

Immigració i ciutadania

Joan Carles Rodríguez i Miñana



1. Què hi diu la Constitució ?

La Constitució Andorrana, immediatament després del Preàmbul i un Títol I de tan sols tres articles –tot i que molt importants–, dedica el Títol II als Drets i llibertats, amb un total de 39 articles –del 4 al 42, ambdós inclosos–, dividits en set capítols.

Tenint en compte que la Constitució té un total de 107 articles, dividits en IX títols, ja deduïm que el que ens ocupa, el títol dedicat a Drets i llibertats, és sens dubte el més extens i quantitativament més important (a efectes comparatius, s'hi dediquen 6 articles al Govern, 7 a l'estructura territorial, 7 als Coprínceps, 10 a la justícia o 22 al Consell General).

Tornant al Títol II que ens ocupa, els set capítols resten dividits com segueix:

Capítol I. Principis generals

Amb tres articles (el 4, el 5 i el 6) que recorden la vigència a Andorra de la Declaració universal dels drets humans i la defensa de la dignitat humana i del principi de no-discriminació ("ningú pot ésser discriminat per raó de naixement, raça, sexe, origen, religió, opinió o qualsevol altra condició").

Capítol II. De la nacionalitat andorrana

Té un sol article (el 7), per remetre's a una Llei qualificada que regularà la nacionalitat.

Capítol III. Dels drets fonamentals de la persona i de les llibertats públiques

Són setze articles, que tracten:

- del dret a la vida, a la integritat física i moral, amb interdicció de la pena de mort (art. 8);
- del dret a la llibertat i a la seguretat, temps màxim de detenció governativa (48 h), procediment d'*habeas corpus* (art. 9);
- del dret a la jurisdicció, a la defensa, a la presumpció d'innocència, al recurs i, si cal, a la justícia gratuïta (art. 10);
- de la llibertat ideològica, religiosa i de culte (art. 11);
- de les llibertats d'expressió, de comunicació i d'informació, el dret de rèplica, el dret de rectificació i el secret professional, la interdicció de censura prèvia (art. 12);
- de la condició civil, matrimoni i protecció de la família; igualtat dels cònjuges i dels fills, amb independència de la seva filiació (art. 13);

- del dret a la intimitat, l'honor i la pròpia imatge; protecció contra les intromissions il·legítimes en la vida privada i familiar (art. 14);
- de la inviolabilitat del domicili i el secret de comunicacions, llevat de manament judicial motivat (art. 15);
- dels drets de reunió i manifestació pacífiques (art. 16);
- del dret d'associació per a la consecució de fins lícits (art. 17);
- del dret de creació i funcionament d'organitzacions empresarials, professionals i sindicals (art. 18);
- del dret a la defensa dels interessos econòmics i socials (art. 19);
- del dret a l'educació, la llibertat d'ensenyament i de creació de centres docents (art. 20);
- del dret a circulació, a entrada i sortida i a fixar residència (amb menció expressa als estrangers legalment residents) (art. 21);
- de l'expulsió del resident o no renovació d'aquesta condició, sotmesa a la Llei i en virtut de resolució judicial ferma, si es recorre (art. 22);
- del dret de dirigir peticions als poders públics (art. 23).

Capítol IV. Dels drets polítics dels andorrans

Té tres articles: el 24, del dret de sufragi; el 25, dret d'accés a càrrecs públics (amb excepció del que estableixin els tractats internacionals) i el 26, de lliure creació de partits polítics.

Aquests són els únics tres drets polítics específics dels ciutadans andorrans: els de sufragi i de creació de partits i el d'accés a càrrecs institucionals (aquest, extensible a estrangers si així ho estableix un tractat internacional, com són el Trilateral amb Espanya i França, i el Bilateral amb Portugal).

En concret, quant a aquest punt, els tractats amb França, Espanya i Portugal estableixen la reserva per als nacionals andorrans dels llocs de treball públics si impliquen exercici de sobirania o prerrogatives de potestat pública (per exemple, com passa als altres estats, les funcions notariales); per als altres llocs, es pot reservar l'accés als nacionals andorrans i als dels altres estats contractants si ja exerceixen al si de l'administració pública en primera convocatòria, però en segona convocatòria s'obre a tots els ciutadans d'aquests altres estats contractants, en igualtat de condicions amb els andorrans (art. 8 dels esmentats convenis).

Tant els nacionals andorrans com els ciutadans residents a Andorra d'altres nacionalitats tenen, però, com hem vist, altres drets polítics en igualtat de condicions, com poden ser els drets de reunió i manifestació, les llibertats d'expressió, de comunicació i d'informació, el dret d'associació o el dret de petició.

Capítol V. Dels drets i principis econòmics, socials i culturals

Són el dret a la propietat privada i herència (art. 27).

La llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat (art. 28).

Dret al treball, a la promoció, a la remuneració, a la limitació de la jornada, al repòs setmanal i a les vacances pagades (art. 29).

Dret a la protecció de la salut i a rebre prestacions (sistema de seguretat social) (art. 30).

Utilització racional del sòl i recursos naturals (art. 31).

Intervenció de l'Estat en l'ordenació del sistema econòmic, per tal de fer possible el desenvolupament equilibrat i el benestar general (art. 32).

Dret a gaudir d'un habitatge digne (art. 33).

Conservació, promoció i difusió del patrimoni històric, cultural i artístic (art. 34).

Defensa dels drets dels consumidors i dels usuaris (art. 35).

L'Estat pot crear mitjans de comunicació social, d'acord amb els principis de participació i pluralisme (art. 36).

Capítol VI. Dels deures dels andorrans i dels estrangers

A contribuir a les despeses públiques, segons la seva capacitat econòmica (art. 37) i a altres formes de servei cívic (art. 38).

Capítol VII. De les garanties dels drets i llibertats

Art. 39 1. Els drets dels capítols III (els de tothom) i IV (els drets polítics, només per a andorrans) "vinculen immediatament els poders públics a títol de dret directament aplicable. El seu contingut no pot ésser limitat per la llei i és protegit pels Tribunals".

2. Encara precisa: "Els estrangers legalment residents a Andorra poder exercir lliurement els drets i les llibertats del capítol III d'aquest Títol."

3. En canvi, "els drets del capítol V conformen la legislació i l'acció dels poders públics, però només poden ésser invocats en els termes fixats per l'ordenament jurídic."

Així doncs, els drets i llibertats fonamentals són directament aplicables i no poden ser limitats per les lleis.

En canvi, els drets econòmics i socials són una guia per al legislador, però només són exigibles tal com siguin definits legislativament, no directament des del seu enunciat a la Constitució.

Per reforçar la diferència, l'art. 40 reserva als drets dels capítols III i IV la regulació per llei qualificada.

I l'art. 41 reserva un procediment judicial "urgent i preferent" als tribunals en cas de violació dels drets dels capítols III i IV i fins i tot l'obligació de crear un procediment excepcional d'empara davant el Tribunal Constitucional, llevat que es tracti d'un supòsit d'expulsió o no-renovació de la condició de resident.

Finalment, l'article 42 regula els estats d'alarma i d'emergència, en els quals, excepcionalment, per causes de força major i en la forma establerta, alguns d'aquests drets poder ser suspesos.

2. Els "drets econòmics". Legislació ordinària

2.1. Quant als immobles

La normativa en vigor és a l'article 10 de la Llei de 14 octubre 1983:

"Les disposicions del present Decret no afecten els estrangers que justifiquin una residència continuada a Andorra de més de vint anys"

Aquest article es refereix a les limitacions d'adquisició (ara, dos habitatges per persona física, segons l'article 24 de la Llei 31/2008, del 18 de desembre, de mesures de reactivació econòmica), amb la corresponent obligació d'obtenir el preceptiu permís administratiu del Govern.

2.2. Quant a les societats mercantils

Llei 20/2007, del 18 d'octubre, de societats anònimes i de responsabilitat limitada.

Quant a la titularitat o gaudi del capital (la condició de soci):

Art. 20.3. "Els negocis d'adquisició originària o derivativa, entre vius o per causa de mort, d'accions o participacions, subscrits per una persona física andorrana o estrangera resident a Andorra per un període no inferior a quinze anys –o per un període de residència inferior si una disposició especial amb rang de llei així ho preveu– són lliures. També ho són els que duguin a terme persones jurídiques andorranes.

Els negocis d'adquisició originària o derivativa, entre vius o per causa de mort, d'accions o participacions, subscrits per una persona física o jurídica no andorrana o assimilada per residència, no són vàlids si no disposen de l'escaient autorització del Govern."

Quant a la titularitat d'un dret real d'ús i gaudi de les accions/participacions:

Art. 15.5, final: "Quant als requisits per a la constitució de l'usdefruit d'accions i participacions, seran d'aplicació les normes previstes en l'article 20."

Així doncs, la propietat i el gaudi d'accions/participacions de societats andorranes de règim comú, per ser lliure requereix de 15 anys de residència.

La Llei 2/2008, de 8 d'abril, d'inversions estrangeres al Principat d'Andorra ja remet en el seu article 1 a la normativa precedent, utilitzant el concepte "drets econòmics", terminologia tan estesa en la seva utilització com vaga en la seva precisió.

Tanmateix, en aquella llei apareixen una sèrie d'activitats econòmiques, al seu annex I, "subjectes a l'autorització prèvia del Govern quan la participació estrangera en el seu capital social o en els seus drets de vot resulti igual o superior al 50 per cent."

És a dir, estableix una autorització legislativa per tal que el Govern pugui autoritzar societats mercantils andorranes amb majoria de capital estranger, només en certs sectors econòmics.

Aquestes activitats, en general, se centren en la producció industrial, cultural i d'ensenyament, social i noves tecnologies –en el pla indicatiu: internet, vídeo, producció d'espectacles i pel·lícules, reparació d'instruments fotogràfics i òptics, informàtica, etc.

Quant a l'administració de les societats mercantils:

Art. 46.3: "En tot cas, en les societats, un dels administradors, com a mínim, ha de tenir nacionalitat andorrana o, si és estrangera, que acrediti la seva residència continuada a Andorra durant vint anys.

En cas que l'administrador sigui una persona jurídica, la persona física nomenada a l'efecte com a representant de la societat, també haurà de complir els requisits a què fa referència l'apartat anterior.

En cas que l'òrgan d'administració s'estructuri com a consell d'administració, i s'hagi nomenat un conseller delegat, aquest també haurà de complir els requisits a què fa referència aquest apartat."

I rebla: Art. 46.4: "Els requisits de nacionalitat andorrana i de residència mínima pel cas de tractar-se d'una persona estrangera que s'estableixen a l'apartat anterior en relació amb els administradors, també són aplicables a totes les persones que tinguin atribuïdes facultats generals de representació de la societat, inclusivament als administradors indicats a l'article 45.1, paràgrafs a), b) i c)."

Cal remarcar els diferents terminis de residència, de 15 anys i 20 anys, respectivament, per a l'adquisició de la propietat o de drets de fruïció sobre les accions/participacions i per a l'administració de la societat.

Així, amb 15 anys de residència hom pot tenir una societat en plena propietat a Andorra, en qualsevol sector econòmic, però hom no la pot administrar fins als 20 anys de residència.

En els certs sectors en què la Llei d'inversions estrangeres permet 100% de capital no andorrà, tanmateix continua vigent l'obligació de tenir 20 anys de residència per a administrar (?) (10 anys per al cas de residents amb tractat internacional a llur favor: espanyols, francesos i portuguesos, com ara veurem).

L'excepció: els convenis internacionals

Es tracta de convenis establerts entre subjectes del dret internacional, és a dir, principalment, entre estats.

El seu contingut, en dret comparat, però també en el dret intern del Principat d'Andorra, no pot ser modificat ni derogat per cap de les lleis internes dels estats que el convenen (a Andorra, ho diu l'art. 3.4 de la Constitució).

Per això es diu que els tractats internacionals tenen un rang superior a les lleis internes.

En la matèria que ens ocupa, el Principat d'Andorra té convinguts sengles convenis internacionals molt importants, per la gran quantitat de ciutadans residents que afecten.

Es tracta dels convenis entre el Principat d'Andorra, el Regne d'Espanya i la República Francesa relatius a l'entrada, la circulació, el sojorn i l'establiment dels seus nacionals i a la circulació i el sojorn al Principat d'Andorra dels nacionals d'estats tercers, de 14-06-2001, popularment conegut com a Tractat Trilateral, i seu germà petit, el Conveni entre el Principat d'Andorra i la República Portuguesa relatiu a l'entrada, la circulació, el sojorn i l'establiment dels seus nacionals, del 18-10-2007.

Els ciutadans de nacionalitat espanyola, portuguesa o francesa són, a molta distància, les nacionalitats no andorranes més esteses al Principat, la qual cosa reflecteix la rellevància social i pràctica d'aquests convenis.

Tanta, que aquí l'excepció és la regla i la regla general –la legislació ordinària, no afectada pels convenis internacionals– ha quedat com un element residual, quant al nombre de ciutadans que afecta.

En la matèria que ens ocupa, en els articles 7 d'aquests respectius convenis s'estableix que:

–“Els nacionals espanyols i francesos [o portuguesos, segons el segon dels convenis] que poden justificar, de conformitat amb la legislació andorrana, una residència efectiva i ininterrompuda a Andorra d'un període mínim de deu anys, poden, en les mateixes condicions que els nacionals andorranos, exercir qualsevol activitat professional no assalariada [al Trilateral s'hi afegeix: “que no sigui una professió liberal”], fer aportacions de capital a les societats mercantils andorranes i exercir càrrecs d'administració o de representació d'aquestes societats.”

–Tot l'anterior, sense perjudici, recordem-ho, que, a partir dels 20 anys de residència continuada i ininterrompuda al Principat, sigui quina sigui la nacionalitat del resident, se'l considera a aquest efectes persona assimilada i per tant, titular dels ja esmentats drets econòmics (tot i que la possibilitat d'adquisició de la propietat o drets de gaudi sobre les accions/participacions la té plenament amb 15 anys de residència).

Conclusions

Podríem concloure, doncs, que, pel que fa a la Constitució, hi ha un anivellament dels drets i deures dels ciutadans, sigui quina sigui llur nacionalitat, a excepció de determinats drets polítics (concretament, els de sufragi, de creació i funcionament de partits polítics i de representació institucional, però no pas els altres drets polítics), que recauen exclusivament en els ciutadans de nacionalitat andorrana.

Quant a la legislació ordinària, però, la situació no és tan falaguera: persisteix el vell límit de 20 anys de residència permanent i continuada al Principat d'Andorra per considerar algú com a

assimilat a efectes de gaudir plenament dels drets econòmics (15 anys, des de l'octubre 2007, per tenir accions/participacions de societats mercantils, però amb el límit encara a 20 anys per administrar-les).

La Llei d'inversions estrangeres tan sols ha obert determinats sectors, nous al país, que fins ara no havien interessat.

Els convenis amb Espanya, França i Portugal rebaixen sensiblement les exigències per als nacionals d'algun d'aquests tres estats, residents a Andorra, i estableixen per a aquests el temps per gaudir dels drets econòmics en 10 anys de residència.

Joan Carles Rodríguez i Miñana,
notari