95-1-DP

CAUSA 95-1-DP

Número de registre: 63-1995. Procediment de dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució de les lleis instat pels Coprínceps

AUTE DEL DIA 8 DE GENER DE 1996

Dictamen emès en relació amb l'adequació a la Constitució de la Llei qualificada de la nacionalitat aprovada pel Consell General el dia 5 d'octubre de 1995

BOPA núm. 05, del 10 de gener de 1996

En nom del Poble Andorrà,

El Tribunal Constitucional,

Atès l'escrit de requeriment de dictamen previ d'adequació a la Constitució formulat pels representants personals de S.E. els Coprínceps d'Andorra, registrat en la secretaria general del Tribunal Constitucional el dia 23 d'octubre de 1995, sol.licitant al Tribunal Constitucional que emeti dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució del text la Llei qualificada de la nacionalitat aprovada pel Consell General en la sessió del dia 5 d'octubre de 1995,

Vista la Constitució,

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional,

Vista la providència del magistrat ponent del dia 6 de novembre de 1995, que constata que s'ha registrat l'escrit de requeriment a l'efecte de declarar la interrupció del transcurs del termini de sanció de les lleis pels coprínceps d'acord amb l'article 45.2 de la Constitució i amb l'article 65 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional,

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del dia 13 de novembre de 1995, que va decidir admetre el requeriment de dictamen previ formulat pels representants personals i que, alhora, va sol.licitar als peticionaris que ampliessin la motivació jurídica i que precisessin les pretensions del seu escrit de requeriment,

Vist l'escrit tramès pels serveis dels coprínceps el dia 22 de novembre de 1995, que precisa la seva pretensió i que amplia la motivació jurídica de l'escrit de requeriment,

Vist l'escrit de contestació al requeriment presentat pel Consell General l'11 de desembre de 1995,

Vist l'informe del Ministeri Fiscal presentat el dia 11 de desembre de 1995,

Vistes les conclusions del Ministeri Fiscal, registrades el dia 18 de desembre de 1995, dels serveis dels coprínceps, registrades el dia 22 de desembre de 1995, i del Consell General, registrades el dia 28 de desembre de 1995,

Escoltat el magistrat ponent, Sr. Miguel Ángel Aparicio Pérez,

Aquest Tribunal emet el present dictamen basat en les següents consideracions jurídiques,

Primera. Sobre la naturalesa del dictamen previ d'inconstitucionalitat

Abans d'entrar en el fons declaratiu d'aquest aute convé introduir algunes consideracions sobre el que aquest Tribunal considera trets definitoris del procediment de dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució de les lleis requerit pels coprínceps. Hi està obligat per dues raons essencials: la primera, perquè tant la Constitució com la Llei qualificada que en regula el funcionament el consagren com a intèrpret suprem de la Constitució, i la segona, perquè en el decurs del

procediment actual s'han efectuat afirmacions sobre aquesta qüestió que, sens dubte, expressen parers molt respectables, però que aquest Tribunal no ha de compartir necessàriament en la seva totalitat.

Això és el que ha succeït en aquest segon aspecte, amb algunes de les afirmacions que hi ha en l'escrit d'ampliació de requeriment del dictamen meritat per part dels representants personals dels coprínceps. A parer nostre, aquestes consideracions responen, en primer terme, a un cert malentès del que s'expressava en el nostre aute de 13 de novembre de 1995, pel qual se'ls indicava la procedència del fet que fixessin la pretensió objecte del dictamen amb la motivació jurídica consegüent; i, en segon terme, a una visió particular de la mateixa institució del requeriment de dictamen tal com es recull en la Constitució i tal com es desenvolupa en la Llei qualificada del Tribunal Constitucional (d'ara endavant, LQTC).

En efecte, assenyalaven els representants personals dels coprínceps que "és convenient remarcar que el requeriment de dictamen previ sobre la conformitat a la Constitució de les lleis votades pel Consell General i sotmeses a la signatura dels Coprínceps per a la sanció, promulgació i publicació, no constitueix un contenciós interposat contra l'òrgan del qual emana la norma i sotmès a les regles d'un procediment jurisdiccional contradictori, com s'indica en l'aute del Tribunal Constitucional del 13 de novembre de 1995 , i menys encara a les d'instància de part, com es dedueix dels articles 66 i 47.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, sinó que constitueix un procediment únic i singular perquè és l'únic mitjà del que disposen els Coprínceps, quan senten la necessitat de verificar la constitucionalitat de les lleis, a fi de garantir el rol d'àrbitres i de moderadors del funcionament dels poders públics i de les institucions, tal com els hi és atribuït per l'article 44.2 de la Constitució del Principat". Com fàcilment es pot observar, en aquest paràgraf s'imputa al Tribunal haver declarat el procediment com a contenciós: l'únic que el Tribunal va assenyalar va ser que el procediment s'articulava en la LQTC com un "procés contradictori" (possibilitat de presència de diversos actors amb visions diferents del mateix problema), però mai no va indicar que fos en la seva naturalesa un procés contenciós; és a dir, que la seva "articulació", els seus elements de procediment, no la seva naturalesa processal, responien a la lògica de la contradicció (i cal subratllar la diferència entre procediment contradictori i procés contenciós, que la LQTC distingeix). Per això, en l'aute del Tribunal abans esmentat, es va establir de manera expressa, en fer referència al tema de la postulació, que no es tractava de la defensa d'interessos concrets (que és el que correspon al procés contenciós) sinó d'una mena de recurs en defensa objectiva de la llei (en el nostre cas, de la Constitució). En aquest mateix escrit dels representants personals, es valoraven críticament alguns aspectes de la LQTC.

Aquesta manca de sintonia amb la LQTC pot ser conseqüència de la segona de les grans qüestions amb què començava aquesta primera consideració: la de la concepció particular que del procediment de dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució de les lleis semblen utilitzar els representants personals. Com citàvem abans de manera textual, al seu parer, aquest procediment és l'únic mitjà de què disposen els coprínceps quan senten la necessitat de verificar la constitucionalitat de les lleis, a fi de garantir el rol d'àrbitres i de moderadors del funcionament dels poders públics i de les institucions. Que sigui o no l'únic mitjà per exercir aquest rol, no és el moment ni d'afirmar-ho ni de negar-ho per part nostra. Però si es relaciona aquesta afirmació amb la del

primer escrit d'interposició, l'ampliació del qual vam demanar al moment oportú, la conclusió és clara: els representants personals entenen aquest procediment com una prerrogativa d'acció davant del Tribunal Constitucional perquè aquest avaluï, sense altres constatacions que les contingudes en aquesta acció, la constitucionalitat o inconstitucionalitat d'una llei. És a dir, entenen la paraula "dictamen" com l'emissió per part del Tribunal Constitucional d'una opinió fonamentada en dret i utilitzable segons el seu bon parer instrumentalment per exercir la seva funció d'arbitratge i de moderació del funcionament dels poders públics i de les institucions. Però, pel que direm immediatament, això no és totalment exacte.

En efecte, la sol.licitud de dictamen previ genera, sense cap dubte per a ningú, un procediment de control de constitucionalitat de les lleis emanades del Consell General. Això, com ja vam indicar en el nostre aute del dia 13 de novembre de 1995, obliga a tramitar-ho en totes les seves fases, inclosa l'emissió de la seva declaració final, en forma d'aute. Però la Constitució no conté res sobre la seva regulació procedimental, tret d'una cosa molt important: a l'efecte de procediment es remet a allò que disposa la LQTC, la qual va ser sancionada al seu dia per ambdós coprínceps. I aquesta Llei qualificada, que de manera ben comprensible distingeix entre processos i procediments, incloent entre aquests últims aquest a què ara ens referim, indica que tots els actors han d'expressar les opinions respectives sobre la llei que, si no és impugnada amb el caràcter d'un procés sotmès al principi de rogació, a diferència de tots els altres (i aquí és on adquireix, en un dels seus aspectes, significat propi la paraula "dictamen"), haurà de ser declarada, en tot o en part, constitucional i/o inconstitucional per aquest Tribunal. Però és que, d'altra banda, aquest control de constitucionalitat posseeix, parcialment, efectes semblants als produïts quan es tracta d'un recurs directe o d'una qüestió incidental d'inconstitucionalitat: si és declarada inconstitucional, la norma -en aquest cas la "prenorma"- desapareix o no pot entrar a formar part de l'ordenament jurídic; si, al contrari, és declarada constitucional, en el nostre supòsit, d'acord amb les disposicions constitucionals, és a dir, segons l'article 45, 2. paràgraf segon, incís final, de la Constitució, haurà de ser sancionada, almenys, per un dels dos coprínceps.

En definitiva, el procediment de dictamen previ incorpora un judici de constitucionalitat amb efectes vinculants similars, tret de l'excepció que acabem d'esmentar, als propis d'un autèntic procés de control de constitucionalitat, encara que amb dues importants diferències afegides: no hi ha confrontacions entre les diverses petita de les parts (perquè, pròpiament, no hi ha parts) i no es manté el principi de rogació. La presència dels diversos actors té com a funció d'informar aquest Tribunal sobre les diverses opinions generades pel dubte inicial de constitucionalitat. I, com és lògic, cal que aquest dubte inicial es trobi precisat i mínimament motivat en dret.

Això és el que hi ha en el dret comparat del nostre entorn més pròxim quan ens trobem davant de procediments o de processos que es produeixen abans de la promulgació definitiva de la llei. En l'ordenament constitucional francès, el sistema de control de constitucionalitat dut a terme pel Conseil Constitutionnel té caràcter previ a la promulgació de les lleis a través, aquesta vegada sí, d'un autèntic procés contradictori amb resultats vinculants i obligatoris per a totes les parts presents en el procés. En el sistema espanyol, després d'haver estat derogat el control previ de constitucionalitat de les lleis orgàniques que, en gran part, era idèntic al sistema francès, es manté, amb uns trets molt semblants al nostre procediment o requeriment de dictamen previ a què ens

referim, el control previ dels tractats internacionals també previst en la Constitució d'Andorra; i, en aquest sistema, compareixen tant el Govern com el Parlament, i la declaració del Tribunal, que pot demanar les precisions que consideri pertinents, és vinculant per a tothom.

En definitiva, doncs, no ens trobem, com indicaven encertadament els representants personals dels coprínceps, davant d'un procés contenciós. En canvi, a diferència de l'opinió que es desprèn del segon escrit, sí que ens trobem davant d'un procediment en què els actors poden dissentir mútuament i és en aquest possible dissentiment que rau la contradicció.

Per tot això, el dictamen previ de constitucionalitat no és simplement la manifestació de l'opinió d'aquest Tribunal a efectes consultius no vinculants, sinó una declaració de constitucionalitat, en seu jurisdiccional, que obliga tant els poders públics com els ciutadans. De tot això es deriven dues conseqüències d'importància singular: el requeriment de dictamen previ de constitucionalitat de les lleis suposa, d'una banda, que l'acte obligat de la seva sanció queda en suspens fins al moment en què es pronunciï definitivament el Tribunal Constitucional i, en aquest sentit, si bé de manera indirecta, la sanció compleix la vella funció, pròpia del principi monàrquic, de control de constitucionalitat de les lleis, i, d'altra banda, implica que, en interposar aquest procediment, si el dictamen és confirmatori de la constitucionalitat de la norma o normes requerides, aquesta o aquestes han de ser sancionades obligatòriament, almenys, per un dels dos coprínceps.

Segona. Sobre les posicions mantingudes en aquest procediment

En consonància amb el que s'ha exposat anteriorment, aquest Tribunal ha traslladat les actuacions tant al Consell General com al Ministeri Fiscal a fi que exposessin les posicions respectives sobre aquest cas, els quals les han manifestat dins del termini legalment previst. D'aquest conjunt d'actuacions, tant en allò que es refereix al requeriment de dictamen previ, de data 20 d'octubre de 1995 i, registrat en la secretaria general del Tribunal Constitucional el passat dia 23 d'octubre, i al seu escrit d'ampliació de data d'entrada de 22 de novembre de 1995, com en allò que es desprèn dels escrits de resposta aportats pel Consell General i pel Ministeri Fiscal, i dels escrits de conclusions del Ministeri Fiscal, registrats el dia 18 de desembre de 1995, dels serveis dels coprínceps, registrats el dia 22 de desembre de 1995, i del Consell General, registrats el dia 29 de desembre de 1995, es poden extreure, en resum, les posicions següents:

1. Els representants personals dels coprínceps, a més de sol.licitar un dictamen previ d'inconstitucionalitat sobre la totalitat de la Llei qualificada de la nacionalitat, manifesten en concret el fonament dels seus dubtes de constitucionalitat sobre l'article 2, d'aquesta Llei qualificada, perquè entenen que vulnera el principi d'igualtat; per la mateixa causa posen en qüestió els articles 25 i 28; es qüestionen igualment els articles 5 i 6, perquè poden ser contraris a l'article 15 de la Declaració universal dels drets humans; es dubta també de la constitucionalitat de tot el títol III, perquè pot ser contrari al principi de seguretat jurídica reconegut a l'article 3 de la Constitució; a l'últim, es qüestiona

igualment la constitucionalitat de l'article 36 de la Llei qualificada de la nacionalitat, perquè es pot entendre que en aquest precepte es conté una delegació de la potestat legislativa contrària al que preveuen els articles 7.1 i 60.2 de la Constitució.

2. Per la seva part, el Consell General no solament justifica la constitucionalitat en ple de la Llei i de cadascun dels preceptes especialment objecte del dictamen d'aquest Tribunal, basant-se en raons que després es comentaran en part, sinó que també introdueix una causa essencial d'inadmissibilitat processal a radice del procediment de requeriment d'aquest dictamen previ d'inconstitucionalitat. Segons l'opinió del Consell General, hi ha una manca de legitimació activa per iniciar-lo "per no haver estat interposat el requeriment personalment pels Coprínceps (conjuntament o separadament) o per mitjà de la delegació expressa a la que es refereix l'article 46.2 de la Constitució".

La contradicció, doncs, és tant material com adjectiva o processal.

3. El Ministeri Fiscal tercereja en la matèria i, mitjançant diversos arguments jurídics, estima que l'article 2 de la Llei qualificada de la nacionalitat no infringeix el principi d'igualtat; que l'article 5 pot ser inconstitucional perquè, al seu torn, pot donar lloc a situacions d'apatrídia, contra el que estableix l'article 15 de la Declaració universal dels drets humans, vigent a Andorra; que el títol III de l'esmentada Llei de nacionalitat pot crear situacions contràries al principi de seguretat jurídica reconegut a la Constitució; que l'article 28 pot donar lloc a una situació d'apatrídia prohibida per la mateixa Declaració universal i, finalment, que l'article 36 de la mateixa Llei de nacionalitat també pot ser contrari a la Constitució per la remissió que efectua al seu desplegament reglamentari que podria contradir els articles 7.1 i 60.2 de la Constitució.

Tercera. Sobre la competència dels representants personals dels coprínceps per interposar el requeriment de dictamen previ

Convé, abans d'entrar a formular el contingut material d'aquest dictamen, fer referència a una important qüestió prèvia plantejada en l'escrit emès pel Consell General: el de la no-procedència processal de la tramitació mateixa d'aquest procediment per manca de la "delegació expressa" exigida per l'article 46.2 de la Constitució perquè els representants personals dels coprínceps puguin, com a acte de lliure decisió, requerir d'aquest Tribunal l'esmentat dictamen d'inconstitucionalitat.

També en aquest punt fan falta diverses consideracions, perquè, de la lectura de l’aute d'admissió i de petició d'escrit d'ampliació del requeriment plantejat pels representants personals dels coprínceps, es desprèn que aquest Tribunal no va considerar necessari pronunciar-se sobre el compliment d'aquest requisit de delegació expressa: si ho hagués considerat ho hauria fet constar. Però, un cop

plantejada la qüestió pel Consell General, i atesa la seva importància, hem d'abordar el problema i manifestar les raons constitucionals que ens aconsellen mantenir l'opinió que tàcitament vam mantenir en el nostre aute anterior.

Segons el parer d'aquest Tribunal, l'exigència de delegació expressa que la Constitució conté i la delimitació del seu mateix contingut constitucional afecten molt sensiblement l'equilibri entre els òrgans constitucionals. D'aquesta delimitació depèn bona part del significat institucional dels representants personals dels copríncep s i, per connexió, de la mateixa institució del coprincipat. Aquesta delegació expressa, d'altra banda, s'exigeix per a actes de naturalesa diversa: el requeriment de dictamen previ d'inconstitucionalitat de les lleis, el requeriment de dictamen sobre la inconstitucionalitat dels tractats internacionals, la interposició de conflictes competencials i l'atorgament de l'acord per a l'adopció del text d'un tractat internacional. No és possible, per tant, amb motiu d'un procediment com aquest, de pronunciar-se sobre una qüestió en "via incidental" que, possiblement, és molt més transcendent que el mateix objecte directe del procediment principal i que afecta supòsits tan diversos. A això, s'hi afegeix l'existència, almenys, de dues possibles interpretacions del concepte de "delegació expressa", cap de les quals és deduïble amb claredat del text constitucional i que tenen significats molt divergents: una interpretació literal que entén la paraula "expressa" com oposada a "tàcita", o una interpretació doctrinal, freqüent en l'àmbit del dret privat, que entén aquest adjectiu com equivalent a una delegació concreta en cada cas.

Aquesta última consideració, juntament amb el principi general de presumpció de legitimitat dels actes dels poders públics, obliga aquest Tribunal a no pronunciar-se sobre cap d'aquestes interpretacions o, fins i tot, sobre d'altres que hi pogués haver, tant més que en els nomenaments respectius dels representants personals dels copríncep s i en els decrets respectius de fixació de les seves funcions, hi ha fórmules de delegació general que ofereixen un fumus boni iuris suficient per poder entrar a conèixer el fons, en aquest cas, de l'assumpte que se'ns planteja, sobretot quan aquests actes de delegació han estat rebuts i acceptats fins a la data per les altres institucions polítiques de l'Estat sense cap reserva.

En resum, doncs, aquest Tribunal entén que aquest procediment que segueix no és la via processal adequada per resoldre l'excepció de la possible manca de competència dels representants personals que, o bé hauria de ser objecte específic d'un dels recursos previstos en la Constitució, o bé segons sembla més raonable atesa la naturalesa política del tema, d'un acord entre les institucions afectades.

Quarta. Sobre la doctrina d'aquest Tribunal en matèria de nacionalitat

Convé, d'acord amb el que s'ha exposat fins aquí, efectuar unes recapitulacions amb l'única finalitat processal de delimitar el centre del problema que se sotmet al nostre dictamen.

Com se sap, la Llei sobre nacionalitat aprovada en data 3 de setembre de 1993 i publicada el 28 de setembre del mateix any, després, per tant, de l'entrada en vigor de la nostra Constitució, va ser objecte d'un primer recurs directe d'inconstitucionalitat sobre el qual va recaure la nostra sentència 93-1-L, de 15 de març de 1994. És cert que la Llei objecte del dictamen actual és una llei distinta en relació amb la que s'acaba de citar; però no ho és menys que, com a principi consagrat a l'article 3. 1 de la LQTC i d'acord amb el més general de seguretat jurídica, aquest Tribunal queda autovinculat, amb les excepcions que el precepte d'aquella Llei conté, pels seus propis criteris interpretatius manifestats a través dels precedents. Per això, convé recordar la doctrina que allí es va establir respecte d'algunes qüestions que es tornen a reproduir o que són especialment pertinents per al cas present.

Es deia, en efecte, que la Llei "per al període posterior a la seva publicació, pot subordinar el manteniment d'una situació objectiva anterior, atribuïda originàriament o adquirida, a una nova obligació, a condició, tanmateix, de deixar als titulars d'aquesta situació un termini raonable per complir aquesta obligació, en defecte del qual aquesta nova exigència seria arbitrària". S'hi afegia, igualment, que "No hi ha impediment perquè, pel que concerneix la pèrdua de nacionalitat, la Llei qualificada estableixi, per raó de la diferència de situacions, normes específiques per a les persones que hagin adquirit la nacionalitat andorrana després del seu naixement, normes que no es podran aplicar a les persones a les quals aquesta nacionalitat hagi estat atribuïda des del seu naixement". I continuava: "Això implica, d'una banda, que es deixi un termini raonable a cada persona concernida, per provar que no té, o bé que ha deixat de tenir, una nacionalitat estrangera, i, d'altra, que qui no aporti aquesta prova sigui privat de la nacionalitat andorrana, en condicions que, d'acord amb els articles abans citats de la Constitució, respectin el seu dret al jutge." També s'afirmava que "Era permès al legislador de preveure la pèrdua de nacionalitat andorrana del menor que adquireix una nacionalitat estrangera en passar, o després d'haver passat, sota la pàtria potestat exclusiva d'un estranger; però no li era permès retirar la nacionalitat andorrana quan l'adopció o la legitimació abans citada no s'acompanyava, o no va seguida, de l'adquisició d'una altra nacionalitat". I, quant al principi d'igualtat, s'efectuaven les afirmacions següents: "El principi d'igualtat no s'oposa al fet que el legislador dicti disposicions diferents per regular situacions diferents, a condició, tanmateix, que les disposicions diferents siguin justificades per la diferència de situacions i siguin congruents amb l'objecte de la Llei que les conté". "Les persones a les quals la nacionalitat andorrana és atribuïda des del seu naixement es troben en una situació diferent d'aquelles que han adquirit aquesta nacionalitat després del seu naixement. Per tant, és permès al legislador d'exigir d'aquell que ha adquirit la nacionalitat andorrana una prova particular i raonable d'integració al Principat, sense exigir-la d'aquell al qual aquesta nacionalitat ha estat atribuïda originàriament pel fet del seu naixement."

Aquesta és la doctrina bàsica que es va establir en la nostra sentència anterior i que tindrem ocasió de comentar en les consideracions posteriors; encara que, segons es veu, aquesta doctrina és coherent amb el mandat constitucional de l'article 7. 2, que imposa el principi d'incompatibilitat de la condició ciutadana de la persona que té la nacionalitat andorrana si s'adquireix o es manté una nacionalitat diferent, amb la conseqüència de la pèrdua d'aquella, s'admet, com no podia ser d'una altra manera, la capacitat del legislador per regular les condicions del manteniment de la nacionalitat; igualment, s'estableix la diferència de situació que comporta la forma en què s'ha obtingut la nacionalitat; es reprodueix la doctrina, establerta pel Tribunal Europeu de Drets de l'Home, de la raonabilitat del tracte diferencial quan respon a situacions diferents i és, a més, proporcional amb aquesta diferència i amb la finalitat de la norma tal com les ha concebudes el legislador; recorda, en

fi, que la nacionalitat és un dret que, en tot cas, ha de ser objecte de protecció jurisdiccional.

Cinquena. Sobre els plantejaments generals de la Llei qualificada de la nacionalitat

Quant al fons material que se'ns planteja i per enquadrar les observacions que després es faran, cal, en primer terme, oferir una caracterització general del contingut de la Llei de nacionalitat, objecte d'aquest dictamen d'inconstitucionalitat. Una lectura atenta de la Llei ens permet observar que el model de nacionalitat que s'hi regula respon al caràcter del que la doctrina denomina "model mixt", és a dir, un model en què es combinen factors derivats de l'anomenat ius sanguinis i altres, en canvi, derivats del ius soli. Aquesta amalgama de factors o elements, tanmateix, s'inclina pel ius soli, o dret de la terra en què es neix o es viu, reforçat, a més, per l'exigència de determinats requisits de residència principal i permanent al Principat en els casos d'adquisició i pèrdua de la nacionalitat i, en algun supòsit concret, de demostració de determinats estàndards d'integració cultural i convivencial en l'entorn social d'Andorra.

En aquest sentit, el legislador és molt lliure de poder optar per qualsevol model possible sense que això afecti la constitucionalitat o la inconstitucionalitat de la norma i, per això, podrien semblar inútils les observacions anteriors. Tanmateix, no ho són. La determinació d'un model en el qual predominen amb certa claredat elements del ius soli ens demostra la finalitat material predominant de la Llei i ens permetrà raonar sobre l'adequació o la manca d'adequació a aquesta finalitat de determinats preceptes que puguin afectar el principi d'igualtat.

D'altra banda, la Llei distingeix entre nacionalitat d'origen (títol I) i la nacionalitat adquirida o sobrevinguda (títol II), i diferencia en aquesta última els supòsits d'adquisició voluntària si tenen lloc determinades condicions (articles 8, 9, 10 i 11) i d'adquisició sobrevinguda per previsió directa de la Llei (article 12). Al títol III s'aborden els supòsits de pèrdua de la nacionalitat andorrana que segueix el principi, establert per l'article 7 de la Constitució, d'ordenar la incompatibilitat entre la possessió d'aquesta nacionalitat i la possessió simultània de qualsevol altra nacionalitat estrangera. El títol IV descriu els supòsits de la possibilitat de recuperació de la nacionalitat andorrana. Finalment, el títol V estableix les línies, unes vegades molt concretes i altres més generals, de regulació dels diversos procediments destinats a fer efectives les previsions legals en nacionalitat. Aquí no hi ha res, tampoc, que en aquest esquema general hagi d'oferir dubtes de constitucionalitat: una vegada més, el legislador és lliure de sistematitzar la Llei com ho consideri oportú.

En aquest doble pla general (model de nacionalitat i sistema de la regulació) no s'aprecien vicis d'inconstitucionalitat, com tampoc no se n'aprecien en un tercer pla: el del procediment d'aprovació juntament amb el tipus de llei utilitzada (reserva de llei especial), per efectuar la regulació de la matèria de la nacionalitat. En haver estat aprovada per unanimitat del Consell General sota la forma de llei qualificada s'han complert, segons consta en les actuacions d'aquest procediment, els requisits formals exigits per la Constitució.

Per tant, s'ha de fer atenció a possibles inconstitucionalitats concretes per raó del seu contingut material. I per a això, creiem necessari analitzar primer les normes de la Llei de la nacionalitat que han estat esmentades especialment per l'escrit de requeriment dels representants personals dels coprínceps.

Sisena. Sobre la possible vulneració del principi d'igualtat

Segons s'indicava anteriorment, en els escrits de requeriment i d'ampliació d'aquest, el dubte d'inconstitucionalitat se centrava especialment en els articles 2, 5, 6, tots els corresponents al títol III, 25, 28 i 36, encara que la referència a l'article 25 del segon escrit d'ampliació no era en el primer escrit de requeriment. En tot cas, l'anàlisi d'aquests preceptes queda facilitat per al Tribunal per la sistematització dels requeridors de les possibles lesions constitucionals produïdes.

Els representants personals comencen invocant la possible lesió del principi constitucional d'igualtat. Per als requeridors aquest principi d'igualtat pot ser vulnerat pels articles 2, 25 i 28 de la Llei de la nacionalitat.

1. En el primer cas (article 2), perquè en establir com a nacional andorrà d'origen "l'infant nascut a l'estranger, si almenys un dels pares és andorrà i nascut al Principat d'Andorra" està creant, a parer seu, un tracte discriminatori o no justificat respecte de l'infant nascut a l'estranger d'un progenitor andorrà nascut també a l'estranger (article 9.1 de la Llei de la nacionalitat) que no és considerat nacional d'origen, com el primer, sinó únicament com a subjecte del dret d'accés a aquesta nacionalitat amb caràcter voluntari. A parer dels requeridors "infants en la mateixa situació (nascuts a l'estranger d'un ascendent andorrà) no tindrien, doncs, el mateix estatut jurídic sense que una diferència de situació ho justifiqui". Aquesta situació, assenyalen, sembla contravenir l'article 7 de la Declaració universal dels drets humans, vigent a Andorra, que prohibeix tota discriminació segons els orígens, i l'article 6.1 de la Constitució que adverteix que ningú no pot ser discriminat per raó de naixement, així com l'article 13.3 de la mateixa Constitució quan assenyala que tots els fills són iguals davant la llei amb independència de la seva filiació.

Si deixem de banda aquesta última referència, que no és aplicable de cap manera al cas perquè el que prohibeix l'article 13.3 de la Constitució, és la diferència de tractament legal dels fills nascuts dins o fora del matrimoni (i, en conseqüència, no es pot referir a fills nascuts de diferents progenitors als efectes de la nacionalitat), ens hem de centrar en la possible confrontació d'aquest precepte amb el principi general d'igualtat. I el cert és que dues situacions, en aparença iguals (fills nascuts a l'estranger de progenitor andorrà), són tractades en la Llei de manera diferent en funció únicament del lloc de naixement del progenitor: per a uns es reconeix la nacionalitat d'origen (article 2); per a altres, se'n possibilita únicament l'adquisició (article 9.1 de la Llei). Un cop plantejat el problema en

aquests termes, sens dubte ens trobaríem davant d'una disposició arbitrària, contrària al principi d'igualtat, inconstitucional i, per tant, nul.la. No s'ha d'oblidar, tanmateix, que en aquest hipotètic supòsit la hipotètica, al seu torn, declaració de nul.litat tindria una conseqüència possiblement no desitjada pel requeridor: l'únic precepte que quedaria per regular, la situació dels infants nascuts a l'estranger de progenitor andorrà, seria l'article 9.1 de la Llei de nacionalitat, és a dir, el que únicament possibilita la seva adquisició: allò que aquest Tribunal no pot, en principi, és pronunciar-se sobre quin dels dos preceptes li sembla "més" constitucional, sinó solament sobre el precepte de la constitucionalitat de la qual es dubta expressament.

Però, al marge d'aquesta última digressió que, en tot cas, s'hauria de tenir en compte quan s'invoca el principi d'igualtat sobre o contra preceptes d'una llei, el cert és que en ambdós supòsits de fets o situacions regulades per la Llei no es dóna una coincidència completa: en el supòsit de l'article 2, el progenitor és andorrà nascut al Principat d'Andorra i, en l'altre supòsit, és andorrà no nascut al Principat d'Andorra. Per tant, al problema plantejat en els termes que abans s'esmentaven li manca una dada objectiva: el lloc de naixement del progenitor.

S'haurà d'analitzar, per tant, si aquesta última dada és rellevant a l'efecte de l'obtenció de la nacionalitat i si aquesta rellevància justifica la diferència de tractament o, el que és el mateix, si en realitat ens trobem davant de situacions diferents. Com s'assenyalava en la nostra sentència 93-1-L, "El principi d'igualtat no s'oposa al fet que el legislador dicti disposicions diferents per regular situacions diferents, a condició, tanmateix, que les disposicions diferents siguin justificades per la diferència de situacions i siguin congruents amb l'objecte de la llei que les conté."

Sobre la rellevància del fet del lloc de naixement del progenitor sembla haver-hi cert acord en el dret comparat. Així, l'article 19.3, secció II, del Codi civil francès, considera francès "par la naissance en France", "L'infant, legítim o natural, nascut a França quan almenys un dels seus pares hagi nascut també a França" ("Est français l'enfant, légitime ou naturel, né en France lorsque l'un des ses parents au moins y est lui-même né"). I, en l'actual regulació espanyola del Codi civil, hi ha dos casos, almenys, en els quals el lloc de naixement del progenitor condiciona la nacionalitat: la disposició transitòria tercera de la Llei 18/1990 permet optar per la nacionalitat espanyola a "les persones el pare o la mare de les quals hagués estat originàriament espanyol i nascut a Espanya"; l'article 17. 2 vigent del Codi civil estableix que són espanyols d'origen "els nascuts a Espanya de pares estrangers si, almenys, un d'ells hagués nascut també a Espanya". El Codi de la nacionalitat de Bèlgica, en l'article 8.2, atribueix la nacionalitat belga al nen nascut a l'estranger "a) D'un ascendent belga nascut a Bèlgica o en els territoris sotmesos a l'autoritat belga o confiats a l'administració de Bèlgica". Es podrien esmentar altres exemples, inclosos els relatius al dret anglosaxó, però amb els ressenyats d'estats pertanyents al Consell d'Europa i a la Unió Europea es mostra suficientment, a parer nostre, la rellevància del lloc de naixement del progenitor a l'efecte de l'atribució o l'obtenció de la nacionalitat.

La raó del tractament diferencial pel lloc de naixement del progenitor resideix, en tots aquests casos, en l'intent de compensar el ius sanguinis amb el ius soli en aquells supòsits en què es pugui

presumir un determinat grau o possibilitats majors d'integració cultural, social i política en l'àmbit de l'Estat amb el qual s'ha de vincular civilment i políticament el nou ciutadà.

En allò que fa referència a l'article 2, en relació amb el 9.1 de la Llei de la nacionalitat andorrana, objecte d'aquest dictamen, el plantejament és molt similar. El que de la mateixa Llei qualificada es desprèn, de forma objectiva, és que per al legislador mateix no hi ha identitat de situació entre la d'un infant que neix a l'estranger de pare andorrà nascut a Andorra i la d'un altre infant que neix també a l'estranger de progenitor andorrà no nascut a Andorra. El legislador interpreta aquest fet, que en si mateix és purament sociològic, per donar-li forma jurídica diferenciant ambdues situacions. I no s'ha d'oblidar que la rellevància es troba expressa en la Llei mateixa quan es preveu el cas (article 35) del fill nascut accidentalment a l'estranger que seria andorrà si hagués nascut al Principat si "la mare tingui la seva residència principal i permanent al Principat d'Andorra.". És a dir, la dada principal es troba en el naixement real o assimilat dins del Principat d'Andorra i, a partir d'aquest, es poden fer matisacions en funció de criteris que després es tindrà ocasió d'analitzar.

En conseqüència, la diferència existeix i no és arbitrària. Es podrà discutir que, a la pràctica, tenen lloc situacions en què aquesta interpretació no és correcta, però igualment s'ha d'admetre que el legislador, decidint sobre la finalitat de la major integració al Principat, cosa que és plenament legítima, pot també legítimament estimar que hi ha un fet diferencial rellevant com és el referit al lloc de naixement del progenitor.

Aquesta finalitat d'aconseguir el nivell màxim d'integració al Principat i d'obtenir una forta identitat nacional -d'aquí ve el predomini del ius loci a què s'ha fet referència anteriorment- cobra un segon i especial significat: el d'impedir la desvinculació amb el Principat d'Andorra de successives generacions de persones que, havent nascut totes elles a l'estranger i sent el seu ascendent de nacionalitat andorrana, puguin crear en el seu estatut personal una espècie de "bandera de conveniència" en interès particular i sense cap obligació per a l'Estat d'Andorra.

La diferència de tracte es mostra, així, coherent amb la finalitat de la Llei i, en aquest sentit, tampoc no és inconstitucional.

En conseqüència, queda un últim punt d'anàlisi: el de la proporcionalitat de la diferència de tracte en les situacions diferents en relació amb el fi perseguit: resideix a no negar la nacionalitat al fill de pare andorrà no nascut a Andorra (hi ha països que la neguen a partir d'una determinada generació) sinó en el fet que la pugui adquirir manifestant la seva voluntat d'integració al Principat a través de l'expedient que regula l'article 28 de la Llei.

No és, doncs, desproporcionat el tracte diferencial en relació amb el fi proposat i, per tant, l'article 2

de la Llei objecte d'aquest dictamen no és inconstitucional.

2. També mostren els seus dubtes els representants personals sobre la constitucionalitat dels articles 25 i 28 de la Llei, per possible violació del principi d'igualtat. Segons el seu escrit d'ampliació, els articles 25 i 28 de la Llei qualificada donen lloc a dues situacions diferents que semblen contràries al principi d'igualtat davant la llei, i això perquè el primer d'aquests preceptes imposa l'obligació de perdre la o les nacionalitats estrangeres que pugui posseir una persona que ha adquirit definitivament i sense condicions la nacionalitat andorrana i que reuneixi el requisit, per tant, de tenir una nacionalitat sòlidament adquirida, mentre que el segon imposa la mateixa obligació als qui adquireixen o recuperen la nacionalitat andorrana sota condició suspensiva, o sigui que, en síntesi, no es pot perdre una nacionalitat sense haver-ne aconseguit una altra de definitiva i sense condicions.

D'aquest raonament sembla deduir-se que l'article 25 de la Llei no ofereix dubtes de constitucionalitat; el que els ofereix és l'article 28 si es compara amb la regulació continguda en aquell, perquè situacions iguals són tractades de manera diferent. I, tanmateix, aquesta afirmació no és correcta: l'única identitat que té lloc és que en ambdós casos es tracta d'imposar una obligació de pèrdua de nacionalitat estrangera, però els supòsits de fet són radicalment diferents. En el primer cas ens trobem davant d'un supòsit de persones que ja són andorranes amb plenitud de drets i obligacions corresponents a la seva condició de ciutadanes del Principat, entre les quals hi ha la de renunciar a l'altra o les altres nacionalitats. En el segon, es tracta de persones que no tenen aquesta condició i sobre les quals l'Estat exerceix plenament la seva sobirania a l'efecte de l'atorgament de la nacionalitat, i pot imposar els requisits que estimi pertinents per a la seva obtenció -tret del cas dels supòsits d'apatrídia.

No hi ha, doncs, vulneració del principi d'igualtat perquè ambdues situacions o supòsits de fet no són comparables i, en conseqüència, no correspon analitzar ni la proporcionalitat en el tracte ni la raonabilitat de la diferència.

Un problema diferent, en canvi, és el plantejat per l'afirmació dels representants personals quan afirmen que el requisit exigit en l'article 28 de la Llei sobre la prova de la pèrdua de l'altra o les altres nacionalitats és d'impossible compliment perquè, es diu, encara que no amb aquestes paraules, que l'adquisició o la recuperació de la nacionalitat andorrana exigiria sempre o una situació prèvia d'apatrídia -i aquesta situació està prohibida pel dret internacional-, o la inviabilitat de la pèrdua d'altres nacionalitats perquè cap estat no admet tal pèrdua si prèviament no s'ha obtingut una nacionalitat "definitiva i sense condicions". Això és el que assenyala també el Ministeri Fiscal, amb referència a l'article 15 de la Declaració universal dels drets humans, encara que no afirma que creï apatrídia sinó que podria crear-la.

Convé, per tant, analitzar aquest enfocament perquè, com és evident, si aquest precepte exigeix una

situació prèvia d'apatrídia hauria de ser declarat nul ja que imposa una condició prohibida per la Declaració universal dels drets humans i, en la seva virtut, de la mateixa Constitució.

Doncs bé, el que assenyala l'article 28 de la Llei és que, per adquirir la nacionalitat andorrana en virtut dels articles 8, 9, 10, 11 i 12 de la mateixa Llei, cal formar expedient davant del Govern que es resoldrà positivament o negativament. La resolució positiva està sotmesa, en efecte, a condició: s'obre un termini de cinc anys perquè la persona interessada pugui provar haver perdut la o les nacionalitats que tenia fins en aquest moment i, si no ho fa, la resolució inicial favorable queda caducada. Aquesta és la previsió que el legislador ha ideat per fer possible el mandat constitucional d'interdicció de la doble nacionalitat, tenint en compte, a més, que aquest principi de fomentar o d'imposar la nacionalitat única és el general tant en dret internacional com en la gran majoria del dret intern dels diversos països, de manera que l'admissió de la doble nacionalitat és clarament l'excepció.

D'aquesta manera, des de la perspectiva del dret intern andorrà, s'obren unes vies d'adquisició o recuperació de la nacionalitat que podran ser més o menys amples, més o menys estretes, però que, com a opció política, no només són adequades a la Constitució sinó que són un camí, entre d'altres possibles, per acomplir el seu mandat. Aquest camí, segons s'indica en l'escrit dels representants, és d'impossible compliment ja que cap estat no admet la pèrdua de nacionalitat si, prèviament, no se n'ha assolit una altra de "definitiva i sense condicions" i perquè així ho exigeixen els principis de dret internacional públic universalment admesos. Aquesta afirmació no pot ser compartida per aquest Tribunal en cap de les dues vessants: hi ha una infinitat de supòsits de renúncia voluntària a la nacionalitat, fins i tot de pèrdua obligatòria en els ordenaments interns, i no sembla que hi hagi cap principi de dret internacional públic universalment admès que expressi que per canviar de nacionalitat se n'hagi d'haver obtingut prèviament una altra de "definitiva i sense condicions".

Un cop arribats en aquest punt, i atesa la imprecisió del concepte de "nacionalitat adquirida definitivament i sense condicions", cal invocar el mateix concepte de nacionalitat que, en el sentit de dret públic, és un vincle juridicopolític del ciutadà amb l'estat, el qual, al seu torn, està desvinculat, com indica la doctrina majoritària, de tota directriu imperativa. El dret internacional reconeix el dret a una nacionalitat, però ni la configura, ni en reconeix el dret a optar per una nacionalitat determinada (encara que sí que reconegui el dret a canviar de nacionalitat).

Una vegada situats en aquest àmbit, cal analitzar, a l'efecte del mateix concepte de la nacionalitat, el significat de la resolució favorable del Govern a les peticions d'adquisició o recuperació de la nacionalitat andorrana. Doncs bé, la resolució favorable de l'expedient de petició de nacionalitat no és sinó el compromís jurídic de l'Estat que la Llei preveu, a efectes interns i a efectes internacionals, del fet que el peticionari no només reuneix totes les condicions per ser nacional andorrà, sinó també que, un cop resolt l'impediment constitucional de la doble nacionalitat, l'andorrana es formalitzarà mitjançant decret que produirà les conseqüències definitives en el moment en què l'esmentat impediment desaparegui. Vistes així les coses, no es pot produir apatrídia perquè, si s'ha perdut la nacionalitat estrangera, el Govern està obligat a reconèixer definitivament l'andorrana, i si no s'ha

perdut, el que passa és que no s'adquireix l'andorrana però es manté l'anterior.

I respecte a la impossibilitat de pèrdua de l'altra o d'altres nacionalitats si prèviament no s'ha obtingut l'andorrana, ja s'ha indicat que això no succeeix en tots els supòsits. Però, a més, en el present cas, cal pensar en termes de dret nacional andorrà i no en termes de dret nacional estranger. Això vol dir que, entesa la resolució positiva de l'expedient de petició de nacionalitat com a compromís internacional de l'Estat de concedir la nacionalitat si es resol l'impediment de la pèrdua de la o les altres nacionalitats, el problema ja no és en el dret intern sinó en el d'aquells estats que o bé simplement neguen del tot que els seus ciutadans puguin perdre la nacionalitat d'aquest estat, o bé entenen que no és suficient aquest compromís internacional adquirit per l'Estat d'Andorra per utilitzar la pèrdua de nacionalitat. En tots dos casos, la no-adquisició o recuperació de la nacionalitat andorrana no és imputable al dret intern sinó al dret de l'estat a la nacionalitat del qual es vulgui renunciar.

En conseqüència, l'article 28, en la perspectiva analitzada, no és inconstitucional.

No obstant això, el Ministeri Fiscal planteja un últim dubte d'inconstitucionalitat sobre l'article 28. Aquest dubte gira entorn de la consideració per part del Govern, durant el termini de cinc anys, de la suficiència de la prova de pèrdua de la nacionalitat anterior. Per al Ministeri Fiscal, textualment, "en el referit precepte només es preveu que el Govern per decret resolgui de forma positiva l'atorgament de la nacionalitat andorrana. En el supòsit de què el Govern no consideri suficient la prova i el jurament prestats pel sol.licitant, no resol negativament sinó que pel transcurs dels cinc anys es considera caducada la resolució favorable. Aquesta caducitat, sembla impossibilitar l'accés al control jurisdiccional de la no concessió de la nacionalitat, en els casos en què el Govern considera insuficient la prova de pèrdua de la nacionalitat anterior o el jurament prestat pel sol.licitant. Aquest fet atempta al principi de seguretat jurídica de l'article 3.2 i el dret al procés després de l'art. 10-1, ambdós del text constitucional". Tanmateix, de l'esmentat precepte no es pot extreure aquesta interpretació sinó més aviat la contrària: el termini de cinc anys concedit no s'estableix perquè el Govern actuï discrecionalment (i encara menys arbitràriament), sinó perquè les persones interessades puguin, en el decurs d'aquest termini, resoldre els defectes es puguin anar presentant en la tramitació de la prova de pèrdua de la nacionalitat anterior. Tramitació que està subjecta al dret administratiu -ja que ens trobem davant l'exercici d'un dret subjectiu de transcendència pública- i , per tant, sotmesa tant al control del dret procedimental administratiu com al control de la jurisdicció administrativa. La caducitat, per tant, no es podrà produir si hi ha accions pendents en via jurisdiccional instades per les persones interessades. Dit d'una altra manera, la caducitat es presenta com a termini per generar accions, tant administratives com jurisdiccionals, en defensa del mateix dret i amb la finalitat d'obtenir la nacionalitat, i no pas com a element que anul.la les actuacions realitzades.

Tampoc, doncs, en aquesta perspectiva, l'article 28 de la Llei de nacionalitat no és inconstitucional.

Setena. Sobre la possible violació del dret de cada individu a posseir una nacionalitat, article 5 de la Constitució

Els representants personals es qüestionen, també, la constitucionalitat dels articles 5 i 6 de la Llei qualificada de la nacionalitat, perquè pot contravenir l'article 5 de la Constitució per tal com aquest declara vigent la Declaració universal dels drets humans, i aquesta Declaració, en l'article 15, considera la nacionalitat com un dret fonamental de la persona que, segons l'escrit d'ampliació ja referit, i de forma textual, proclama els punts següents:

"- Tota persona té dret a una nacionalitat

- Ningú no pot ésser privat arbitràriament de la seva nacionalitat

- Tot individu té dret a canviar de nacionalitat"

Abans d'entrar en l'anàlisi de contingut, convé una vegada més recollir no una interpretació de l'article 15 de la Declaració universal dels drets humans, sinó deixar constància de la literalitat del precepte. I aquest precepte diu així: "Article 15, 1. Tot individu té dret a una nacionalitat. 2. Ningú no pot ésser privat arbitràriament de la seva nacionalitat ni del dret a canviar de nacionalitat." La versió de l'article 15 de l'esmentada Declaració universal ja no és exactament la mateixa que s'ofereix en l'escrit d'ampliació dels representants. Allò que assenyala aquest article no és que "tot individu té dret a canviar de nacionalitat" sinó que "ningú no pot ésser privat arbitràriament de la seva nacionalitat ni del dret a canviar de nacionalitat". La diferència entre ambdues percepcions és molt clara: allò que es dedueix de l'article 15 de la Declaració universal no són drets absoluts i intangibles sinó que són drets limitats pels ordenaments interns, una limitació que pot arribar als supòsits de privació d'aquests drets a persones concretes sempre que la dita privació no es porti a terme de manera arbitrària, és a dir, sempre que s'efectuï d'acord amb les normes pròpies d'un estat de dret. I això val tant per al dret a una nacionalitat com per al dret a canviar de nacionalitat.

Feta aquesta primera i necessària precisió, s'ha d'abordar el nucli del dubte d'inconstitucionalitat esmentat en l'escrit dels representants personals, formulat en els termes següents: "es demana al Tribunal Constitucional que dictamini si les disposicions dels articles 5 i 6 són conformes a la Constitució en especial quan preveuen la pèrdua de la nacionalitat andorrana si les condicions de durada de residència no es donen, en la mesura que existeix un risc d'arribar a situacions d'apatrídia per la combinació de la legislació proposada i de les disposicions de legislacions d'altres països".

L'article 5 de la Llei qualificada de la nacionalitat assenyala que és andorrà (nacionalitat d'origen) "l'infant nascut al Principat d'Andorra de pares apàtrides o de pares estrangers i a qui les lleis estrangeres no li atribueixen la nacionalitat de cap dels pares". Sembla, per tant, que es posa remei a un possible cas d'apatrídia que ja va ser observat en la nostra anterior sentència, 93-1-L, sobre

aquesta mateixa matèria. El problema plantejat es refereix en concret al paràgraf segon: "Aquesta nacionalitat es perd si, durant la minoria d'edat de l'infant, la nacionalitat d'un dels pares li és atribuïda en compliment de la Llei nacional d'aquest progenitor i si aquest progenitor o, si és el cas, l'infant, no compleixen les condicions de residència previstes a l'article 6."

Com s'indica en l'escrit de contestació efectuat pel Consell General, aquest precepte s'ha d'integrar amb el que disposa l'article següent, ni que sigui perquè el primer es remet al segon. En tot cas, l'article 5 de la Llei té un contingut propi i específic distint dels supòsits de l'article següent: aborda el problema dels fills nascuts a Andorra de pares apàtrides o de pares estrangers sotmesos a un dret nacional que no atribueix la nacionalitat als seus fills. Davant d'aquesta situació, en matèria d'apatrídia, la regulació és molt clara: si aquests fills, durant la minoria d'edat, adquireixen la nacionalitat del progenitor, per definició ja no són apàtrides, encara que continuen sent andorrans si es compleixen les condicions de residència que es contenen a l'article 6 de la Llei; si no adquireixen la nacionalitat del progenitor tampoc no són apàtrides perquè són andorrans, si es compleixen les condicions de residència de l'article 6. No hi ha cap possibilitat d'apatrídia, si es compleixen les condicions de residència.

El problema, per tant, consisteix a comprovar si les condicions de temps i tipus de residència que s'exigeixen, a l'efecte de la pèrdua de la nacionalitat andorrana -pèrdua que, efectivament, podria donar lloc a situacions d'apatrídia- contenen disposicions arbitràries contràries a allò que disposa l'article 15 de la Declaració universal dels drets humans i a l'article 5 de la Constitució. O, dit en altres termes, ens hem de preguntar si l'ordenament jurídic andorrà pot privar de la nacionalitat andorrana al nascut a Andorra de progenitor apàtrida o estranger que no li traspassa la nacionalitat pròpia, per incompliment del deure de residència que estipula l'article 6 de la Llei de nacionalitat. La resposta, a parer d'aquest Tribunal, només pot ser positiva: pot ser privat de la nacionalitat per incompliment d'un dels requisits bàsics inherents a la mateixa concessió de nacionalitat. La Llei estableix amb claredat per a aquest tipus de supòsits quins són els requisits (residència) i el seu incompliment genera un supòsit de pèrdua de nacionalitat. Aquesta actuació dels poders públics i, en aquest cas, del legislador, no n'implica una privació arbitrària, sinó una privació sotmesa a regles pròpies d'un estat de dret. Si se'ns permet la menció clàssica, la nacionalitat, quant a vincle politicojurídic del ciutadà enfront de l'estat, no solament atorga a aquell l'status civitatis o l'status activae civitatis sinó també l'status subjectionis, a través del qual està sotmès al compliment necessari de l'ordenament jurídic: el seu incompliment genera sanció que, en aquest cas, condueix a la pèrdua de la nacionalitat. Es pot afirmar que un comportament així del progenitor i del fill pot donar lloc a una situació d'apatrídia i això pot ser cert en ocasions determinades i excepcionals, però, fins i tot en aquestes ocasions, no serien degudes a les determinacions de la Llei, sinó al comportament irregular i antijurídic dels afectats per aquestes determinacions. Potser un exemple extrem pot aclarir aquestes afirmacions: si, atesa la situació sociogeogràfica i política d'Andorra, hi entrés una o diverses famílies d'apàtrides, i en l'espai de temps de la seva escassa residència tinguessin un o més fills, els inscrivissin com a tals en els registres del Principat i, després, s'absentessin definitivament, sembla obvi que aquests fills no podrien ser considerats per tota la vida com a ciutadans andorrans. La raó, en aquest supòsit extrem, no és solament social o sociològica perquè, des de la perspectiva jurídica, la raó es troba en el fet que els nous ciutadans no havien complert la seva especial obligació de residència: qui els ha fet apàtrides no és l'ordenament jurídic particular d'Andorra, sinó l'incompliment per part seva de les obligacions contretes amb la nacionalitat que així se'ls atorgava. I és que la nacionalitat, com a dret, genera també obligacions específiques.

Per tant, l'article 5 no és inconstitucional.

Per raons idèntiques tampoc no és inconstitucional l'article 6 que estableix amb gran detall un altre supòsit del ius loci. L'obligació de residència principal i permanent de divuit anys, sumats els de residència del nascut a Andorra i els del seu progenitor, podrà donar lloc a problemes d'interpretació d'allò que s'entengui per residència principal i permanent, però no contradiu ni la Declaració universal dels drets humans ni, per tant, la Constitució.

Vuitena. Sobre la possible vulneració del principi de seguretat jurídica, article 3 de la Constitució

La invocació del principi de seguretat jurídica pels representants personals conté dos apartats: un primer en què s'adverteix que la Llei no regula o preveu les conseqüències sobre els drets civils exercitats o adquirits mentre es va exercir la nacionalitat andorrana i que, pel joc de les seves disposicions, es perd; i un segon referit, de nou, a l'article 28 de la Llei al qual s'imputa l'absència de criteris definits per apreciar la validesa de la prova de la pèrdua de la o les altres nacionalitats, negació del dret al procés per l'entrada en escena de la caducitat, i possibilitat de generar apatrídia.

No hi ha dubtes sòlidament fundats en ambdós apartats per allò que s'indicarà immediatament. En el primer apartat, perquè solament es poden produir dos supòsits hipotètics: o es tracta d'una llacuna de la Llei o es tracta d'una inconstitucionalitat per omissió (al marge que no es tracti ni d'una cosa ni d'una altra). Si es tracta d'una llacuna, s'haurà d'omplir mitjançant la interpretació del conjunt de l'ordenament jurídic andorrà entès com a sistema; si es tracta d'una inconstitucionalitat per omissió, aquest Tribunal no pot declarar inconstitucional una norma inexistent. I, quant al segon apartat, ja s'ha explicat en l'última part del punt sisè d'aquest dictamen el significat que, des de la perspectiva de l'estat de dret, s'ha d'atorgar a l'article 28 de la Llei. Els representants personals tenen causa fonamentada quan, pels conceptes utilitzats en aquest precepte, extreuen la conclusió que l'admissió de la prova de la pèrdua de l'altra o les altres nacionalitats es configura com un acte discrecional del Govern, entenent per aquest acte un lliure poder d'apreciació per part d'aquest. Expressions com "satisfacció del Govern", "Si la prova i la declaració rebudes pel Govern es consideren suficients", etc., que no tenen un contingut jurídic determinat, podrien donar lloc a aquesta conclusió. Però, si això es pot deduir del precepte, considerat aïlladament i sense tenir en compte els altres que l'acompanyen, analitzant la Llei qualificada en conjunt, com ja s'indicava, ni aquest poder es pot considerar discrecional ni en cap moment la Llei qualificada impedeix l'accés als tribunals. Al contrari, els articles 29, 30 i 31 contenen en detall els requisits de l'expedient d'atorgament de la nacionalitat i, en concret, aquest últim, no citat en els escrits dels representants personals ni del Ministeri Fiscal, assenyala textualment: "Una vegada instruït l'expedient, el Govern l'ha de resoldre per decret, que ha de ser motivat en cas de refús." I afegeix: "Aquesta decisió es recurrible en els termes previstos pel Codi de l'administració." La caducitat, per tant, adquireix el significat que se li atribuïa en el nostre anterior punt sisè.

Com que l'acte de decisió del Govern no és discrecional sinó reglat i com que no s'impedeix l'accés a la jurisdicció, l'hipotètic supòsit d'apatrídia que es podria originar per aquesta decisió no és congruent amb la causa d'inconstitucionalitat invocada.

No hi ha, per tant, violació del principi de seguretat jurídica ni del principi de legalitat garantits per la Constitució.

Novena. Sobre la possible violació dels principis promulgats als articles 7 i 60 de la Constitució

Convé reproduir textualment, un cop més, l'objecció presentada en aquest punt pels representants personals: "L'article 36 de la llei de nacionalitat, precisant les modalitats d'aplicació de les regles establertes a l'article 11 d'aquest mateix text, delegant al govern la missió de redacció del reglament que fixa els criteris d'integració, sembla contravenir els articles 7.1 i 60.2 de la Constitució que preveu que la llei de nacionalitat determini "les normes d'adquisició de la nacionalitat andorrana" mentre que l'article 60.2 prohibeix expressament la delegació legislativa de les matèries reservades a la llei qualificada.".

Aquest plantejament no es troba plenament fonamentat en termes constitucionals ni en els mateixos termes del sistema de fonts del dret que la Constitució estableix. Cal aclarir, en primer lloc, que ni l'article 11 ni l'article 36 de la Llei qualificada de la nacionalitat andorrana no efectuen cap delegació **legislativa** al Govern. L'article 59 de la Constitució és el que estableix el procediment i el contingut d'aquesta delegació legislativa i que, en síntesi, significa que el traspàs de la mateixa funció legislativa al Govern perquè sigui aquest qui, per delegació, i mitjançant norma de rang i força de llei, reguli la matèria objecte de la delegació. Al contrari, tant l'article 11 com l'article 36 ordenen al Govern la confecció i l'aprovació d'un reglament que, com se sap, és norma administrativa de rang inferior a la llei. No hi ha, doncs, delegació legislativa.

Però la relació entre llei i reglament de desenvolupament és una relació de complementarietat en moltes ocasions obligada, perquè freqüentment ocorre que les prescripcions generals d'una llei resulten inaplicables si no es concreten a través de les corresponents normes reglamentàries: com assenyala l'article 72.2 de la Constitució, el Govern exerceix la potestat reglamentària, és a dir, exerceix la potestat de dictar normes administratives per tal de fer aplicables les lleis. I aquesta potestat és pròpia i autònoma del Govern, de forma que, en principi, no cal un mandat exprés del legislador perquè l'exerceixi. D'altra banda, aquesta potestat reglamentària de complement i execució de les lleis es pot exercir, en principi, tant respecte a les lleis ordinàries com a les lleis qualificades. El límit del seu exercici, en ambdós casos, es troba en el fet que no suplanti la reserva material que la Constitució efectua respecte del poder legislatiu. Dit en altres paraules, que no innovi

jurídicament elements materials que corresponguin en exclusiva al legislador. Pot, en canvi, arbitrar reglamentàriament les mesures que estimi oportunes per a la concreció de les línies contingudes en la llei de regulació de la matèria. I si, a més, rep un mandat del legislador amb continguts concrets, com succeeix amb l'article 36 de la Llei qualificada de la nacionalitat, no solament pot sinó que ha d'aprovar el corresponent reglament desenvolupant aquells continguts objecte del mandat del legislador i encara més altres que estimi necessaris, per relació de complementarietat, amb les disposicions de la llei.

I, en el cas present, a més de ser obvi que no hi ha cap tipus de delegació legislativa, l'àmbit normatiu encarregat al Govern per la Llei és un àmbit complementari i de desenvolupament que no afecta la reserva de la llei sinó que la perfecciona i la complementa.

No hi ha, per tant, violació ni de l'article 7 ni de l'article 60 de la Constitució.

Desena. Sobre la constitucionalitat del capítol III

Se sol.licita, també, en els esmentats escrits dels representants personals, que aquest dictamen es pronunciï especialment sobre el títol III de la Llei qualificada, regulador dels supòsits de pèrdua de la nacionalitat andorrana. I encara que en l'escrit d'ampliació, tantes vegades citat, no es fa menció d'aquest títol, tret del que es refereix a l'article 25 que ja ha estat comentat anteriorment, convé contestar a aquesta sol.licitud i fer-hi els comentaris corresponents.

L'article 16 conté el principi de legalitat en matèria de pèrdua de la nacionalitat. No és, doncs, contrari a la Constitució.

L'article 17 preveu la renúncia voluntària de la persona que posseeixi una altra nacionalitat. No hi ha apatrídia i, per tant, no és inconstitucional.

L'article 18 preveu la pèrdua per adquisició voluntària d'una altra nacionalitat, encara que aclareix que el no-exercici d'una facultat de renúncia a l'adquisició d'una altra nacionalitat no significa que es tracti d'una adquisició voluntària. No s'aprecien indicis d'inconstitucionalitat.

L'article 19 permet la renúncia a la persona que contregui matrimoni i adquireixi la nacionalitat del cònjuge. Tampoc no és inconstitucional.

L'article 20 preveu la pèrdua de nacionalitat del menor adoptat o legitimat que obtingui la nacionalitat de la persona que exerceix sobre ell la pàtria potestat. Aquest precepte marca la correlació amb l'article 8 de la mateixa Llei que possibilita l'adquisició de la nacionalitat andorrana als adoptats. No és inconstitucional.

L'article 21 preveu la pèrdua per enrolament en un exèrcit estranger. Aquesta és una clàusula comuna en tot el dret comparat de la nacionalitat. No és inconstitucional.

L'article 22 ofereix alguna dificultat interpretativa: "Perd la nacionalitat -indica- la persona que exerceix un càrrec electiu o polític en un Estat estranger." La dificultat es troba en el fet que si l'exercici d'aquest tipus de càrrecs exigeix la nacionalitat del país on s'exerceixen, la previsió és redundant considerant la prohibició de doble nacionalitat, i si no exigeix la dita nacionalitat, supòsit improbable encara que possible, el concepte de "càrrec" sembla indicar el de càrrec representatiu en les instàncies de decisió política d'aquest mateix estat, entès en la seva versió més àmplia del conjunt dels seus diversos poders públics; o càrrec per designació lliure (i, per tant, no representatiu) de les instàncies polítiques corresponents. En definitiva, s'identifica amb el concepte de càrrec públic, electiu o de designació, que exerceix una funció política en i d'un estat estranger. En aquest sentit, l'esmentat precepte, també comú en el dret comparat, no és inconstitucional.

L'article 23 preveu la causa de pèrdua de nacionalitat en l'exercici actiu d'una altra nacionalitat encara que no hagi estat adquirida voluntàriament. Es pot repetir la mateixa interpretació a sensu contrario: ens trobem davant d'un cas de doble nacionalitat encara que no hagi estat adquirida voluntàriament. Aquí, hi cabrien dues interpretacions que, en el fons, són eliminades per les disposicions de l'article 25: una interpretació, a contrario, segons la qual la persona que tingui una altra nacionalitat, no adquirida voluntàriament i que no l'exerceixi de forma activa, no perd la nacionalitat andorrana; i l'altra, destinada a evitar la redundància, segons la qual tots aquests supòsits especials de pèrdua per doble nacionalitat tenen lloc sense necessitat que transcorri el termini de caducitat previst a l'article 25. Tanmateix, la Llei no diu res sobre aquests supòsits especials de pèrdua i s'haurà d'entendre que és aplicable el procediment previst a l'article 25. En tot cas, a l'igual dels anteriors, l'article 23 no és inconstitucional.

L'article 24, també comú en el dret comparat, que sanciona amb la pèrdua de la nacionalitat qui hagi fet declaracions falses o hagi omès voluntàriament la posada en coneixement de situacions de fet o de dret que li haurien impedit obtenir la nacionalitat andorrana, no és pròpiament un supòsit de pèrdua de nacionalitat sinó de no adquisició per nul.litat radical dels actes que van donar lloc al reconeixement de la nacionalitat andorrana. No hi ha inconstitucionalitat en aquest precepte.

Quant a l'article 25, poca cosa més es pot afegir al que ja s'ha indicat en totes les seves variants.

S'ha de reiterar únicament que no vulnera la Constitució.

Conclusió

Un cop analitzada en conjunt i detalladament la Llei qualificada de la nacionalitat, aprovada pel M.I. Consell General en la sessió del dia 5 d'octubre de 1995, aquest Tribunal, en virtut dels raonaments i de les consideracions contingudes en el present dictamen, no troba cap element que faci incórrer en vici d'inconstitucionalitat l'esmentada Llei qualificada.

Per tot el que s'ha exposat,

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

DECLARA:

Primer

Que la Llei qualificada de la nacionalitat no és contrària a la Constitució ni en la seva vessant material ni en la seva vessant formal.

Segon

Que a partir de la data en què es comuniqui el present aute als serveis dels coprínceps i al Consell General, queda suspesa la interrupció del termini de sanció de la Llei qualificada de la nacionalitat, que fou constatada per providència del magistrat ponent, de 6 de novembre de 1995.

Tercer

Notifiqui’s el present aute als serveis de S.E. els Coprínceps d’Andorra, al M.I. Consell General i al Ministeri Fiscal.

Quart

Publiqui’s el present aute, d’acord amb el que disposa l’article 67.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al Butlletí Oficial del Principat d’Andorra.

Acordat a Andorra la Vella, pel Tribunal Constitucional, el dia 8 de gener de mil nou-cents noranta-sis.

François Luchaire

Miguel Ángel Aparicio Pérez

President

Vicepresident

Pere Vilanova Trias

Joan Josep López Burniol

Magistrat

Magistrat