internacional, para cuya prevención y represión el Gobierno ha entendido que una pieza clave es la aprobación de este proyecto de ley" (Debate de totalidad sobre el proyecto de Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España, 1985, p. 8299). Esta posición era compartida por el Partido Popular (PP). En su intervención como orador del Grupo Parlamentario Popular, Emilio Durán Corsanego expresaba:

... nuestra aprobación y nuestra conformidad con la necesidad de una ley que permita dotar al Gobierno de medidas legales para *resolver el grave problema* –que exige una *solución inmediata y urgente*–, que supone la *presencia* de numerosos extranjeros en nuestra patria y cuyo *comportamiento no se compadece* las más de las veces *con la hospitalidad que reciben por parte de nuestras gentes*. (Debate de totalidad sobre el proyecto de Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España, 1985, p. 8301, énfasis propio)

Otro representante del mismo grupo, Juan Carlos Guerra Zunzunegui, manifestaba en su discurso:

... hay que dotar con esta ley al Gobierno porque realmente uno de los *problemas* que tenemos es el de los *extranjeros no legales* que hay en nuestro país. *Nos hemos convertido en el refugio de todo lo indeseable de Hispanoamérica e incluso de Europa*. (Debate de la Comisión de Constitución, 1985)

En el debate parlamentario de esta normativa sobre extranjería, la asociación de la inmigración con aspectos negativos como la delincuencia, el tráfico de drogas o problemas de convivencia ciudadana contribuyeron a construirla como problemática (Dios Pintado 2005). Este enfoque coincidía con las ideas circulantes en el ámbito comunitario en esos años plasmadas en el AUE,<sup>8</sup> firmada por España en 1986, o en

<sup>7</sup> En su texto se mencionaba el goce de libertades públicas por parte de los extranjeros y la concertación de tratados de doble nacionalidad con países con los que España haya tenido mayor vinculación histórica, como los iberoamericanos.

<sup>8</sup> Basta leer el texto de su ratificación donde se menciona la entrada, circulación y residencia de los nacionales de terceros países enlazada a la cooperación de los Estados miembros para luchar contra el terrorismo, la criminalidad, la droga, el tráfico de obras de arte y de antigüedades (Ver, BOE N° 158, 1987).

la agenda política<sup>9</sup> del Grupo de TREVI,<sup>10</sup> en el cual el país ibérico participaba activamente.

España contribuyó a la regulación de la inmigración con un duro sistema de sanciones instaurado en el núcleo de la ley, a lo que se sumó a partir de 1988 la propia preocupación del país por la presencia de inmigrantes (De Lucas y Torres 2002). Hacia fines de los años ochenta, con la cortina de fondo de su reciente pertenencia a la integración europea, España asumió su condición de país de inmigración.

La LO 7/1985 reglamentada (Real Decreto 1119/1986) un año más tarde reunía las disposiciones acerca de la entrada, trabajo, permanencia y establecimiento, salida y expulsión de la población inmigrante. Dentro del preámbulo de la norma se destacaba

... la preocupación de la Ley por un tratamiento preferencial en favor de los iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, sefardíes y de los originarios de la ciudad de Gibraltar, por darse en ellos los supuestos de identidad o afinidad cultural que les hacen acreedores a esta consideración. (LO 7/1985, preámbulo)

Esta "identidad o afinidad cultural" remite a conexiones históricas con el pasado colonial de España y continúa la tendencia de favorecer selectivamente a unos grupos migratorios por sobre otros, como ya se había referido en la legislación española de 1969 y 1978 mencionada en páginas precedentes. Pero, al igual que en la década anterior, se dejaba espacio a la discrecionalidad: la denegación del visado no necesitaba tener un motivo explicitado (LO 7/1985, Artículo 12.3).

En el cuerpo de la norma se definía la categoría de extranjeros como "quienes carezcan de la nacionalidad española" (LO 7/1985, Artículo 1). Éstos estaban exceptuados para ejercer cargos públicos y votar, salvo en elecciones municipales en casos donde se aplique el criterio de reciprocidad con sus países de origen. Otras limitaciones apuntaban al "derecho de reunión" sin previa autorización de las autoridades, el derecho a la educación y a sindicalizarse sólo a quienes se encontrasen legalmente en territorio español (LO 7/1985, Artículos 7, 9 y 10).

El establecimiento de la persona extranjera de forma administrativamente regular se asentaba en la obtención de dos condiciones: permiso de residencia y permiso de trabajo, las cuales eran indisolubles. Como consecuencia, se restringió el acceso de los inmigrantes al sector formal del empleo en España (Cornelius 1994). Ello se sumó a que los permisos laborales podían "limitarse" a un determinado trabajo, sector, actividad o empresa (LO 7/1985, Artículo 15.3). Sin embargo para la renovación de los permisos de trabajo se tenían en cuenta las circunstancias de la economía española, considerándose la "existencia de trabajadores españoles en paro en la actividad que se proponga el solicitante", la "insuficiencia o escasez de mano de obra española" y el "régimen de reciprocidad" (LO 7/1985, Artículo 18, incisos a, b, y c). La normativa despertó fuertes críticas en tanto produjo como "... consecuencia fundamental (...) el paso a la irregularidad de una gran cantidad de extranjeros (...)" (Mazkarian 2004, p. 23).

La ley seguía las propuestas de la CEE en cuanto a reforzar la cooperación entre los Estados miembros para la lucha contra la inmigración ilegal y empleo clandestino (ver, COM [85] 48 final, 1985). Las motivaciones para la expulsión se enmarcaban en la estancia denominada "ilegal", las cuales incluían tener permiso de residencia pero no de trabajo (LO 7/1985, Artículo 26.1, inciso b), realizar actividades "contrarias al orden público" (LO 7/1985, Artículo 26.1, inciso c) o "ejercer la

<sup>9</sup> El programa de trabajo del Grupo Ad Hoc de migración creado en el marco del Grupo de TREVI abarcaba la inmigración "irregular", la política de visados, el asilo, el refuerzo de las fronteras exteriores y la cooperación policial.

<sup>10</sup> Este grupo perteneciente al ámbito comunitario, cuya sigla significaba "Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional", estaba compuesto por los ministros de Interior y responsables policiales de los países miembros de la CEE. El Grupo de TREVI amplió sus competencias en 1986 e incorporó a la migración construida como un problema ligado a la seguridad. España participaba como observador en el Grupo de TREVI desde 1979, pasando a ser miembro pleno en 1986 (De Aristegui 1997).

mendicidad" (LO 7/1985, Artículo 26.1, inciso f). Para las condiciones de "ilegalidad" se crearon los "centros de detención"<sup>11</sup> con un máximo de reclusión de 40 días (LO 7/1985, Artículo 26.2), sentando que la expulsión se llevaría a cabo a costas del extranjero si éste tuviera los medios económicos para costearla (LO 7/1985, Artículo 32.2). Una vez expulsado, el extranjero no podría ingresar al territorio español por al menos tres años (LO 7/1985, Artículo 36.1), eso sí, se prohibían las expulsiones colectivas de extranjeros (LO 7/1985, Artículo 36.3).

La "ilegalidad" y la expulsión estaban en franca relación en el contenido de la ley. Como se establecía, no era "... preciso expediente de expulsión para la devolución, por orden del Gobernador civil de la provincia, de los extranjeros que, habiendo sido expulsados, contravengan la prohibición de entrada en España, ni para aquellos que hayan entrado ilegalmente en el país (...)" (LO 7/1985, Artículo 36.2). La orden de expulsión era así ejecutada por el director de la Seguridad del Estado y por los gobernadores civiles. Para tal fin fueron autorizadas algunas ciudades cabeceras de provincias por resoluciones del Ministerio del Interior. De conformidad con el artículo 26 de la LO 7/1985 y el artículo 29 del Decreto 522/1974, se le confirió la primera de estas potestades a la gobernación de Barcelona.<sup>12</sup>

Con estas premisas de urgencia, consecuentemente Santa Cruz de Tenerife, Málaga, Cádiz, Almería, y Córdoba, que en su mayoría limitaban con la costa del Mediterráneo, fueron autorizadas a efectivizar la expulsión de extranjeros y así se comenzaron a alzar las primeras vallas jurídicas sobre los extracomunitarios. Esta vez, la fundamentación fue más allá de lo pragmático asentándose, supuestamente, en que "la existencia de un gran número de extranjeros residentes (...) de forma irregular, sin cumplir las normas establecidas ha originado una incidencia negativa en la seguridad ciudadana", invocando la "urgente resolución de los expedientes que se instruyan al efecto de facilitar la solución de la referida problemática" (BOE N° 223, 1986; BOE N° 232, 1986; BOE N° 286, 1986; BOE N° 182, 1988; BOE N° 205, 1988). Un informe oficial de 1991 añade datos sobre la cuestión: el 20% de las personas arrestadas en esos años en territorio español fueron migrantes, de los cuales un tercio fueron expulsados bajo el fundamento de la ausencia de papeles (Commission of the European Communities 1991). Contemporáneamente, la política de "... repatriar a los nacionales de terceros países (...) residiendo ilegalmente en la comunidad" era uno de los focos de atención de los Ministros del Interior de la CEE, especialmente de los países en el perímetro comunitario encargados de actuar en las fronteras exteriores del bloque de integración europeo (*Declaration of the Belgian Presidency*, 1987).

La LO 7/1985 trajo muchas controversias. El entonces defensor del pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez, presentó un recurso de inconstitucionalidad<sup>13</sup> contra cuatro artículos<sup>14</sup> ante el Tribunal Constitucional, el cual resolvió en una sentencia de 1987 anular los límites al ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y asociación de los extranjeros en España. Estas marchas y contramarchas daban cuenta del escaso tiempo que tuvo el borrador de la LO 7/1985 para su revisión parlamentaria, sobre todo en una temática sobre la que no había tantos antecedentes en España. Bajo procedimiento de urgencia, la ley fue presentada en enero y aprobada en julio, seis meses antes de que el país ingresara al bloque comunitario.

Como reflexiona Blanco (2002), pese a que el título de la ley apuntaba a los derechos y libertades de los extranjeros, el articulado priorizó sobre todo el establecimiento de condiciones para su entrada, permanencia, salida y expulsión del territorio español.

<sup>11</sup> Actualmente en función como Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES).

<sup>12</sup> Se señalan cuestiones pragmáticas como "... conseguir la agilización de los trámites tendientes a la urgente resolución de los expedientes que se instruyan al efecto" (Resolución de 26 de enero de 1986).

<sup>13</sup> Se aducía que todos los derechos y libertades del Título 1 de la Constitución española eran aplicables a los extranjeros, salvo los que expresamente estaban excluidos en su texto (Sentencia del Pleno del TC 115/1987).

<sup>14</sup> Los que trataban del derecho a reunión, asociación, el referido al internamiento, y a la imposibilidad de suspender resoluciones administrativas (Mazkarian 2004, p. 23).

La dureza de la ley de 1985 en un país con un bajo número de inmigrantes coincidió con el ingreso español a la CEE y su consiguiente rol de país-frontera del perímetro comunitario y la firma, ese mismo año, del Acuerdo de Schengen por parte de algunos países europeos<sup>15</sup> que luego se haría extensivo a gran parte de los miembros comunitarios de cara a la puesta en funcionamiento de la UE.

*2.2. De la proposición no de ley sobre inmigración de 1991 a la reforma del reglamento de la LO 7/1985*

A nivel de política interna y externa, con la LO 7/1985 España respondía a la demanda europea sobre el endurecimiento de los controles en la frontera sur del Mediterráneo apelando a motivos de seguridad, entendida en clave de securitización de la cuestión migratoria. De hecho, las políticas tendientes a establecer un espacio de integración europea asentado en la "libertad, seguridad, y justicia" –eje en que se afianzaría fuertemente el marco comunitario hacia fines de los años noventa–, ya habían sido adelantadas por España durante su primera presidencia de la CEE, en 1989, en el marco de los resultados del Grupo de Rodas.<sup>16</sup> Como reflexionaría el diplomático español Rafael Pastor Ridruejo, quien estuvo a cargo del mencionado grupo:

... para que desaparezcan las fronteras hay que crear primero una frontera exterior común. Esta frontera exterior común es la frontera del perímetro geográfico de los países que en la actualidad constituyen la Comunidad Europea. Frontera exterior común que tiene unos controles homogéneos, una eficacia, idéntica en la aplicación de estos controles. Controles [que] se aplican a las personas y a todo lo que las personas llevan consigo. (Pastor Ridruejo 1993)

La seguridad se tornó una herramienta utilizada en continuación para (re)construir lo comunitario y extracomunitario, inclusive hasta la actualidad.

La inmigración comenzó a ser un tema cada vez más trascendental en la agenda política española pese a que en 1990 existían 407.671 extranjeros residentes, según datos oficiales (Ministerio del Interior 1991). Prueba de ello fue la presentación en la Cámara de Diputados en junio de ese año de una "interpelación urgente" dirigida al Gobierno por parte del grupo parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (IU-IC), en la que se consultaba sobre las medidas políticas sobre inmigración que se pensaba adoptar para promover la regularización de los inmigrantes extranjeros, poniendo en entredicho las prácticas de expulsión que se venían llevando adelante:

En el último período se ha visto agravada la situación de los inmigrantes extranjeros en España, a los que se les viene aplicando una política de *expulsiones*, en algunos casos con el carácter de *colectivas*, en contra de lo dispuesto en la vigente normativa española y del Pacto de Naciones Unidas sobre la materia.

Teniendo en cuenta que la *política de expulsiones* no resuelve el *problema* que objetivamente se plantea respecto de la inmigración *ilegal*, sobremanera cuando el estudio realizado por la Comunidad Europea, ISOPLA, ofrece como datos (...) un total de 294.000 *ilegales* en España que representan el 62 por ciento de los *procedentes de países comunitarios* (...), se hacen necesarias *soluciones* que no supongan la *expulsión* de estos inmigrantes y que vengan a *regularizar* su situación. (*Interpelación urgente 1990*, énfasis propio)

Este señalamiento apelaba a priorizar como herramienta política la regularización migratoria en lugar de la expulsión de extranjeros. Si una medida podía reemplazar a la otra, significaba que gran parte de las expulsiones se estaban suscitando por faltas administrativas como problemas con la documentación.

<sup>15</sup> Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, República Federal Alemana y Francia.

<sup>16</sup> Su nombre formal era "Grupo de Coordinación para la Libre Circulación de Personas". Fue creado en 1988 por el Consejo Europeo de Rodas con el mandato de trabajar en los objetivos comunitarios para garantizar el espacio europeo sin fronteras internas para los ciudadanos de los países miembros. Como resultado de las reuniones de sus integrantes (12 coordinadores nacionales y un representante de la CEE), en 1989 se elaboró el Documento de Palma, que ponía en común las medidas que debían adoptarse para continuar el andamiaje de las fronteras comunitarias interiores y exteriores.

Esta interpelación parlamentaria generó la respuesta del Gobierno español a través de un informe titulado *La situación de los extranjeros en España: Líneas básicas de la política española de extranjería*, de diciembre de 1990. Sobre la base de ese documento se dio origen a una proposición no de ley<sup>17</sup> que a excepción del Grupo parlamentario IU-IC, suscribió el resto de la Cámara de Diputados. Como se ambicionaba en su presentación oficial, esta iniciativa "... sin duda tiene relevancia y trascendencia en la medida en que va a fijar lo que son las líneas de desarrollo de la política de extranjería en España" (Debate y votación de proposición no de ley, 1991, énfasis propio).

Las directrices políticas de esta proposición no de ley se estructuraban en once puntos<sup>18</sup> que pueden concentrarse en los siguientes apartados: inmigración legal; inmigración ilegal; asilo; cambios institucionales; migración y desarrollo; control migratorio; y la dimensión europea de las políticas migratorias. A modo de resumen, la manera de comprender la inmigración a inicios de los años noventa en España queda expuesta en la denominada "filosofía" resumida durante la presentación oficial de esta proposición:

"La conveniencia de diseñar y poner en marcha una *política coherente y global de extranjería*, una política que, teniendo presente el respeto de *nuestros intereses económicos y nuestra cohesión social* y siendo al mismo tiempo *respetuosa con nuestros lazos históricos y culturales*, garantice para el colectivo de residentes extranjeros, de acuerdo con los valores democráticos, una *completa integración* (...).

<sup>17</sup> Este instrumento puede definirse como la forma que adoptan las propuestas de los grupos parlamentarios a fines de obtener una decisión de la cámara (Muñoz Arnau 1997), sin que estas decisiones revistan un carácter de ley.

<sup>18</sup> Los puntos desglosados se citan a continuación: "1. Desarrollar una *política activa de inmigración* en la que los poderes públicos, con el amplio respaldo de las fuerzas políticas y sociales, tomen la iniciativa en la *canalización y organización de los flujos de inmigración legal* en función de las *necesidades de mano de obra de la economía española* y de la *capacidad de absorción de nuestra sociedad*;

"2. Poner en marcha un plan de modernización de las instalaciones fronterizas terrestres, marítimas y aéreas, que permita a España *controlar y canalizar* la entrada de extranjeros en nuestro territorio. Desarrollar la utilización del *visado como instrumento de orientación de la política migratoria*, modernizando y reforzando la red consular española, sin perjuicio de que se mantenga la *tradicional política de apertura hacia los ciudadanos de los países de Hispanoamérica*;

"3. Desarrollar la utilización del visado como instrumento de orientación de la política migratoria, modernizando y reforzando la red consular española, sin perjuicio de que se mantenga la tradicional política de apertura hacia los ciudadanos de los países de Hispanoamérica;

"4. Adoptar las medidas necesarias para completar el proceso de *regularización* realizado en 1985 al tiempo que se propicia la afluencia y legalización de los colectivos de extranjeros *que trabajan* en situación *irregular* llegados con posterioridad a nuestro país y que puedan demostrar su inserción y arraigo;

"5. Intensificar la lucha contra la explotación del trabajo clandestino de extranjeros, reforzando las actuaciones inspectoras y sancionadoras y endureciendo las penas previstas para el *tráfico ilegal de mano de obra* y para su empleo en condiciones abusivas;

"6. Desarrollar un amplio programa de acciones de promoción e *integración social* de los inmigrantes, en particular en materia de empleo, formación, vivienda, sanidad y protección social;

"7. *Potenciar* la utilización por la autoridad judicial de la posibilidad de autorizar la *expulsión* de España de extranjeros incurso en causa de expulsión, aun cuando éstos estén encartados en procedimientos por delitos menos graves;

"8. Abordar la reforma y modernización de la estructura administrativa encargada de gestionar la política de extranjería, a través de la creación de una Comisión Interministerial de Extranjería, de Oficinas Únicas de Extranjeros dependientes de los Delegados y Gobernadores Civiles y de un Servicio de Inmigración en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, todo ello al objeto de asegurar la aplicación coherente y coordinada de la política de extranjería y de facilitar las gestiones administrativas de los extranjeros en España;

"9. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la necesaria celeridad en el examen individualizado de las solicitudes de *asilo*, creando un Órgano Instructor especializado dotado de los medios humanos y materiales necesarios; *impedir la utilización fraudulenta con fines de inmigración económica del sistema de protección a los refugiados*; potenciar los medios de acogida material en condiciones dignas de los solicitantes de asilo;

"10. Potenciar la *ayuda al desarrollo social y económico de los países de origen de la inmigración ilegal hacia España*, en particular los del Magreb, orientando principalmente dicha ayuda hacia la creación de empleo y el desarrollo de recursos humanos;

"11. *Avanzar decididamente en la integración de España en el futuro espacio europeo sin fronteras*, con la adhesión al Acuerdo de Schengen y la *participación activa* en los trabajos comunitarios en la perspectiva de 1993." (Proposición no de ley, 22 de marzo de 1991).

Se trata de desarrollar una *política activa de inmigración* de amplio respaldo que asiente la realidad de la más amplia *igualdad de derechos* de los extranjeros con los derechos de los ciudadanos españoles, permitiendo *acoger a los que podamos integrar*, sin crear ni abrir *falsas expectativas*, desarrollando una *política de solidaridad* con los instalados y con los que puedan venir. Dicha política deberá *canalizar los flujos de inmigración legal* y tendrá que tener en cuenta (...) las *necesidades de mano de obra* de la economía española y la *capacidad de absorción* de nuestra sociedad. Las medidas (...) van desde el *fortalecimiento de nuestras fronteras exteriores*, [a] la *utilización del visado como un instrumento de orientación de la política inmigratoria* (...). [Debate y votación de proposición no de ley, 1991, énfasis propio].

Existen coincidencias discursivas entre la "política activa de inmigración" de España y el "enfoque global"<sup>19</sup> migratorio de la CEE, ambas planteadas en 1991, que deben su origen a las negociaciones del Tratado de la Unión Europea (TUE) que se llevaba a cabo en esos momentos (Santi Pereyra 2017). Los puntos tratados en esta proposición no de ley condensan lo que más adelante se englobaría como políticas de "gestión migratoria" de la UE, operativas hasta hoy y orientadas a la canalización selectiva de los flujos de inmigrantes. Esta selección estaría basada en el "aporte" de los migrantes al país de destino y abierta para quienes se puedan "integrar" económica, social y culturalmente.

En esta dirección, España inició la imposición de visados para Marruecos (1991), Argelia (1991), Túnez (1991), Perú (1992)<sup>20</sup> y República Dominicana (1993)<sup>21</sup>, de cara a la adhesión del país al Acuerdo de Schengen en 1991. Las políticas selectivas se reforzaron con los años a medida que España fue absorbiendo el paradigma de "gestión migratoria" de la UE. Aunque desde 1969, como vimos, en la legislación se mantuvo la preferencia por la inmigración iberoamericana, con el incremento de los flujos migratorios latinoamericanos hacia finales de la década de los noventa aumentó también la lista de países a los que se les requirió visado de ingreso. Esta tendencia ya había sido tempranamente adelantada por el entonces Subsecretario del Ministerio del Interior:

Con el tiempo (...) será inevitable revisar nuestra política de visados, o mejor dicho, de *ausencia de visados* en relación a países *hispanoamericanos*, en la idea de que los visados son un instrumento eficaz que permite *desplazar* en gran medida *el control* de entrada que se realiza en la misma frontera *hacia el control que realicen nuestras instituciones diplomáticas en el exterior*. (Díaz Varela 1992. p. 21; énfasis propio)

Durante años España había mantenido esta posición. Como había declarado el Ministro del Interior, José Luis Corcuera Cuesta, ya en 1989, consultado sobre la posibilidad de visado para los países iberoamericanos:

Es cierto que nosotros tenemos lazos históricos con países que nos son *cultural y afectivamente muy próximos*. De todas formas, España busca el acuerdo respecto de una política común de visados y se supeditarán en el futuro (...) a una política común y recíproca en la Comunidad (...). Parece que tiene sentido que la Comunidad Económica Europea tenga una política común respecto de terceros países, *con independencia de qué países sean éstos*. (Comparecencia de Corcuera Cuesta, 1989).

El entonces ministro dejaba en claro que España no intercedería a favor de los países iberoamericanos. Cornelius (1994) asegura que la restricción sobre los visados fue una concesión política de España hacia los países comunitarios. Como se aprecia en los documentos oficiales, la CEE había impulsado la idea de una armonización de la

<sup>19</sup> Constaba de tres propuestas centrales orientadas a: "tomar acción sobre las presiones migratorias", "controlar los flujos migratorios", y "reforzar las políticas de integración en beneficio de los inmigrantes legales" [SEC (91) 1855 final, 1991].

<sup>20</sup> En ese momento, Perú representaba numéricamente la undécima nacionalidad de residentes extranjeros en España y la cuarta si se tienen en cuenta sólo los extranjeros extracomunitarios, de acuerdo con datos oficiales de 1992; ver Ministerio del Interior 1996.

<sup>21</sup> Fuentes oficiales dan cuenta de que en 1993, los nacionales de República Dominicana eran en cantidad el undécimo grupo de extranjeros en España y el quinto si se consideran sólo los extracomunitarios; ver Ministerio del Interior 1996.

política de visados entre los Estados miembros desde 1985.<sup>22</sup> Dos años después, el Grupo de TREVI decidió confeccionar una lista de países a los cuales requerir el visado para ingresar al espacio comunitario.<sup>23</sup> Esta propuesta adquirió mayor envergadura en 1989,<sup>24</sup> cuando se pusieron en común las ideas de establecer de forma vinculante esta lista de países a los cuales imponer el visado y la creación de una visa europea.<sup>25</sup>

Es importante subrayar cómo desde la proposición no de ley de 1991 se entrelazó en España el nexo entre la política de inmigración y la política exterior. Esto siguió lo planteado ese mismo año a nivel comunitario por el "enfoque *global del problema*"<sup>26</sup> migratorio, ratificado luego en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992. La política de visados, como parte integrante de ambas políticas, ha sido un instrumento fundamental para el control migratorio. La alineación con la Europa comunitaria continuó explícitamente expuesta en la presentación de la proposición no de ley, al mencionar que:

Todo este conjunto de propuestas (...) que hoy sometemos a la consideración de la Cámara, deben de analizarse con nuestros socios en el marco comunitario y buscar el máximo nivel de coincidencia, desarrollo de políticas y actuaciones comunes junto con el resto de Estados miembros. (Debate y votación de proposición no de ley, 1991)

Apelando al plano supranacional europeo y señalando las causas estructurales del origen de los movimientos poblacionales, el ministro del Interior de ese entonces, José Luis Corcuera Cuesta, manifestó en el recinto:

... este *problema* tiene una *dimensión internacional*, no existen soluciones milagrosas, y *menos en el marco de un solo país*.

No debemos olvidar (...) que la raíz de las *migraciones masivas* reside en la situación de *subdesarrollo* con crecimientos demográficos *explosivos*. *España debe potenciar la asistencia al desarrollo de los países origen de la emigración* (...).

La resolución que han aprobado hoy debo resumirla en torno a dos conceptos claves: *rigor y apertura*. *Apertura* para facilitar la inmigración en la medida que sea *necesaria y asimilable*; y *rigor*, pues el número de extranjeros que España puede acoger es *limitado*. *La sociedad española sólo puede acoger a aquellos que puede integrar dignamente*. (Corcuera Cuesta, en Debate y votación de proposición no de ley, 1991)

Estas palabras del Ministro se adelantan casi una década a los que serían los ejes definidos de la política migratoria española de fines de siglo como: la migración construida como un problema global, la cooperación migratoria entre países, impulsar el desarrollo en los países de origen para prevenir la inmigración, la puesta en marcha de una política migratoria selectiva ("rigor y apertura"), y la apelación a la integración.

Por otro lado, a tono con el cambio de papel regional asumido por España desde su inclusión en el bloque europeo, su arquitectura institucional se renovó para dar lugar a la asunción de su nuevo rol como país de inmigración: en 1991 se creó la Dirección General de Migraciones,<sup>27</sup> se abrieron las Oficinas de Extranjeros, y un año más tarde se formó la Comisión Interministerial<sup>28</sup> de Extranjería como ente de coordinación de los departamentos de inmigración en los diferentes ministerios.

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo: COM (85) 310 final, Decisión de la Comisión 85/381/CEE (1985), *Declaration of the Belgian Presidency* (1987), entre otros documentos.

<sup>23</sup> En el marco de una reunión en Copenhague del Grupo Ad Hoc de inmigración, los ministros del Interior decidieron exigir a partir de marzo de 1988 el visado de entrada a la CEE para los ciudadanos de 50 países (García 1987).

<sup>24</sup> Quedó asentado en el Documento de Palma (1989).

<sup>25</sup> Se materializó años después con la creación de la visa Schengen.

<sup>26</sup> Allí emergió la importancia de coordinar comunitariamente la política migratoria, la política exterior y la cooperación económica para hacer frente a los movimientos migratorios externos.

<sup>27</sup> Sustituye al Instituto Español de Emigración. Este nuevo organismo incluye en su estructura la Subdirección Nacional de Inmigración.

<sup>28</sup> Ver Real Decreto 511/1992. Tenían injerencia sobre los extranjeros el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el Ministerio de Asuntos Sociales.

La “política activa de inmigración” afianzó una visión externa, supranacional y comunitaria. Desarrollada y fundamentada por el Director General de Migraciones, Raimundo Aragón Bombín, ésta exponía que:

... la configuración de una política de inmigración no consiste sólo en adoptar unas u otras medidas, sino tener una actitud ‘activa’, capaz de *prever* los acontecimientos, *encauzarlos* y *evitar* el desencadenamiento de *conflictos*, una ‘política activa de inmigración’ que debiera centrarse en los objetivos siguientes:

1º Actuar sobre la *presión migratoria*: es decir, *incluir las migraciones en la política exterior de cada país y de la propia Comunidad Europea*. A largo plazo, los medios más eficaces de acción parecen ser los *programas de cooperación de la Comunidad y los Estados miembros*.

2º *Dominar las corrientes migratorias*: en el sentido de *garantizar el control de los canales de inmigración* existentes, teniendo en cuenta el hecho de que, en la actualidad, predomina claramente un *enfoque restrictivo*: lucha contra la *inmigración ilegal*, enfoque común del derecho de *asilo*, aproximación de los criterios de *reunificación familiar* y establecimiento de un *código común para los contratos temporales*.

3º Profundizar las *políticas de integración* de los inmigrantes *legalmente* instalados: *perfilando un modelo específico de integración*; que no intente conseguir la mera *asimilación*; y considere la distinta situación de los inmigrantes recién llegados y aquellos que están instalados desde antiguo. (Aragón Bombín 1992; énfasis propio)

Esta proposición retoma los principales ejes del “enfoque global” migratorio diseñado por la CEE un año antes, en tanto apunta (inclusive en el mismo orden) a las presiones migratorias, el control migratorio, y las políticas de integración. En el punto inicial esgrimido por el Director General de Migraciones se da una concatenación con lo expresado en el Consejo Europeo de Edimburgo, de 1992 sobre la inclusión de la migración en la política exterior, la “presión migratoria” como factor de desestabilización y la necesidad de reducirla utilizando la ayuda al desarrollo. En otro escrito, Aragón Bombín remarca que la política de inmigración debía ser “complementaria y no sustitutiva” de la política española de cooperación al desarrollo orientada a los países de origen de los flujos de inmigración (Aragón Bombín 1991, p. 99).

Acerca del segundo punto, como vía para lograr la regularidad de los extranjeros, España alternó los procesos de regularización con las políticas de cupos/contingente. Ciñéndonos al recorte temporal de este trabajo, se produjeron regularizaciones en los años 1986, 1991, y 1996.<sup>29</sup> Mientras tanto, en la década de los noventa la política de contingentes de trabajadores extranjeros funcionó como canal de regularización. Se aprobaron anualmente durante este lapso en: 1993, 1994, 1995. Como apunta Unzurrunzaga (2002), en 1991 y 1996 al haber un proceso de regularización especial no hubo cupos, al igual que en 1992 debido a que se dictaron normas para la renovación de los permisos de trabajo y residencia devenidas de la regularización del año anterior.

Como decanta del tercer punto declarado por Aragón Bombín, la preocupación por la integración de los inmigrantes en España emergió prematuramente entre los ítems salientes de la construcción de una agenda política sobre extranjería. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 legitimó la intromisión de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) “... como agentes necesarios y copartícipes, en la integración de inmigrantes”, institucionalizándose su accionar con la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, siguiendo la línea de la UE en lo que se refiere a la promoción de un “modelo mixto” de Estado de bienestar, en donde la gestión de las políticas sociales son transferidas al sector

<sup>29</sup> En 1986 se regularizaron 43.800 extranjeros (0,8% sobre el total de la población), mientras que en 1991 la cifra fue de 110.100 inmigrantes (0,9% sobre la población total) y, en tanto, el proceso de 1996 dio por resultado 21.300 personas regularizadas (1,3% sobre el total de la población) [Ferrero y Pinyol 2008].

privado a menor costo y que en el caso español contaron con la colaboración de los gobiernos autonómicos o municipales (Pedone y Gil Araujo 2008, pp. 5-6).

Hacia mediados de la década de los noventa, otra cuestión relevante en la materia migratoria fue la tipificación como delito de la promoción o favorecimiento de la "inmigración clandestina" de trabajadores a España en la modificación de código penal (LO 10/1995). Esto iba en sintonía discursiva con los lineamientos de la UE aunque, al igual que en otros países comunitarios del sur, las condiciones estructurales de la economía sumergida en España favorecían este perfil de trabajadores.

En tanto, la primera ley de extranjería española seguía generando debates. En 1994 el grupo parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya presentó una proposición no de ley para reformar su reglamento. Los proponentes consideraban que la normativa era incompleta, los conceptos que se vertían en ella eran imprecisos, y que presentaba dificultades para su interpretación debido a las múltiples circulares y, a veces, instrucciones no conocidas que la acompañaban (Proposición no de ley para modificar el RD 1119/1986, de 1994). El Grupo Popular y el Grupo Socialista no estuvieron de acuerdo. El representante parlamentario popular consideraba que lo que había que replantearse era la ley de extranjería en sí y sería un capítulo que podría tratarse más adelante.

Ese mismo año, la Comisión Interministerial de Extranjería, organismo fruto de la proposición no de ley de 1991, trabajaba en un borrador para darle un nuevo reglamento a la normativa sobre migraciones que considerase los compromisos internacionales suscritos por España y la inclusión de medidas de integración para los residentes extranjeros. En febrero de 1996 se aprobó la reforma del reglamento de la LO 7/1985, acordada por dicha Comisión, en la que participaron organizaciones sindicales y ONG. Las incorporaciones más resonantes de este reglamento respecto del anterior fueron: la ampliación de los derechos y libertades de los extranjeros (sobre todo los de reunión, asociación, sindicalización, y huelga); el establecimiento de un nuevo sistema de visados que reforzó el control en los países de origen; un mayor control en el ingreso de extranjeros y en los permisos de residencia (la creación del estatuto de residente permanente y el establecimiento de pautas para la reagrupación familiar); una nueva regulación de los permisos de trabajo, que establecían un contingente de mano de obra extranjera; la creación de un documento unificado para todos los residentes extranjeros; especificaciones sobre que los CIES no debían tener "carácter penitenciario"; la referencia a procedimientos para los menores no acompañados; y el emplazamiento de un Registro Central de Extranjeros dependiente de la Policía. Estas medidas daban entidad jurídica a los discursos de "rigor y apertura" circulantes en esos años en el contexto político español, que se enfocaban en erigir una política migratoria selectiva en un contexto en el que la migración tenía un alza numérica moderada con pocas oscilaciones.<sup>30</sup>

Como se ha repasado, de lo suscitado entre 1991 y 1996, la proposición no de ley de 1991 aglutina los lineamientos de la política española sobre inmigración que se encuentran en vigencia hasta la actualidad. A pesar de que el fenómeno migratorio en España ha sido vastamente estudiado, es infrecuente encontrar referencias a este importante documento, con algunas excepciones, entre las que se destacan Cachón (1999, 2009), Ruiz de Huidobro (2000, p. 57-58), Blanco (2002), Mazkieran (2004), entre otros. La proposición no de ley analizada es vital para comprender las ideas que se barajaron sobre la inmigración que, a través de los años, fueron guiando las políticas españolas en la materia. Tanto este instrumento como el contenido de la reforma al reglamento de la LO 7/1985 han remarcado la alineación de España con las políticas sobre migraciones impulsadas por la UE.

---

<sup>30</sup> El total de extranjeros residentes en 1996 era de 538.984 personas (Ministerio del Interior 1996).

### 3. Conclusiones

A lo largo de estas páginas se han explorado la legislación, ideas, y conceptos circulantes en los años de formación de la política española sobre inmigración, poniendo el foco en algunos períodos, instrumentos legales, y discursos políticos que han sido poco atendidos por la literatura académica.<sup>31</sup>

Como se ha repasado, hasta la sanción de la LO 7/1985 la discrecionalidad del funcionario de turno, avalado por las herramientas jurídicas existentes, fue el criterio habitual para el tratamiento de los extranjeros en España.

El Decreto 522/1974, la LO 7/1985 y la proposición de ley de 1991 formaron parte de la legislación que sentó las bases de la política sobre inmigración en España, cuyos lineamientos pueden rastrearse hasta la época actual. Como denominador común, la sanción de cada una de ellas estuvo ligada a momentos puntuales de preocupación sobre la inmigración en el seno del proceso de integración europeo. El decreto de 1974 coincidió con el inicio de la política bautizada como "inmigración cero" en los países europeos del norte. La primera ley de extranjería de España estuvo vinculada al ingreso al espacio comunitario europeo y al inicio del proceso Schengen. En tanto, la proposición no de ley de 1991 hizo explícito el alineamiento de España con relación a las políticas migratorias comunitarias.

La política española de extranjería analizada en este artículo replicó las orientaciones existentes ya en 1985, antes del ingreso de España a la CEE, en el ámbito comunitario europeo. Esto evidencia una temprana europeización de la política migratoria española que continuó en adelante. En ese momento, las políticas migratorias de los países miembros tendían a la interrupción, estabilización o reducción del número de inmigrantes de terceros países autorizados; a la adopción de políticas de inserción e integración para los extranjeros residentes; a la apuesta hacia programas de retorno asistido o subvencionado; y a la necesidad de una colaboración y concertación de las políticas a nivel comunitario e internacional [COM (85) 48 final, p. 6]. En el periodo temporal seleccionado, España adhirió a todas, con la excepción de la puesta en marcha de programas de retorno asistido, política que se llevaría a cabo una vez inaugurado el siglo XXI.

Aunque los instrumentos jurídicos para el tratamiento de la extranjería en España, sancionados entre 1969 a 1982, no son suficientes para hablar de una política acabada sobre el tema, sí contribuyeron a fijar lineamientos políticos que se relacionan con la política exterior española. Entre ellos, se destaca la predilección por la inmigración de zonas con las que hubo una historia colonial y el favorecimiento de políticas de expulsión.

Los nacionales de países iberoamericanos, así como de otras zonas señaladas como de preferencia, recibieron un tratamiento privilegiado en los siguientes documentos: la ley 118/1969, la Constitución de 1978, la Ley 51/1982, la LO 7/1985 y la proposición no de ley de 1991. En tanto, la herramienta de la expulsión de extranjeros, sancionada en 1974, fue retomada en la LO 7/1985 adquiriendo fuerza y legitimidad de la mano del rol desempeñado por España como país-frontera del perímetro comunitario europeo. Al mismo tiempo, la LO 7/1985 cimentó la irregularidad administrativa de los inmigrantes en España, al establecer el permiso de residencia atado al permiso de trabajo, y viceversa, por lo cual un inmigrante que perdía el empleo era pasible de ser expulsado. Esto apoya lo que afirma De Genova (2002) acerca de que la ley como producto socio-histórico es la que construye la "ilegalidad" de los migrantes.

El documento político más trascendente durante el período revisado fue la proposición no de ley de 1991, porque aglutinó los lineamientos de la política española sobre inmigración que se encuentran en vigencia hasta hoy. La LO 7/1985 ha sido de suma importancia para el tratamiento de la extranjería y ha servido de

---

<sup>31</sup> A excepción de la LO 7/1985.

base para la posterior legislación. No obstante, la proposición no de ley sobre inmigración de 1991 es vital para comprender las ideas políticas que se barajaron sobre la inmigración en España y que, a través de los años, fueron guiando las políticas sobre la temática.

Los lineamientos de esta proposición no de ley de los que hablamos redundan en: inmigración legal (canalización y organización de los flujos migratorios, integración social); inmigración ilegal (regularización, sanción al tráfico ilegal de mano de obra, y expulsión); asilo; cambios institucionales (modernización administrativa y de las instalaciones fronterizas); migración y desarrollo (ayuda al desarrollo social y económico de los países de origen de la inmigración ilegal); control migratorio (imposición de visados); y la dimensión europea de las políticas migratorias (integración de España en el espacio europeo sin fronteras).

En la proposición no de ley sobre inmigración de 1991 se puede vislumbrar la agenda política sobre migraciones que fue plasmándose por décadas en el contexto español. Las coincidencias discursivas entre la "política activa de inmigración" de España y el "enfoque global" migratorio propuesto por el bloque de integración europeo en 1991, reforzaron las políticas y las prácticas en ambos espacios para el control migratorio de los flujos extracomunitarios. Allí emergió la importancia de coordinar comunitariamente la política migratoria, la política exterior y la cooperación económica para hacer frente a los movimientos migratorios externos. La convergencia entre las ideas y conceptos circulantes en el espacio español y comunitario hablan de la importancia de historizar las políticas al momento de estudiarlas, teniendo presente los antecedentes y el contexto de surgimiento de los instrumentos que luego tendrán incidencia en una temática determinada.

## Referencias

- Agrela Romero, B., 2007. El efecto dominó del levantamiento de fronteras. *En*: M. Castillo y J. Santibáñez, eds., *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*, volumen 2. Ciudad de México: El Colegio de México, 103-151.
- Aja, E., 2006. La evolución de la normativa sobre inmigración. *En*: E. Aja y J. Arango, eds., *Veinte años de inmigración en España. perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs), 17-46.
- Atkinson, P., y Coffey, A., 2004. Analysing documentary realities. *En*: D. Silverman, ed., *Qualitative Research: Theory, Method, and Practice*. Londres: Sage.
- Blanco, C., 2002. La gestión de los flujos migratorios: algunas cuestiones previas en torno al caso español. *Mediterráneo económico* [en línea], nº 1, 225-246. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=605680&orden=94222&info=link> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Cachón, L., (con R. Moldes), 2009. *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de inmigración*. Barcelona: Anthropos.
- Cachón, L., 1999. *Prevenir el racismo en el trabajo en España* [en línea]. Madrid: IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Disponible en: [http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal\\_social/archives/mtas0193.dir/mtas0193.pdf](http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/archives/mtas0193.dir/mtas0193.pdf) [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Colectivo Ioé, 2003. La sociedad española y la inmigración extranjera. *Papeles de economía española*, nº 98 (ejemplar dedicado a Inmigración en España), 16-31.
- Cornelius, W.A., 1994. Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer. *En*: W. Cornelius, P. Martin y J. Hollifield, eds., *Controlling*

*Immigration: A Global Perspective*. 1ª ed. Redwood City, CA: Stanford University Press, 331-369.

De Genova, N., 2002. Migrant "illegality" and deportability in everyday life. *Annual review of anthropology* [en línea], vol. 31, 419-447. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

De Lucas, J., y Torres, F., 2002. Introducción. En: J. de Lucas y F. Torres, eds., *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Madrid: Talasa.

Dios Pintado, S., 2005. Inmigración y extranjería en el debate parlamentario español. En: A. Pedreño y M. Hernández, eds., *La condición inmigrante. Exploración e investigaciones desde la Región de Murcia*. Universidad de Murcia, 175-180.

Fernández Navarrete, D., 2003. El papel del sector exterior en la economía española (1808-2002). En: J.C. Pereira, ed., *La política exterior de España (1800-2003): historia, condicionantes y escenarios*. Barcelona: Ariel, 129-152.

Ferrero, R., y Pinyol, G., 2008. ¿Cómo gestionar la inmigración irregular? Los procesos de regularización en la construcción de una política europea de inmigración. *Revista de Estudios Políticos* [en línea], nº 142, 139-170. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/viewFile/45106/26635> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

García, J., 1987. El Grupo de Trevi actualiza sus medidas contra el terrorismo. *El País* [en línea], 10 de diciembre. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1987/12/10/internacional/566089204\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1987/12/10/internacional/566089204_850215.html) [Con acceso el 28 de septiembre de 2018].

Gil Araujo, S., 2006a. *Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Gil Araujo, S., 2006b. Periféricos a la conquista de la metrópolis. Panorama sobre las (in)migraciones latinoamericanas en España. *Estudios migratorios latinoamericanos*, 20 (60), 291-341.

Gil Araujo, S., 2010. Políticas migratorias y relaciones bilaterales España-América Latina. En: A. Ayuso y G. Pinyol, eds., *Inmigración latinoamericana en España: el estado de la investigación*. Barcelona: CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).

Kubat, D., ed., 1984. *The Politics of Return: International Return Migration in Europe*. Roma: Centro Studi Emigrazione.

López Sala, A.M., 2007. La política española de inmigración en las dos últimas décadas. del asombro migratorio a la política en frontera y la integración. En: Fundación Pedro García Cabrera, ed., *Inmigración en Canarias: contexto, tendencias y retos*. Santa Cruz de Tenerife: Fundación Pedro García Cabrera.

Mazkiaran, M., 2004. Recorrido por las leyes de extranjería en España. *Revista Mugak* [en línea], nº 29, 23-27. Disponible en: <http://mugak.eu/revista-mugak/no-29/recorrido-por-las-leyes-de-extranjeria-en-espana> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

Mitchell, C., 1994. Commentary: three critical questions about the study of immigration control. En: W. Cornelius, P. Martin y J. Hollifield, eds., *Controlling Immigration: A Global Perspective*. 1ª ed. Thousand Oaks, CA: Stanford University Press.

- Morrow, R., y Brown, D. 1994. *Critical Theory and Methodology*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Muñoz Arnau, J.A., 1997. Las proposiciones no de ley. *Anuario jurídico de La Rioja*, 3.
- Pedone, C., y Gil Araujo, S., 2008. Los laberintos de la ciudadanía. Políticas migratorias e inserción de las familias migrantes latinoamericanas en España. *Revista interdisciplinaria de movilidad humana* [en línea], XVI (31), 143-164. Disponible en: [http://institutinfancia.cat/wp-content/uploads/2016/08/2010\\_labirintos-de-ciudadania\\_article\\_cast.pdf](http://institutinfancia.cat/wp-content/uploads/2016/08/2010_labirintos-de-ciudadania_article_cast.pdf) [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Ruiz de Huidobro, J.M., 2000. La ley orgánica 4/2000: historia de un desencuentro y razón de su desenfoco jurídico. *Migraciones* [en línea], nº 7, 57-88. Disponible en: <http://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/view/4452/4268> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Santi Pereyra, S., 2017. *Las implicancias de Unión Europea en la política exterior de España (1996–2004): el tratamiento de las migraciones en las relaciones bilaterales con Ecuador*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Córdoba.
- Suárez-Navaz, L., Macià Pareja, R., y Moreno García, A., 2007. El estado y las luchas de los sin papeles en España: ¿una extensión de la ciudadanía?. En: L. Suárez-Navaz, R. Macià Pareja y A. Moreno García, eds., *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos* [en línea]. Madrid: Traficantes de sueños. Disponible en: <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/La%20lucha%20de%20los%20sin%20papeles-TdS.pdf> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Unzurrunzaga, A., 2002. Consideraciones sobre la política de cupos: en el reino de lo absurdo. *Revista Mugak* [en línea], nº 18. Disponible en: <http://www.mugak.eu/revista-mugak/no-18/consideraciones-sobre-la-politica-de-cupos-en-el-reino-del-absurdo> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

#### Documentos

- 85/381/CEE: Decisión de la Comisión, de 8 de julio de 1985, por la que se establece un procedimiento de notificación previa y de concertación sobre las políticas migratorias en relación con terceros Estados. *Diario Oficial* [en línea], L 217, de 14 de agosto de 1985, cap. 5, tomo 5, p. 12. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985D0381&from=ES> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Aragón Bombín, R., 1991. Hacia una política activa de inmigración. *Economía y sociología del trabajo*, nº 11, 97-108.
- Aragón Bombín, R., 1992. La España de los 90 ante el reto de la inmigración. *Papeles del Psicólogo* [en línea], vol. 54. Disponible en: <http://www.papelesdelpsicologo.es/vernumero.asp?id=558> [Con acceso el 15 de mayo de 2018].
- Commission of the European Communities, 1991. *Immigration of citizens from third countries into the southern Member States of the European Community. A comparative survey of the situation in Greece, Italy, Spain and Portugal. Supplement 1/91*. Bruselas / Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration (SEC (91) 1855 final) [en línea]. Bruselas: Comisión Europea, 23

de octubre de 1991. Disponible en:

[http://aei.pitt.edu/1260/1/immigration\\_policy\\_SEC\\_91\\_1855.pdf](http://aei.pitt.edu/1260/1/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf) [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

Comparecencia del señor Ministro del Interior (Corcuera Cuesta), a petición del Grupo Parlamentario de Coalición Popular, para dar cuenta de los acuerdos alcanzados durante las últimas reuniones de Ministros del Interior de las Comunidades Europeas, Grupo Trevi, y para informar de los avances respecto a la Europa de los ciudadanos y la libre circulación de personas (número de expediente 213/000191). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* [en línea], comisión mixta para las Comunidades Europeas, nº 749, de 31 de mayo de 1989. Disponible en:

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L3/CONG/DS/CO/CO\\_479.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/DS/CO/CO_479.PDF) [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

*Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)*. COM (85) 310 final. Milán: Comisión Europea, 14 de junio.

Constitución Española, 1978. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], 29 de diciembre.

Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

De Arístegui, G., 1997. La cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. *Política Exterior*, 11 (60), 67-78.

[Debate de la Comisión de Constitución en relación con el proyecto de Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Intervención de Guerra Zunzunegui]. *Diario de Sesiones del Senado* [en línea], sesión plenaria nº 123, de 27 de mayo de 1985, p. 5802. Disponible en:

<http://www.senado.es/legis2/publicaciones/pdf/senado/ds/PS0123.PDF> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

Debate de totalidad sobre el proyecto de Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* [en línea], nº 181, de 19 de febrero de 1985, p. 8.300. Disponible en:

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL\\_181.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL_181.PDF) [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

[Debate y votación de proposición no de ley sobre la situación de los extranjeros en España, número de expediente 162/000107], 1991. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* [en línea], nº 100, pp. 4885-4895. Disponible en:

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/DS/PL/PL\\_100.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/DS/PL/PL_100.PDF) [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

*Declaration of the Belgian Presidency: Meeting of Justice and Interior Ministers of the European Community*. Bruselas, 28 de abril de 1987.

Decreto 522/1974, por el que se regula el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros en España. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 50, de 14 de febrero. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1974-360> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

Díaz Varela, S., 1992. La política española de extranjería. *Revista de documentación*, nº 1. Madrid: Ministerio del Interior.

*Guidelines for a community policy on migration: Commission communication transmitted to the Council on 7 March 1985* (COM (85) 48 final) [en línea]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Disponible en: <http://aei.pitt.edu/1256/> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].

- Instrumento de ratificación del Acta Única Europea firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 157, de 3 de julio de 1987. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-15279> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Interpelación urgente para debatir en el Pleno de la Cámara sobre las medidas de política general y de inmigración que piensa adoptar el Gobierno para promover la regularización de la situación de los inmigrantes extranjeros en España. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* [en línea], serie D, nº 74, de 18 de junio de 1990, p. 7. Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/BOCG/D/D\\_074.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/D/D_074.PDF) [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Ley 118/1969, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina empleados en el territorio nacional. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 313, de 31 de diciembre de 1969. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-1576> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Ley 51/1982, de modificación de los artículos 17 al 26 de Código Civil. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 181, de 30 de julio de 1992. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-19493> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], 281, de 24 de noviembre de 1995. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-25444> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Ley Orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 158, de 3 de julio de 1985. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12767> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Ministerio del Interior, 1991. *Anuario estadístico de 1991*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior, 1996. *Anuario estadístico de extranjería 1996*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Pastor Ridruejo, R., 1993. La dimensión humana en la Europa de los 90. *Relaciones Internacionales* [en línea], 2 (5). Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1986> [Con acceso el 28 de septiembre de 2018].
- Pleno. Sentencia del Tribunal Constitucional nº 115/1987. Recurso de inconstitucionalidad nº 880/1985, de 7 de julio. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 180, de 29 de julio de 1987. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1987-17724> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Proposición no de ley por la que se insta al Gobierno a la modificación del Real Decreto 1119/1986, de desarrollo de la Ley de extranjería. Presentada por el Grupo Parlamentario Federal IU-IC. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* [en línea], nº 283, de 27 de septiembre de 2014, pp. 8308-8312. Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L5/CONG/DS/CO/CO\\_283.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/DS/CO/CO_283.PDF) [Con acceso el 22 de octubre de 2018].
- Proposición no de ley presentada por los Grupos parlamentarios Socialista del Congreso, Popular en el Congreso, Catalán (Convergencia i Unió), CDS, Vasco (PNV) y Mixto, relativa a la situación de los extranjeros en España. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* [en línea], serie D, nº 165, de 22 de marzo de

1991. Disponible en:  
[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/BOCG/D/D\\_165.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/D/D_165.PDF) [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 140, de 12 de junio de 1986. Disponible en:  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-15311> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Real Decreto 511/1992, de 14 de mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 134, de 4 de junio de 1992. Disponible en: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-12775&lang=fr> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Resolución de 15 de septiembre de 1986, de la Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delegan en el Gobernador civil de Málaga las facultades sobre expulsión de extranjeros. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 232, de 27 de septiembre de 1986. Disponible en:  
<https://www.boe.es/boe/dias/1986/09/27/pdfs/A33187-33187.pdf> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Resolución de 18 de agosto de 1988 de la Secretaría de Estado para la Seguridad, Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delega al Gobernador Civil de Córdoba las facultades sobre expulsión de extranjeros. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 205, de 26 de agosto de 1988. Disponible en:  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-20806> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Resolución de 19 de julio de 1988 de la Secretaría de Estado para la Seguridad, Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delega en el Gobernador Civil de Almería las facultades sobre expulsión de extranjeros. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 182, de 30 de julio de 1988. Disponible en:  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18931> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Resolución de 20 de noviembre de 1986 de la Secretaría de Estado para la Seguridad, Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delega en el Gobernador civil de Cádiz las facultades sobre expulsión de extranjeros. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 286, de 29 de noviembre de 1986. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-31555> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Resolución de 21 de julio de 1986 de la Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delega en el Gobernador civil de Santa Cruz de Tenerife las facultades sobre expulsión de extranjeros. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 223, de 17 de septiembre de 1986. Disponible en:  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-24716> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- Resolución de 26 de enero de 1986, de la Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delega en el Gobernador Civil de Barcelona las facultades sobre expulsión de extranjeros. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], nº 81, de 4 de abril de 1986. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-8373> [Con acceso el 15 de octubre de 2018].
- The Palma Document. Free movement of persons. A report to the European Council by the Coordinators' Group* [online]. Madrid, June 1989. Available from:  
[https://docentes.fu.unl.pt/docentes\\_docs/ma/np\\_MA\\_25758.pdf](https://docentes.fu.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_25758.pdf) [Con acceso el 15 de octubre de 2018].