



L'Andorra eterna: organització parlamentària d'un país

Josep MARSAL i RIBA



Es pot llegir en el *Manual Digest* del Dr. Fiter i Rossell: "lo Consell general delas Valls de Andorra vulgarmente anomenat Consell dela Vall o Consell dela Terra com se ha dit,y es tant anticch com es havitar homens enlas Valls de Andorra,después de la expulsio dels Moros pues que esos moradores y havitants los concedí lo Emperador Ludovico Pio la facultat de governarse mutuamente." (Libre III, cap. I)

També escriu el doctor Fiter i Rossell en la mateixa obra: "Las Valls de Andorra, ja desde el principi de son nom se han governat ab aquella especie de govern,que en opinio de tots els authors,y segons la Experiencia de tots los temps,y de tots los regnes,provincias y Republicas es lo millor y mes perfecte;com es lo govern,Mixto de Monarquich y Aristocratich".

Llegim en el paràgraf 4 de l'article 1 del Títol I de la nostra Constitució del 1993 que el règim polític d'Andorra és el Coprincipat parlamentari.

En podem deduir, d'aquestes citacions, que Andorra s'ha governat sempre per mitjà d'un règim parlamentari?

Abans de pronunciar-nos-hi, és probablement útil fixar-nos:

- en primer lloc, en la personalitat de qui fa les dues primeres afirmacions: un andorrà il·lustrat que ocupà un alt càrrec, el de Veguer Episcopal, i que manifesta al llarg de la seva obra una verdadera passió pel seu país –i en alguns casos, la passió pot ser enemiga de l'objectivitat;
- en segon lloc, a definir el sentit de l'expressió *règim parlamentari* i a examinar, a partir dels grans fets que marcaren la història de la humanitat i d'Andorra, com s'ha fet la introducció d'aquest règim.

En el parlamentarisme modern, tal com s'aplica en un gran nombre de nacions, el poder, tot el poder, pertany al poble. Per poder-lo exercitar, el delega, per a un temps determinat i d'acord amb unes regles establertes per les constitucions, a un grup de persones anomenades generalment diputats o senadors per mitjà d'eleccions de sufragi universal. Aquests diputats o senadors (que reunits en assemblees formen el Parlament, organitzen la societat,

administren el país per mitjà de decisions o lleis) constitueixen el poder legislatiu. En els sistemes moderns, les decisions preses per les assemblees legislatives no les apliquen elles mateixes, en deleguen l'aplicació, l'execució, a un altre grup de persones, anomenat govern i que constitueixen el poder executiu. El govern és també, de manera indirecta, una emanació de la voluntat popular, en un segon grau, puix que és escollit pels delegats que el poble ha elegit. Governa per mitjà d'un conjunt de funcionaris, responsables davant seu, que constitueixen l'administració.

El poder judicial, que agrupa el conjunt de tribunals el completa. La secció administrativa dirimeix els litigis que poden sorgir entre l'administració (l'executiu) i l'administrat.

El Tribunal Constitucional, que té per missió controlar que tots aquests organismes funcionin d'acord amb el conjunt de regles dictades pel poble, aprovades per referèndum i que es denominen constitució, és un element important de l'edifici que configura una organització parlamentària.

Quan s'observen les recomanacions de Montesquieu, aquests tres poders, el legislatiu, l'executiu i el judicial són independents.

Aquesta és la situació de l'organització política andorrana d'ençà la Constitució del 14 de març del 1993, que proclama en el paràgraf 4 de l'article 1 del Títol I que és un copríncipat parlamentari.

Tenia, la nostra organització política abans de la constitució del 1993, un caràcter parlamentari?

Per entendre-ho, és útil examinar com s'ha assolit el parlamentarisme en alguns països destacats en la matèria i també a Andorra.

Hi ha un consens general a considerar que la inventora del parlamentarisme fou l'Anglaterra del segle XVII en un moment en què a tot el món, almenys occidental, imperava l'absolutisme, moment en què a cada país tots els poders els concentrava un sobirà que es qualificava de dret diví, representant de déu sobre la Terra.

A Anglaterra el poble, quan es parlava del poble s'entenia la noblesa, el clergat (els lords) i la burgesia (els comuns) que pretenia participar al govern del país, tot conservant el rei però limitant-li els poders, va entrar en conflicte amb aquest monarca.

El conflicte fou violent i desembocà en l'execució d'aquest representant del poder absolut. Més tard, Guillem d'Orange per poder accedir a la corona va haver de procedir a la declaració de drets del poble (*Bill of Rights*) i decretaven així la fi del poder absolut del rei, acceptant que el poble participés d'alguna manera en la resolució dels problemes de la societat. Amb el mateix procediment va actuar la Revolució Francesa, un segle més tard, per tal d'abolir la monarquia de dret diví.

En els dos casos, allò que se'n pot dir el poble, que no correspon però a la definició actual, va reeixir a conquerir amb violència el dret de participar al govern del seu país.

Després d'unes evolucions i d'unes adaptacions pròpies a cadascun dels dos estats, l'un desembocà en una monarquia parlamentària i l'altre en una república parlamentària, i en cada cas s'imposà el parlamentarisme. Als Estats Units d'Amèrica ja s'imposà al naixement de l'Estat aquest mode de govern, amb, seguint les recomanacions de Montesquieu, la separació dels tres poders, legislatiu, executiu i judicial.

I a Andorra?

En temps de l'absolutisme, a Andorra es vivia l'apogeu del règim feudal; els comtes d'Urgell primer i els bisbes de la mateixa comarca després en foren els Senyors. Eren també representants de l'absolutisme imperant en aquell temps? Governaven aquests Senyors de manera autoritària i acceptaven els andorrans, de manera disciplinada, les decisions dels sobirans?

Podem contestar-ho de manera indiscutible: no.

Les proves en són proves escrites.

Al segle XIII, per motius independents de la voluntat dels andorrans, el comte d'Urgell, titular de la sobirania sobre Andorra decidí transferir els drets que ostentava sobre aquestes Valls al bisbe del mateix lloc: el bisbe d'Urgell. En època de poder absolut, els andorrans ho havien d'acceptar sense donar llur opinió.

No va ser així, i perquè ho acceptessin, dos bisbes successius es veieren en l'obligació de signar amb els representants de la població de les Valls, els **homes d'Andorra** com en diuen ells, dos **Concòrdies** –dos acords, en diríem avui–, els anys 1162 i 1176. Evidentment, tot acord implica concessions recíproques i per tant en aquest cas amb concessions de la part dels senyors. I no fou pacíficament, la primera comença així: "Sigui conegut de tothom que durant molt temps hi hagué un conflicte entre el Sr. Bernat, bisbe d'Urgell i els homes d'Andorra..." i la segona: "Sigui notori que hi hagué un llarg litigi entre els Bisbes d'Urgell, especialment el Sr. Arnau i els homes d'Andorra..."

Per mitjà d'aquestes Concòrdies, els homes d'Andorra, el Poble Andorrà, cinc segles abans d'Anglaterra i sis-cents anys abans de França, intentaren i reeixiren a participar de manera parcial però activa a través de delegats, per ell escollits, al govern de llur país al costat de llur legítim sobirà.

No es pot considerar, amb una mica de bona voluntat, aquest acte com l'embrió del parlamentarisme?

A partir d'aquest moment i segons molts autors, Andorra es governà a l'aixopluc dels bisbes fins a la signatura dels pariatges del 1278 i del 1288. Aquests pariatges, considerats per alguns com la primera constitució d'Andorra, són el resultat d'una sentència arbitral que reparteix els poders entre els dos futurs cosenyors, que s'interessen principalment en l'administració de Justícia i obliden parcialment tot allò referent a la política econòmica, que per defecte quedaria entre les mans dels homes d'Andorra.

I com que la funció crea l'òrgan, fou la insuficient regulació de la sobirania i la necessitat d'una major representació popular la que induí la creació del Consell de la Terra, el 1419. Ja tenim a partir d'aquí una assemblea popular que governa al costat dels sobirans. Cada dia ens anem acostant més a un règim parlamentari, al règim "mixto de monàrquic i aristocràtic" com ho diu Fiter i Rossell, a una monarquia constitucional si utilitzem un llenguatge modern.

Aquest règim va resultar probablement satisfactori per a totes les parts puix que va durar més de tres-cents anys. Però les coses anaven canviant, les mentalitats probablement també, i amb l'afany d'adaptar les estructures als nous temps, de democratitzar-les potser una mica, encara que aquest mot fos absent del vocabulari de l'època, van decidir conjuntament, el Consell de la Terra i els sobirans, promulgar, l'any 1866, la Nova Reforma, que transformava el Consell de

la Terra en el Consell General. No es limita evidentment a canviar-ne el nom; en modifica el mode d'elecció, l'estructura i en reglamenta el funcionament.

Amb aquesta configuració del poder –una assemblea elegida que intenta legislar al costat dels Coprínceps– el nostre règim s'assembla molt a un règim parlamentari, malgrat que els delegats permanents dels Coprínceps per mitjà del “recurs de queixa” conservin un poder exorbitant.

A partir de la Nova Reforma el règim no quedà estancat, s'hi aportaren lleugeres modificacions, generalment destinades a democratitzar-lo, i es generalitzà progressivament el dret de vot (reservat primer als caps de casa, es concedí a tots els homes majors d'edat, s'amplià més tard a les dones i se n'acceptà posteriorment llur elegibilitat).

La democràcia és independent del parlamentarisme però contribueix a consolidar-lo.

Més tard, el 1981, la modificació que fou qualificada de Reformeta, crea un executiu i acostava així el nostre règim a les preconitzacions de Montesquieu.

Però tot això no fou suficient per satisfer els anhels del Poble Andorrà, que aspirava a viure en el si d'un país governat per un sistema parlamentari comparable al model establert a tot el món occidental. I una llarga negociació amb els Coprínceps permeté, a través de la Constitució aprovada pel poble el 14 de març del 1993, assolir un doble objectiu:

- 1) reconèixer i confirmar per referèndum els dos Coprínceps que ens havien estat imposats pels pariatges, i
- 2) instaurar de manera clara el model de règim parlamentari modern que s'aplica a la majoria de països del nostre entorn.

S'ha de dir, en mode de conclusió, que aquest reconeixement popular dels Coprínceps consolida el Copríncipat, ratifica la independència del país tan desitjada per Fiter i Rossell, conserva l'arquitectura del règim per ell preconitzat. Ho recordo, una espècie de “govern mixto de monarquich i aristocràtich”, però en modifica l'últim qualificatiu, que esdevé parlamentari.

Josep Marsal i Riba,

ensenyant, ex-Subsíndic General, ex-Conseller General i President de l'Associació d'ex-Síndics i ex-Consellers Generals d'Andorra (Aesco)