

La doble nacionalitat de fet, present i futur

**Joan Miquel RASCAGNERES
i LLAGOSTERA**



Bon dia a tothom.

Abans d'endinsar-me en l'anàlisi del concepte de doble nacionalitat de fet, en el moment present i intentar fer una projecció en el futur, pel que fa a Andorra, sembla oportú recordar breument les causes històriques de l'aparició de doble o plurinacionalitat. Val a dir que les nacionalitats múltiples van començar a aparèixer, essencialment, en la segona meitat del segle XX. Anteriorment, existien pocs casos de dobles nacionals, atès que els Estats aplicaven, o bé el *ius soli*, per als països d'immigració, o bé el *ius sanguini*, per als països d'emigració, amb la qual cosa demostraven així la seva voluntat de fer perdurar, en l'espai, els lligams amb els seus ciutadans. Ara bé, a partir del segle XX, i cal entendre aquesta observació en general, sense perjudici d'algunes excepcions remarcables, diverses legislacions sobre la nacionalitat varen fer compaginar tant una opció com l'altra. D'altra part, la descolonització, després de la Segona Guerra Mundial, va crear noves problemàtiques, amb l'aparició d'estats que no tenien existència jurídica precedentment, i fou reconeguda als nacionals d'aquests estats, en molts casos, una doble nacionalitat: la de l'Estat colonitzador que acabava de desaparèixer i marxar, i la de l'Estat que s'acabava d'independitzar.

Les situacions de doble o múltiple nacionalitat han portat nombroses dificultats pràctiques i fins i tot conflictes de nacionalitat, tenint en compte que els ciutadans amb doble o més nacionalitats es veien obligats, tant per l'Estat d'origen, com per l'Estat d'adquisició, de complir amb unes obligacions, entre les quals s'ha de destacar, en aquesta època, la segona meitat del segle XX, les obligacions militars.

Per resoldre aquests conflictes i si ens limitem a examinar el cas del continent europeu, el Consell d'Europa va considerar convenient, davant d'aquestes dificultats, establir la Convenció d'Estrasburg del 6 de maig del 1963, que precisava en l'exposició de motius: "Considerant que el cúmul de nacionalitats és una font de dificultat i que una acció comuna amb la finalitat de reduir, tant com sigui possible, en les relacions entre Estats membres, els casos de pluralitat de nacionalitat, respon als objectius del Consell d'Europa.

Considerant que es doncs desitjable que un individu que posseeixi la nacionalitat de dos o més

parts contractants només tingui l'obligació de complir amb les seves obligacions militars que enfront d'una sola d'aquesta part.”

En seguiment d'aquest conveni i de la seva filosofia, qualsevol adquisició d'una nova nacionalitat (per naturalització o qualsevol altre mitjà, d'un dels Estats del Consell d'Europa per un ciutadà d'un altre Estat), havia de conduir, salvat excepció, a la renúncia de la nacionalitat d'origen. Ara bé, l'any 2007, diversos Estats del Consell d'Europa van arribar a un acord que els permetés denunciar en tot moment les disposicions contingudes en el Capítol I d'aquest conveni. Així ho ha fet Bèlgica el 2007 i França el 2009, per exemple, en admetre, aquests Estats, la doble nacionalitat d'alguns dels seus ciutadans.

Però més enllà de les obligacions militars, ara passades a la història en molts Estats europeus, el concepte de doble nacionalitat, quan existeix i és reconegut, té un límit. En efecte, cada Estat reconeix únicament la seva pròpia nacionalitat i no dóna al ciutadà cap avantatge per ostentar una segona nacionalitat. Així, un doble nacional, francès i espanyol, és francès per als francesos i espanyol per als espanyols. El cert és que el món modern, aquest dit de globalització, condueix cada dia més a trobar-se davant casos de doble nacionalitat, que són més acceptats pels Estats sobirans, a l'excepció d'uns quants, que prohibeixen totalment la doble nacionalitat, com ara l'Azerbaidjan, el Japó o la República Democràtica del Congo, també anomenada Congo Kinshasa. I uns quants Estats més prohibeixen únicament als dobles nacionals els mandats polítics.

Pel que fa a Andorra, és sabut que la nostra Constitució prohibeix, en l'article 7.2, l'adquisició o el manteniment d'una nacionalitat diferent de l'andorrana, amb la conseqüència de la pèrdua de la nacionalitat andorrana en els termes i terminis fixats per la llei.

Amb relació a aquest principi constitucional, un ponent provocador, cosa que no sóc, hauria de remarcar que la Carta Magna va ser promulgada per dos coprínceps que gaudien, per hipòtesi, de la doble nacionalitat. I val a dir que en el text de la Constitució en cap moment no es preveu que els coprínceps no es vegin sotmesos a l'article 3 de la mateixa Constitució, que precisa que el text vincula tots els poders públics i els ciutadans. Però la tradició històrica ha pal·liat aquesta manca de previsió i s'ha acceptat sense cap discussió la doble nacionalitat evident del cap d'Estat andorrà. És l'excepció que valida la regla.

Continuant amb l'anàlisi de la prohibició de la doble nacionalitat a Andorra, és obligat fer esment, en primer lloc, de la sentència del Tribunal Constitucional, de data 15 de març del 1994, que va ser dictada en mèrits d'un recurs d'inconstitucionalitat, formulat en data 31 de desembre del 1993, pel cap de Govern, el Sr. Òscar Ribas Reig. En el seu recurs, dirigit en contra de la llei qualificada de la nacionalitat del 5 d'octubre del 1995, el cap de Govern no posava en dubte el principi d'aquesta prohibició, sinó que s'elevava en contra de les seves eventuais conseqüències i, per tant, en contra d'alguns dels preceptes continguts en la llei, que podrien tenir com a efecte la privació total de nacionalitat, o sigui l'apatridia en alguns casos particulars. Estimant el dit recurs, el Tribunal Constitucional va anul·lar diferents articles de la llei de nacionalitat i va consagrar la prohibició de doble nacionalitat inscrita en la Constitució, fins i tot en cas que tingui efectes retroactius.

I val a dir que aquesta prohibició ha anat suscitant, en el temps, diferents controvèrsies, en afectar dobles nacionals, que foren finalment resoltes per la sala administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, en els termes següents. Així, ho diu la Sentència d'aquest tribunal:

Segons aquest text, o sigui la Llei de nacionalitat,

"Si el Govern té constància que una persona de nacionalitat andorrana exerceix activament una altra nacionalitat, incoarà d'ofici un expedient de pèrdua de la nacionalitat.

Es tracta per tant, d'interpretar l'expressió "exerceix activament una altra nacionalitat."

I, segons el Tribunal Superior, per a l'aplicació d'aquest precepte:

"S'han de distingir dues situacions:

En un primer cas, una persona ha adquirit la nacionalitat d'un Estat estranger sense manifestació expressa de voluntat per part seva: en aquesta hipòtesi, cal considerar que no exerceix activament una altra nacionalitat.

Però si la persona ha adquirit la nacionalitat d'un Estat estranger fent una manifestació expressa de voluntat, cal treure la conseqüència que "exerceix activament una altra nacionalitat." En efecte, en aquesta hipòtesi aquesta persona ha tingut un comportament actiu, ja que ha pres la iniciativa de demanar la nacionalitat d'un Estat estranger".

Per tant, en aquesta decisió, el Tribunal Superior distingeix dues situacions força diferents i, per tant, d'una certa manera, acaba admetent la doble nacionalitat de fet. Es tracta de la nacionalitat que una persona haurà adquirit sense manifestació expressa de voluntat per part seva. Val a dir que aquesta doble nacionalitat de fet és una noció totalment integrada al concepte de nacionalitat andorrana.

Al principi d'aquesta intervenció esmentava la globalització i la facilitat de les comunicacions que havia augmentat el fenomen de doble nacionalitat, en la segona meitat del segle XX. A Andorra no hem esperat la globalització i la facilitat de les comunicacions per conèixer d'aquest fenomen. Els casaments transfronterers són practicats des de fa segles a casa nostra i són, pel que ens afecta, una de les causes essencials de la doble nacionalitat de fet. Dit altrament i potser més senzillament, la pregunta és la següent: tinc una nacionalitat o la nacionalitat em té? Què vull dir amb això? Que, molt senzillament, són els requisits fixats en cada llei de la nacionalitat els que atorguen o no una nacionalitat. Així, si els fills de francesos són francesos, encara que hagin nascut a l'estranger, un fill d'una parella andorranofrancesa nascut a Andorra tindrà de fet la doble nacionalitat, francesa i andorrana. Una altra cosa és que exerciti activament la nacionalitat francesa, sol·licitant, per exemple, uns documents d'identitat a l'ambaixada d'aquest país a Andorra. I el mateix raonament s'aplica als fills de parelles hispanoandorranes, atès que tant les lleis franceses o espanyoles, com moltes altres lleis fonamentades en el *ius sanguini*, disposen que els fills dels seus nacionals ostenten la nacionalitat dels pares. Per tant, no es pot negar l'existència força comuna a Andorra d'aquesta doble nacionalitat de fet, tenint en compte el nombre important de parelles de nacionalitat diferent. Ara bé, aquesta particularitat s'ha salvat en la Llei de la nacionalitat, la qual esmenta l'exercici actiu d'una altra nacionalitat, i no l'exercici que es podria anomenar passiu. I així ho ha recollit el Tribunal Superior, en la sentència que he esmentat precedentment. I podem augurar que, en el futur, aquest fenomen anirà creixent.

Una altra cosa és determinar si aquesta nacionalitat de fet pot portar, en el futur, a una modificació dels principis bàsics que integren la nacionalitat andorrana, és a dir, el primer d'entre ells, l'exercici actiu d'una sola nacionalitat. S'ha pogut constatar, els últims anys, que molts residents, en condició d'adquirir la nacionalitat andorrana, no ho feien per no perdre la seva nacionalitat d'origen. D'altra part, les dificultats econòmiques han portat un nombre cada dia creixent de joves andorrans a

anar a treballar a fora de les nostres fronteres, amb les dificultats que això suposa en diferents Estats. Podem esmentar, per exemple, Anglaterra o fins i tot Suïssa, sense deixar de banda el nostre gran veí del sud, en el qual l'aplicació del Conveni trilateral de l'any 1994 té algunes dificultats d'aplicació, tot i els discursos tranquil·litzadors de les autoritats espanyoles. Aquestes dificultats provoquen que alguns nacionals andorrans decideixin, en el moment d'instal·lar-se a l'estranger i per poder fer-ho en unes condicions òptimes, fer valdre la segona nacionalitat, que poden obtenir, a raó de la nacionalitat dels pares. Bàsicament, es tracta de fills de ciutadans de la Unió Europea per als quals s'apliquen els principis de lliure circulació de les persones i de lliure instal·lació en el territori de la UE.

Sempre és difícil voler fer previsions, i els meteoròlegs no ens desmentiran, i és sabut que la tasca de *previsionista* és la més delicada i perillosa al món. Ara bé, podríem pensar que si continuen les tensions econòmiques i atès el nombre important d'estudiants que té Andorra, en un futur no gaire llunyà ens trobarem una diàspora d'andorrans a fora de les nostres fronteres i, sense l'acció enèrgica de l'administració andorrana, de cara almenys a la Unió Europea, per obtenir un estatut particular, podem imaginar que aquesta doble nacionalitat de fet esdevingui, cada dia més, una doble nacionalitat de dret, amb un menyspreu evident per les disposicions constitucionals. Una altra cosa és preveure si aquestes tensions poden portar, certament a llarg termini, a una modificació de l'article 7.2 de la Constitució. Però no és provocador avui dia plantejar aquesta pregunta, atès que el que mana és la realitat, i els textos de llei, encara que siguin constitucionals, o bé s'adapten a la realitat o bé queden obsolets. I això no es pot desitjar per a la nostra Constitució, que ha vertebrat l'Estat andorrà i que representa una eina útil per al futur del nostre petit Principat.

Us agraeixo la vostra atenció i dono les meves gràcies al lector d'aquestes modestes observacions que, en un futur, es poden desvelar totalment equivocades. Ho assumeixo.

Joan Miquel Rascagneres i Llagostera,
advocat i mediador de la Universitat d'Andorra