

## **SOBRE LA PARTICIPACIÓ DELS RESIDENTS ESTRANGERS EN LA VIDA PÚBLICA**

La participació de la població estrangera, que resideix legalment en un Estat, en la vida pública d'aquest Estat és una qüestió que ha estat àmpliament debatuda en l'entorn europeu en els darrers vint anys. Essencialment, penso que han estat dos els elements que han afavorit aquest debat: d'una banda, la construcció política de la Comunitat Europea que, cada cop més profunda, ha instituït una ciutadania europea que completa la ciutadania nacional, i d'una altra, la caiguda del mur de Berlín i, amb ella, la possibilitat per als ciutadans dels anomenats països de l'est de sortir lliurement del propi Estat, amb la consegüent mobilitat migratòria de la població d'aquests països, bàsicament per motius econòmics. A aquests factors s'hi han afegit també les migracions cada cop més freqüents de ciutadans de països d'altres continents, per motius econòmics o polítics, cap a Europa.

La primera de les iniciatives supranacionals adoptades al respecte en aquest entorn va ser l'aprovació, per part del Consell d'Europa, de la **Convenció sobre la participació dels estrangers a la vida pública a nivell local**, oberta a la signatura dels estats membres el 5 de febrer del 1992 i que va entrar en vigor cinc anys més tard, l'1 de maig del 1997. En el preàmbul del document, a més de citar els grans principis generals sobre drets humans i llibertats fonamentals que van guiar la redacció de la Convenció, també es fa esment particular d'unes consideracions més específiques:

*Considerant que la residència d'estrangers en el territori nacional és ja des d'ara una característica permanent de les societats europees;*

*Considerant que els residents estrangers estan, a nivell local, generalment sotmesos als mateixos deures que els ciutadans;*

*Conscients de la participació activa dels residents estrangers a la vida i al desenvolupament de la prosperitat de la col·lectivitat local, i convençuts de la necessitat de millorar la seva integració en la comunitat local, especialment per l'increment de les possibilitats de participació als afers públics locals,....*

El text de la Convenció inclou tres apartats diferenciats: el primer (articles 3 i 4) es refereix a la llibertat d'expressió, de reunió i d'associació; el segon (article 5) és el relatiu a la creació d'organismes consultius per representar els residents estrangers a nivell local; el darrer (articles 6 i 7) tracta del dret de vot dels residents a les eleccions locals. L'article 1 de la Convenció preveu que els dos darrers apartats poden ser objecte de reserves pel que fa a la seva aplicació, el què permet suposar que els promotors ja devien preveure una major dificultat per a l'assumpció dels mateixos. Dels pocs Estats que han ratificat la Convenció, dos han fet ús d'aquest dret de reserva (Albània i Itàlia) i han exclòs l'aplicació del tercer apartat, el què suposa que l'aplicació plena només és vigent en sis Estats (Dinamarca, Finlàndia, Islàndia, Noruega, Països Baixos i Suècia).

L'altra decisió supranacional que tracta aquesta qüestió és una directiva de la Comunitat Europea, adoptada el 19 de desembre del 1994, establerta com a conseqüència de la necessitat d'explicitar de forma concreta les modalitats



d'aplicació de les disposicions de l'antic article 8 (actual article 19) del Tractat que institueix la Comunitat Europea, que preveu els drets de vot i d'el·ligibilitat de qualsevol ciutadà de la Comunitat a les eleccions locals de l'Estat membre en el qual resideix. Tal com queda explicitat al títol i a l'article primer, només afecta els nacionals dels diferents Estats membres de la Comunitat; també deixa clar que només concerneix les eleccions a les que s'especifiquen com a col·lectivitats locals de base, enteses aquestes com *les entitats administratives que figuren a l'annex* [cada Estat detalla quines són les entitats concernides, pel que fa a la seva organització política territorial] *que, segons la legislació de cada Estat membre, tenen òrgans elegits per sufragi universal directe i són competents per administrar, al nivell de base de l'organització política i administrativa, sota llur pròpia responsabilitat, alguns assumptes locals.* A tall d'exemple, Espanya va designar com a concernides el *municipio* i la *entidad de ámbito territorial inferior al municipio* i França la *commune*, l'*arrondissement dans les villes déterminées par la législation interne* i la *section de commune*.

La directiva estableix limitacions al dret de vot de les persones concernides quan en un Estat *la proporció de ciutadans de la Unió que hi resideixen sense tenir-ne la nacionalitat i que han assolit l'edat de votar és superior al 20% del conjunt de ciutadans de la Unió en edat de votar que hi resideixen*; en aquest cas, l'Estat concernit pot limitar el dret a l'exercici de vot als nacionals d'altres Estats membres si no han residit al país durant un període mínim, que no pot ser superior a la durada d'un mandat de l'òrgan motiu d'elecció.

Són diverses, sense baixar al detall, les constatacions que podem extreure de l'anàlisi d'aquestes dues normes i de la seva implementació. En primer lloc, la necessitat evident de reconèixer el dret dels ciutadans a participar en la vida pública local –encara que no tinguin la nacionalitat de l'Estat en el que resideixen– i de promoure aquesta participació, amb diferents possibilitats pel que fa al grau d'implicació possible. També, l'extrema prudència amb què els Estats porten a la pràctica l'efectiva aplicació d'aquest dret de participació, si es tracta de residents estrangers: només cal veure el baix nombre de països (12) que han signat la Convenció del Consell d'Europa, el fet que alguns dels signants hagin establert reserves en el moment de ratificar-la, o que cap dels anomenats grans estats europeus l'hagi signat (excepte el Regne Unit, que ho va fer el dia en que va quedar oberta a signatura però que, quinze anys després, encara no l'ha ratificat); d'altra banda, cal constatar que la directiva comunitària, tot i ser d'aplicació exclusiva per als ciutadans dels Estats membres, també estableix limitacions i reserves, comprensibles, però, ja que preveu el sufragi actiu i el passiu.

Caldria també entrar en aquest punt d'anàlisi de la qüestió en un paràmetre que fins ara no hem citat: el de l'accés a la nacionalitat per naturalització. Cal constatar que en molts dels estats als què m'he referit, la possibilitat d'adquirir la nacionalitat per aquest concepte se situa al voltant dels cinc anys de residència, el què fa que les possibilitats de participar directament en la vida política ofertes als estrangers se situïn en terminis més curts o, com a molt, iguals a aquest. Tots

sabem que a Andorra estem lluny de la xifra que ara esmentava pel que fa a la possibilitat de naturalització.

Un cop fetes totes aquestes constatacions proposo que aprofundim al nostre partit el debat sobre la participació directa de la ciutadania en general, i en especial la dels residents estrangers, en la vida pública. En el nostre programa electoral a les eleccions generals de fa dos anys dèiem, en el moment de proposar la modificació de la Llei de la nacionalitat per fixar el dret a adquirir la nacionalitat per naturalització en un termini de quinze anys de residència, que *de forma paral·lela, impulsarem polítiques que afavoreixin la integració i la implicació de tots els ciutadans i ciutadanes en la vida social i política d'Andorra*. D'alguna manera, manifestàvem una declaració d'intencions sense ser gaire –per no dir gens– concrets pel que fa als mitjans o a les accions que pensàvem posar en pràctica per arribar-hi. Penso que en el proper programa hauríem de ser més precisos i per això proposo avui iniciar aquesta reflexió, que els òrgans del partit haurien d'ampliar fins arribar a assolir, si escau –i estic segur que escaurà–, la proposta d'unes accions concretes.

Tanmateix, en el treball del grup parlamentari –i en base a aquesta frase tan imprecisa que acabo de citar–, tot assumint la necessitat d'oferir a la ciutadania la possibilitat d'una major implicació en els afers públics, hem començat a actuar en el sentit d'afavorir una major participació dels ciutadans, inclosos els residents estrangers. Encara que el text és provisional, puc avançar que a la proposició de llei sobre l'organització i el funcionament dels comuns, que pensem presentar a tramitació parlamentària ben aviat, ja s'ha previst un article les disposicions del qual van en aquest sentit. Aquest text provisional diu concretament:

*Article XX. Formes i límits de la participació*

*1. Els reglaments comunals de funcionament intern poden establir fórmules per afavorir la participació dels ciutadans. En concret, es poden preveure:*

*a) Una fase d'audiència i informació pública prèvia a l'aprovació d'ordinacions i reglaments.*

*b) La convocatòria de consultes populars no vinculants.*

*c) La participació dels ciutadans en un tràmit específic de precís i preguntes com a últim punt de l'ordre del dia de les sessions del Consell de Comú. Aquestes intervencions no obliguen en cap cas al Consell de Comú a pronunciar-se sobre el seu contingut.*

*d) La realització de fòrums i debats públics en presència dels ciutadans o de comissions designades ad hoc.*

*e) Mesures de foment per a la constitució i funcionament d'associacions veïnals.*

*f) La integració de ciutadans o d'associacions legalment constituïdes en comissions sectorials amb funcions informatives per a qualsevol òrgan comunal.*

*g) La iniciativa popular per a l'aprovació d'ordinacions i reglaments de competència comunal. Aquesta iniciativa no pot afectar en cap cas matèries tributàries.*

*h) La participació dels ciutadans en les fases de proposta i avaluació de determinades parts del pressupost comunal o en la configuració de projectes concrets d'obres o serveis.*

*i) Altres mecanismes que afavoreixin la participació ciutadana i que no siguin contraris a la legislació vigent.*

*2. Les formes, els mitjans i els procediments de participació establerts pels Comuns no poden, en cap cas, menystenir les competències i les facultats de decisió que corresponen als òrgans comunals establertes per la legislació vigent.*

Repeteixo, aquest és un text provisional i, per tant, no forçosament ha de coincidir amb el que es presenti a tràmit, encara que la voluntat d'incloure un article d'aquest tipus sí que sembla assumida. Demano, però, que si debat hi ha al voltant d'aquesta ponència, no ens fixem en el detall del text que acabo de reproduir perquè només l'he citat a tall d'exemple. Espero que els companys del grup parlamentari no em tindran en compte aquesta llibertat que m'he pres.

Tornant a la qüestió de fons, molts són els paràmetres que s'han citat i les postures que s'han defensat, dins i fora del partit, quan aquest tema ha estat abordat de forma informal. Una immensa majoria –em sembla– d'aquestes opinions deixa clara la seva posició en contra de l'el·ligibilitat dels residents estrangers en qualsevol òrgan de naturalesa política. La diferència de competències i d'atribucions entre un comú i un *municipio* o una *commune* –en el sentit que els comuns en tenen moltes més– és dels primers arguments que se solen citar quan es vol justificar una posició contrària a la participació passiva –és a dir, com a elector– del resident en l'àmbit comunal. Altres veus més ponderades s'han referit a la necessitat d'establir un mínim d'anys de residència –més o menys elevat– per poder incorporar els residents legalment establerts com a electors en uns comicis locals –em refereixo als comuns, no als quarts!. La necessitat d'establir un sistema de reciprocitat amb el país del qual el resident és nacional, o de limitar l'exercici del dret de vot de l'estranger en el seu país d'origen si fos elector a Andorra, són altres dels arguments que hem pogut escoltar.

Tot això m'ha portat a constatar que el debat és ben obert i que pensí que cal que el partit prengui una postura al respecte. Però és difícil que avui puguem prendre una decisió definitiva i de forma prou ponderada, perquè crec que el debat no es pot limitar a uns pocs minuts, ni que fos a unes hores. Per això, proposo al Congrés que s'adopti la resolució següent:

## **Resolució**

Vista la necessitat constatada pel Partit d'aprofundir en la qüestió de la participació directa de la ciutadania en general i dels residents de nacionalitat estrangera en particular en la vida pública del Principat –especialment la relativa a les institucions i les decisions de caràcter més local–, s'acorda encomanar a la Comissió d'afers polítics i jurídics, en col·laboració amb el Grup parlamentari, la

preparació d'una proposta que inclogui mesures concretes per afavorir aquesta participació, com pot ser l'establiment per als residents estrangers del dret de sufragi passiu, en certes condicions, en els comicis locals.

Aquesta proposta ha de ser debatuda i aprovada, si escau, pel Comitè directiu amb el temps suficient per a poder ser inclosa en el programa electoral de les properes eleccions generals.

Andorra la Vella, 22 de febrer del 2007

Francesc Rodriguez Rossa