

Proposta ponència
XIVè CONGRÉS ORDINARI DEL PARTIT SOCIALDEMÒCRATA
26 de novembre del 2016

De la nacionalitat andorrana

Vicenç Alay Ferrer

Introducció

L'article 7 de la Constitució del nostre país diu textualment:

Article 7

- 1. La condició de nacional andorrà, així com les seves conseqüències jurídiques, s'adquireix, es conserva i es perd d'acord amb el que es reguli en Llei Qualificada.*
- 2. L'adquisició o el manteniment d'una nacionalitat diferent de l'andorrana implicarà la pèrdua d'aquesta en els termes i terminis fixats per la llei.*

Aquest article constitueix el marc constitucional de referència sobre la nacionalitat, article únic integrat en un capítol específic, el Capítol II. De la nacionalitat andorrana dins del Títol II. Dels drets i llibertats, de la nostra constitució.

No deixa de ser una obvietat però sembla oportú subratllar la importància que qualsevol text constitucional atorga a la condició dels seus nacionals.

Andorra, per les seves singularitats demogràfiques (població minsa, entre dos estats de grans dimensions i amb uns fluxos migratoris que han canviat amb els temps però que en tot moment han tingut una rellevància certa) ha estat sempre particularment sensible a la regulació del tema que ocupa aquesta ponència, la nacionalitat.

En el moment actual, la Llei Qualificada que regula la nacionalitat és la Llei del 5 d'octubre de 1995, en el seu text refós publicat per Decret legislatiu de 28 de març del 2007.

La preocupació (lògica, d'altra banda) que ha suscitat des de sempre el tema de la nacionalitat al nostre país queda abastament explicitada en les diferents Exposicions de motius que han obert les successives lleis.

L'exposició de motius de la Llei vigent n'és una mostra significativa.

La legislació andorrana en matèria de nacionalitat, des del Decret del 17 de juny de 1939, ha tingut sempre com a constant la preservació de la identitat nacional, fonament necessari per a l'existència jurídica del país.

El canvi de les estructures demogràfiques, passant d'una situació estàtica durant segles a una forta immigració en els darrers decennis, ha dut com a conseqüència una desproporció entre la població nacional i la forana; aquesta desproporció ha estat percebuda com un element que calia corregir per no comprometre les bases mateixes de l'Estat.

L'afirmació del Principat d'Andorra com a Estat en dret internacional, una vegada el poble s'ha donat la Constitució, s'assolirà millor si l'element humà de l'Estat, la població, és cada vegada més homogènia, seguint progressivament la tendència de fer coincidir la població de fet amb la població de dret.

En aquesta línia, la legislació s'ha anat ampliant progressivament i ara es proposa una obertura important donant el dret a la nacionalitat per naturalització a una part de la població que es pot considerar integrada pel nombre d'anys de residència al país.

La tendència a fer coincidir la població de fet amb la de dret no té lloc solament en el sentit de l'adquisició de la ciutadania andorrana per als que neixen i viuen al país, sinó que, de manera simètrica, exigeix la pèrdua de la nacionalitat en els casos de possessió de doble o múltiple nacionalitat, tal com queda expressat en la Constitució, establint l'obligació d'optar lliurement entre l'andorrana i les altres nacionalitats. Opció senzilla d'exercitar i que serà facilitada encara més en el futur quan Andorra signi els acords adequats.

La identitat nacional, no cal dir-ho, ha estat sempre en la base de les preocupacions dels andorrans, abans i ara. Però s'ha anat matisant. En el moment de la llei que comentem, el 1995, aquesta preocupació compartia espai amb el problema que suposava la greu desproporció de nacionals i d'estrangers, que llavors vivíem. Un problema fruit, entre altres, d'aquella extrema i excloent sensibilitat envers la qüestió identitària.

En aquell moment es van plantejar una sèrie de modificacions per intentar solucionar aquest problema. Ni que sigui tímidament (no és l'objecte d'aquest text avaluar-ho) es va treballar per, en paraules de l'exposició, *fer coincidir la població de fet amb la de dret.*

Ara, aquesta obertura de mires aprofitava per reprendre un element que sempre ha estat subjacent en la qüestió de la nacionalitat, la doble nacionalitat: s'afavoria l'adquisició de la nacionalitat andorrana a un col·lectiu important, però simètricament (en paraules de la mateixa exposició de motius) s'exigia la pèrdua de qualsevol nacionalitat altra que l'andorrana. *Opció senzilla d'exercitar i que serà facilitada encara més en el futur quan Andorra signi els acords adequats*, clou el text.

Aquestes eren les preocupacions del legislador el 1995. De llavors ençà aquell contingent immigratori s'ha establert al país, ha tingut descendents i ha esdevingut andorrà. De ple dret o no, segons que s'hagi acollit o no a les possibilitats que disposa la llei per esdevenir-ne.

I aquí ens trobem amb la situació que motiva aquesta ponència i la proposta que la clou.

El tractament (de negació taxativa) que la llei vigent dona al tema de la doble nacionalitat ha acabat ocupant un lloc rellevant a l'hora de tractar aquesta qüestió. Ja no es tracta sols de la identitat nacional (que sí, que segueix sent rellevant) ni tan sols de fer coincidir idealment la població de fet amb la de dret (que també segueix sent un plantejament indiscutible) sinó que la conjuntura actual, amb un món en crisi permanent (es el nou paradigma) i amb una globalització que arriba a tots els àmbits, planteja nous problemes i nous reptes.

Sintèticament, el tractament i regulació de la nacionalitat en el nostre marc jurídic planteja, pel cap baix, tres problemes greus:

- a) La dificultat, si no la impossibilitat, dels nacionals andorrans de gaudir de determinats avantatges vinculats a formar part d'aquest macro espai supranacional que és la Unió Europea (en el qual ens trobem immersos, geogràficament, econòmicament i culturalment).
- b) La reticència de molts ciutadans d'Andorra que reuneixen tots els requisits necessaris, a esdevenir andorrans i perdre les possibilitats que els atorga la seva nacionalitat d'origen. En un món en crisi, amb un futur incert, no deixa de ser una decisió si més no comprensible.
- c) La realitat, més o menys gran quantitativament, d'aquelles persones que d'amagat gaudeixen d'una nacionalitat altre que l'andorrana

Sense entrar en valoracions sobre quin dels tres problemes és el més greu, sembla evident que els tres tenen un pes suficient per a tenir-los en compte. Malament, que els ciutadans andorrans ens veiem apartats d'un món de possibilitats que sols pot fer que afavorir Andorra com a país i com a col·lectiu. Malament que una part important de la nostra ciutadania no faci el pas per esdevenir andorrà i aportar la seva part en la construcció i el funcionament del país (en termes molt simples, són recursos tristament malbaratats). I malament que una part de la ciutadania es mogui en un terreny, la il·legalitat, que va en contra seva i en contra de tot el país.

Proposta d'acord per ser aprovada al Congrés ordinari del 26 de novembre del 2016

Atès que la possibilitat de disposar d'una doble nacionalitat és un fet real derivat de la pròpia realitat demogràfica del nostre país.

Atès que aquesta circumstància ha propiciat que, malgrat la seva il·legalitat, molts nacionals andorrans disposin, volgudament o no, d'una nacionalitat altra que l'andorrana.

Atès que aquesta realitat comporta una inseguretat jurídica manifesta, no sols per a les persones que disposen d'una doble nacionalitat sinó per al propi Estat en posar en perill el seu propi sistema polític i institucional.

Atès que en aquest món globalitzat, tant econòmicament com jurídica, es propicia la mobilitat de les persones en contextos canviant i en marcs d'instabilitat que posen en qüestió molts dels models polítics, socials i econòmics dels anys passats.

Atès que aquest canvi de marc obliga a donar respostes noves al legítim sentiment de protegir i donar valor a la condició de nacional recollida en el nostre ordenament jurídic.

Atès que aquestes respostes no poden obviar ni el pes de cada un dels elements que les propicien (Andorra terra d'acollida de fluxos migratoris constants en els darrers anys, avantatges i inconvenients de l'estatu quo actual, Andorra en un marc immediat constituït per una Unió Europea plurinacional i un món cada cop més globalitzat, etc.) ni tota la jurisprudència que gira al voltant d'aquest nou món globalitzat i les seves derivades en termes de nacionalitat i drets dels ciutadans.

Atès que existeixen principis jurídics, com el *principi d'efectivitat*, que permeten ordenar i establir de forma satisfactòria l'exercici legal i lleial de la doble nacionalitat, en vistes a evitar possibles fraus a llei.

Atès que existeixen mecanismes político-jurídics, com els *Convenis de doble nacionalitat*, la signatura dels quals ha de permetre donar la millor solució i regular amb tota la seguretat legal les qüestions lligades a aquesta doble condició nacional, entre altres els conflictes de nacionalitat, positius o negatius (apatrídia).

Atès que la regulació per Llei Qualificada dels diferents supòsits i conseqüències jurídiques que concorren en la condició de nacional andorrà queda perfectament i suficientment establerta i emparada pel que disposa l'article 7.1 de la Constitució.

Atès que aquest conglomerat de noves situacions i noves circumstàncies no pot ser resolt satisfactòriament des de l'actual plantejament polític i jurídic:

Es proposa, d'acord amb les consideracions anteriors,

- a) Elaborar una proposta de modificació de la *Llei qualificada de la nacionalitat* a fi de fer possible que els nacionals andorrans puguin disposar legalment d'una altra nacionalitat, en uns termes i condicions (principi d'efectivitat, convenis de doble nacionalitat) coherents amb la voluntat repetidament expressada de donar valor i consideració a la condició de nacional andorrà i a la necessitat de donar resposta a la nova realitat política, jurídica i econòmica del nostre país, en el moment i en el context actuals.

- b) Encomanar al Grup Parlamentari que, un cop elaborada i aprovada pels òrgans del Partit Socialdemòcrata la propostes de modificació, entri la mateixa al corresponent tràmit parlamentari.

Andorra la Vella, 25 d'octubre del 2016