



Andorra, un Coprincipat parlamentari

Carles JORDANA i MADERO



Fa gairebé sis-cents anys que, a petició dels habitants d'Andorra, els Coprínceps els atorgaren el dret d'aplegar-se en consell. Per decisions de l'11 de febrer i del 17 de desembre de 1419, el bisbe d'Urgell i el comte de Foix, respectivament, atorgaren als prohoms de les Valls la llicència per fer Consell General.

D'aquesta manera tan senzilla naixia un organisme que, amb el pas del temps, esdevindria un dels parlaments més antics d'Europa, i, a la vegada, una estructura molt peculiar de govern. Es podria dir que el sistema andorrà és un *parlamentarisme dualista*, ja que tant els coprínceps i els seus serveis com el Consell General i les corporacions locals disposen de prerrogatives

legislatives i, en ús de les atribucions pròpies, aquests organismes són font de dret, del qual emana un conjunt de normes pròpies de la parcel·la d'actuació de cadascú. Per tant, el Consell General gaudeix d'un aspecte important de parlamentarisme i crea ordinacions, reglaments, lleis, decrets i acords que, certament, són el resultat d'una conducta parlamentària.

L'aspecte de govern ja apareix en la decisió dels coprínceps d'atorgar el dret als homes de la vall de reunir-se en Consell. El document del bisbe Francesc de Tovia assenyala que als elegits se'ls podrà concedir lliurement "Potestat perquè en nom i substitució de les mateixes Valls tinguin poder per a intervenir, defensar i mantenir a favor de tots els homes i de cadascun dels drets tals com marques, emprius, lleudes, herbatges i privilegis, com també a favor de qualsevol altres immunitats, drets i llibertats concedides a les dites Valls." Definició que pot correspondre d'una manera molt clara a un sistema de govern molt rudimentari però directe i amb poders de decisió, en què la peça clau és l'expressió "en nom i substitució de les mateixes Valls".

Seguint Josep Maria Vidal i Guitart, cal dir que el Consell General no és tan antic com els consells de Quart o de Parròquia, però la seva aparició fou una conseqüència de la necessitat d'agrupar les qüestions comunes que afectaven tots els Quarts o Parròquies, i d'encomanar als Consellers Generals una funció de conjunt. Aquí es on neix el sentiment de nació d'Andorra, que amb el Consell General deixa de ser una entitat de diferents nuclis per tenir un organisme comú a nivell popular. Josep Maria Vidal i Guitart pensa que el propòsit fou, segurament, fer del Consell General "*una cámara independiente, a modo de Senado*".

La tradicional i coneguda expressió de la *facultat econòmica de tota la terra d'Andorra*, amb la qual se sol simbolitzar la jurisdicció del Consell General, ha assolit, amb el pas del temps, una amplitud de continguts efectivament important, cosa que fa, doncs, que no sigui res estrany aquella barreja entre funcions parlamentàries i de govern.

Els Coprínceps, caps d'estat d'Andorra, a títol indivís i personal, són la garantia de la independència i de la llibertat del Principat. L'existència del Consell General és l'expressió precisa i concreta d'aquesta independència i d'aquesta llibertat, perquè és l'òrgan de representació popular per antonomàsia. I un poble que pot escollir els seus representants parlamentaris i governamentals és que, sens dubte, és independent i lliure.

I. De la Universitas Proborum Hominum al Consell de la Terra

Al costat del poder i de l'administració cosenyorial, resultat de la signatura dels Pariatges (1278 i 1288), existeix una organització anterior a escala local, estructurada en Parròquies, on es desenvolupa la comunitat local o veïnal. La Parròquia és la base administrativa del territori andorrà, l'enquadrament administratiu de la població seguint criteris eclesíastics. Aquestes comunitats locals eren administrades per assemblees formades pels caps de casa i, en principi, estaven obertes a tots el veïns. D'entre els caps de casa destacaven els *prohoms*, representants de la comunitat, els quals es reunien quan calia prendre alguna determinació d'importància a escala local: són les *universitas de prohoms*.

Els noms d'aquests representants (*prohoms, pròcers i jurats*) van ser substituïts progressivament pels de *Cònsols i Consellers*. Els *prohoms*, anteriorment anomenats *bons homes*, formen part a partir del segle XIV del consell de la universitat local, i en alguns llocs són

membres elegits per aquest consell local. Són anomenats també *jurats, pers, pròcers, Consellers i Cònsols*.

Amb el nom d'*universitat* es denomina una corporació pública amb personalitat jurídica. Entre els segles XIII i XIV, les poblacions i viles reconegudes pel poder públic com a universitats van esdevenir els primers municipis que expressaven la seva voluntat mitjançant els interessos de tota la vall d'Andorra; els prohoms de les diferents universitats es reunien en assemblea i consell.

Ben aviat trobarem documentats els representants d'aquest consell, sota l'apel·latiu de *Síndics, procuradors i/o missatgers*, que eren els encarregats de defensar, en nom de tota la comunitat, els seus interessos. El nombre de Síndics variava d'una a tres persones, segons la magnitud i la importància del conflicte que calia aclarir, i també el tipus de gestió que havien de solucionar. Les reunions d'aquest consell es realitzaven a fi de solucionar problemes amb l'exterior, entre les universitats i els senyors feudals dels territoris veïns. La possessió i la gestió de la terra (peixenes, emprius, boscos, ús de pastures, drets de transhumància) donava origen a freqüents litigis amb les comunitats veïnes. Per tant, l'objectiu principal era defensar, actuant com a interlocutors davant el poder senyorial, els privilegis i les llibertats obtinguts al llarg dels segles. Quant al funcionament intern, aquest consell solucionava, actuant com a àrbitre componedor, els problemes sorgits entre les diverses universitats, relatius a la gestió d'emprius, als límits territorials de cada Parròquia, així com a la regulació i legislació d'una manera genèrica de les talles i de l'administració i gestió dels recursos naturals a través d'ordinacions puntuals.

Amb el privilegi atorgat per Francesc de Tovia, bisbe d'Urgell, i més tard ratificat pel lloctinent del veguer del comte de Foix, es va crear l'òrgan de govern conegut com el Consell de la Terra. Es ratificava per llei una pràctica corrent d'organització administrativa i política dels habitants de les Valls. L'acte representava el reconeixement per part dels cosenyors d'una realitat existent i fonamental, i que, a més, responia a una conjuntura conflictiva determinada: resoldre el problema endèmic, de pastures i de lleudes, amb la vall de Querol i amb la vila de Puigcerdà.

A partir de la segona meitat del segle XV es comencen a perfilar d'una manera més clara les competències i la composició d'aquest consell. L'any 1472, en unes ordinacions establertes pels veguers de les Valls per prevenir la defensa de la vall amb motiu de la guerra civil catalana (1462-1472) i de la incursió de *mala gent*, apareix referit, per primer cop, el nom de *Consell de les Valls*. De les autoritats citades, és molt difícil d'establir-ne l'origen, el procés pel qual són elegits, el nombre que n'hi ha per Parròquia i quin lligam tenen amb l'administració local de les seves Parròquies. Canillo hi és representat per un Cònsol i dos Consellers; Encamp, per dos Cònsols; Ordino, per un Cònsol i dos Consellers; la Massana, per dos Cònsols i dos Consellers; Andorra, per dos Cònsols i dos Consellers, i Sant Julià, per dos Cònsols i dos Consellers.

II. El Consell de la Terra

La institució del Consell de la Terra, ratificada el 1419, s'anà consolidant entre els segles XVI i XVIII. Així, en l'àmbit polític, a més de representar els interessos andorrans a l'exterior tractava i resolvia totes aquelles qüestions que afectessin el territori en general i coordinava els interessos de les sis Parròquies en què es dividia administrativament el país. També participava en l'elecció d'alguns càrrecs públics, com els de batlle i notari. Judicialment,

regulava l'aplicació correcta de la justícia en el Tribunal de Corts, a través de la figura dels raonadors, i actuava com a jutge de tercera instància en els processos de veedoria.

Pel que fa a la composició, el Consell de la Terra estava format per vint-i-quatre membres, dos Cònsols i dos Consellers per Parròquia. Cada Parròquia elegia els seus Cònsols pel període d'un any i en finalitzar el mandat eren nomenats Consellers l'any següent, en la sessió de Sancogesma. En l'elecció dels Cònsols no podien participar tots els caps de casa; aquest dret quedava restringit als prohoms de cadascuna de les Parròquies.

El Consell de la Terra reflectia en tot moment els usos, els costums i les mentalitats de la societat que representava. Així, el component religiós esdevenia un element protocol·lari bàsic en tota sessió del Consell, que no podia començar sense haver fet l'oració davant el Sant Crist. Amb vista als afers exteriors, i des del segle XV, el Consell de la Terra, fou també concebut per defensar les qüestions que afectessin els habitants de les Valls fora del territori andorrà.

Com ja he esmentat abans, els representants del Consell eren els Síndics. La tasca del Síndic era poc remunerada. La regularització de la figura del Síndic no es va produir fins al 1667, quan en sessió de Sancogesma s'acordà designar anualment un mínim de dues persones, que no podien aspirar al càrrec de Cònsol durant el període d'un any, perquè s'ocupessin de gestionar els afers de les Valls d'Andorra a l'exterior del país.

El Consell de la Terra, i amb ell la figura del Síndic, es va anar consolidant entre els segles XVI i XVIII fins a esdevenir aquella institució que havia de dirigir els esforços i la voluntat del poble andorrà. Per aquest motiu, se li faria cada cop més imprescindible tenir una seu on poder-se reunir per tractar aquelles qüestions que eren d'interès general.

III. El *Manual Digest* i el *Polítar Andorrà*

L'any 1748, Fiter i Rossell, a petició del Comú de les Valls, va escriure el que va titular *Manual Digest*. Les seves motivacions s'inserien dins de la problemàtica que la societat d'aquella època vivia, tant a Espanya com a França.

L'any 1763, Antoni Puig escriu el *Polítar Andorrà*, que recull moltes altres afirmacions i les conclusions de Fiter però que no es redueix a ser-ne una transcripció literal, sinó que és el producte d'una estructuració personal del rector de les Caldes.

Jurídicament aquests textos són reculls costumaris de les lleis constitucionals. La seva importància es basa en el fet d'intentar "refermar la personalitat andorrana, en tant que nuclis socials amb trets característics propis, per a la seva continuïtat i supervivència" com a realitat estatal, podem afegir-hi, a partir d'aquesta perspectiva nostra de la segona meitat del segle XX.

IV. La Nova Reforma

Un element cabdal d'aquest segle és la reforma de 1866. El 14 d'abril de 1866 el Copríncep Episcopal rep per part de Don Guillem d'Areny-Plandolit una demanda en nom dels andorrans anomenats *reformistes* per la qual es demana una reforma de les institucions andorranes i una participació més gran del poble en la vida política del país. Tan sols vuit dies després es publica *la Nova Reforma*, que va donar satisfacció a les aspiracions populars. Un any més tard el Copríncep Francès acceptarà dita reforma.

Aquesta reforma modificarà la composició de les principals institucions de les Valls i trencarà les velles tradicions de tants segles. A més, va modificar les prerrogatives de les autoritats. Va crear els Consellers Generals, distints dels Cònsols i dels Consellers de Parròquia; va canviar de dos a quatre anys la durada del mandat, i va establir un control de gestió de la labor política dels Cònsols, per mitjà del poble.

Gràcies a aquesta primera reforma, Andorra va començar a integrar-se al món modern, fins a l'aprovació de la Carta Magna.

Carles Jordana i Madero

Advocat i Conseller General per DA, President de la Comissió de Sanitat i Medi Ambient, vicepresident de la Comissió d'Economia, membre de la Comissió d'Interior i President de la Delegació Andorrana al Consell d'Europa

Bibliografia

- ARMENGOL, L. (1985) *Una mostra del nostre llegat històric. 600 fets institucionals, econòmics i socials*. Andorra la Vella. Editorial Grafinter.
- ARMENGOL, L. MAS, M. MORELL, A. (1980) *El Consell General (1682-1979)*. Andorra la Vella. Editorial Andorra.
- MARQUÉS, N. (1989) *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981)*. Lleida. Editorial Virgili i Pagès.
- FITER I ROSSELL, A. (1748) *Manual Digest*. Edició a cura de la Fundació CaixaBank.
- PUIG, A. (1764) *Polítar Andorrà*. Edició a cura d'Ignasi J. Baiges Jardí.