



# Escenaris de futur del parlamentarisme andorrà

**Pere LÓPEZ i AGRÀS**



L'any vinent a Andorra estarem de celebració. Es compliran 600 anys de la creació del Consell de la Terra, institució que, amb el temps, es va convertir en el Consell General, el nostre parlament, seu de la sobirania del poble andorrà. Encertadament, penso, la Societat Andorrana de Ciències (SAC) ha volgut reflexionar a l'entorn del seu passat, del seu present i del seu futur. També crec que és interessant analitzar quines són les seves mancances actuals i les conseqüències que se'n deriven per poder afrontar amb coneixement de causa els canvis que, al meu entendre, són necessaris per poder reforçar la democràcia al nostre país.

## **Del Consell de la Terra al Consell General constitucional**

L'11 de febrer de l'any 1419, el llavors bisbe d'Urgell, Francesc de Tovia, va atorgar als andorrans el privilegi per crear el Consell de la Terra. Mesos més tard, el 17 de desembre, va ser l'altre Copríncep, el comte de Foix Joan I, qui va reconèixer. Responien d'aquesta forma a la necessitat expressada pels mateixos habitants de les Valls de poder escollir uns representants a qui poguessin delegar la gestió dels afers que afectaven tota la comunitat.

La institució restava integrada per representants de les diferents parròquies, presidida, ja llavors, per dos sindicats. Cal dir, però, que el seu funcionament quedava lluny encara de la democràcia actual, ja que els qui escollien els integrants eren únicament els caps de les famílies de les principals cases. Les primeres reunions es feien al porxo o bé alguna plaça propera de l'església de Sant Esteve. És a l'inici del segle XVIII –l'any 1702– quan es compra la Casa de la Vall, que es convertirà en la seu de l'organisme i, amb el pas dels segles, en el símbol del parlamentarisme i de la sobirania del poble andorrà.

Segle rere segle, el Consell de la Terra va adoptar ordinacions, decrets, reglaments i tota mena de normativa mitjançant la qual s'ordenava els principals aspectes de la vida del Copríncipat. Era un òrgan de caràcter legislatiu i executiu, situació que només va modificar-se ja avançat el segle XX, amb la reformeta del 1981 i la Constitució, el 1993.

I és que, de fet, el gran canvi viscut amb la Nova Reforma no abordava aspectes vinculats a la seva funció sinó, més aviat, a la seva composició. El 1866, i en un procés d'allò més mogut, es va aconseguir imposar una sèrie de modificacions, entre les quals destacava el dret a vot a l'hora d'elegir el Consell de la Terra de tots els caps de casa –pel sufragi universal encara caldria esperar–, la limitació de dos mandats, la renovació cada dos anys o la incompatibilitat entre ser Conseller General i Cònsol.

Ja durant el segle xx van arribar altres canvis destacats, com la introducció del sufragi universal per als homes (1933) i per a les dones (1970) així com la reformeta, que va atorgar al Consell General la potestat d'elegir un consell executiu –un govern que gestionava els aspectes claus de la política andorrana– (1981), pas previ a l'elaboració de la Constitució, aprovada finalment el 1993, que instaurà l'actual composició de Casa de la Vall i el seu sistema d'elecció. El canvi clau, lògicament, el pas de quatre Consellers escollits per cadascuna de les set parròquies a l'actual divisió entre parlamentaris territorials i nacionals.

És evident –tothom ho sap– que no va ser un procés senzill. Arribar a la Carta Magna i a l'actual sistema de configuració de la nostra cambra legislativa va comportar llargues i feixugues negociacions, discussions i renúncies de posicions. Al final, es va acabar tancant un model que, amb els 25 anys de bagatge, ens permet comprovar que, malgrat tenir alguns avantatges, també comporta una sèrie d'importants mancances que, al meu entendre, cal abordar perquè, de retruc, suposen una sèrie de conseqüències que afecten directament el moll de l'os de la nostra democràcia.

### **L'actual sistema del Consell General**

Recordem breument com funciona actualment l'elecció dels 28 Consellers Generals de la nostra cambra parlamentària. 14 són escollits en una circumscripció única per a tot el país. Cada partit presenta llistes nacionals, amb disset candidats (14 de titulars i 3 de suplents). Un cop celebrades les eleccions, el repartiment dels escons es fa de forma proporcional al nombre de sufragis aconseguits per cada llista mitjançant la coneguda com a llei d'Hondt, fórmula que també s'utilitza en altres estats com Espanya, Holanda, la República Txeca, Bèlgica o Argentina, entre d'altres. En aquest cas, el nombre de Consellers Generals que assoleix cada formació representa de forma força fidedigna el resultat sorgit de les urnes.

Situació ben diferent, però, a la que trobem en el repartiment dels altres 14 Consellers Generals, els que surten de les circumscripcions territorials. A cada parròquia se n'escullen dos, tots dos pertanyents a la llista que més vots obtingui, independentment del percentatge. És a dir, per un sol sufragi de més un partit s'emporta aquests dos escons. Aquesta fórmula és una de les potes de les problemàtiques abans esmentades, que passo a analitzar.

### **Primera problemàtica: la manca de representativitat**

La primera problemàtica que cal analitzar és la manca de representativitat del Consell General en relació amb tota la societat andorrana. I aquí, considero, cal deixar clar que quan parlo de societat andorrana ho faig de totes les persones que viuen al Principat, independentment de quin sigui el seu passaport. Perquè, al final, el parlament no legisla, no ha de legislar, únicament per als andorrans sinó que ho ha de fer per a tothom que resideix dins les nostres

fronteres. És a dir, i segons les darreres dades del departament d'Estadística, prop de 75.000 persones.

Si anem a mirar els resultats de les eleccions generals celebrades l'any 2015, veiem que Demòcrates per Andorra (DA), que governa amb majoria absoluta de 15 Consellers sobre 28, va obtenir tot just 5.448 vots a la circumscripció nacional. Això vol dir, ras i curt, que DA fa i desfà amb aquesta capacitat d'imposar les seves iniciatives legislatives quan únicament disposa del suport de menys del 8% de la població –molts em podran acusar que aquesta dada no té en compte el fet que només les persones amb passaport andorrà tenen dret al sufragi. Efectivament, una situació que, al cap i a la fi, no deixa de ser culpa d'una llei de la nacionalitat especialment estricta i que dificulta de forma important l'accés-. O dit d'una altra forma: el 92% dels ciutadans que viuen a Andorra no ha votat el partit que ens governa. És, per tant, relativament fàcil –i així ho estem vivint– veure com els diferents governs aposten de forma important per fer una sèrie de polítiques destinades únicament a aquesta part de la població i oblidar-se de la resta. De la majoria, recordem-ho.

Si fem una comparativa amb el que succeeix a països del nostre entorn, queda clar que la situació a Andorra dista molt de ser normal. Els exemples de la següent llista ens permeten comprovar que tot govern supera, amb escreix, el 20% del suport entre la població del país.

País i any	Partit guanyador	Vots	Població total	Percentatge
Espanya 2011	PP	10,8 milions	46,6 milions	23,17%
Espanya 2016	Partits que donen suport a la moció de censura de Pedro Sánchez	11,918 milions	46,44 milions	25,66%
Itàlia 2018	Govern de la Lliga Nord i Moviment 5 Estrelles	16,42 milions	60,5 milions	27,14%
Alemanya 2017	Govern CDU + SPD	24,72 milions	80,6 milions	33,67%
Catalunya 2017	Govern ERC + Junts per Cat	1,88 milions	7,5 milions	25,06%
Dinamarca 2015	Coalició formada per 4 partits	1,81 milions	5,68 milions	31,9%
Noruega 2017	Coalició de Partit Conservador i Partit Progrés	1,17 milions	5,29 milions	22,12%
Suècia 2014	Partit Socialdemòcrata amb el suport de Verds	2,3 milions	9,69 milions	23,7%
Portugal 2017	Socialistes + Bloque + UDC	2,7 milions	10,3 milions	26,2%

Permeteu-me ara buscar exemples en petits estats; per tant, països més similars quant a mida i superfície a Andorra.

Islàndia 2017	Verds + Progressistes + P. Independència	103.714	334.252	31%
Liechtenstein 2017	Patriotic Union + Progressives Citizens	10.172	37.666	27%
Luxemburg 2015	Socialistes + Liberals + Verds	106.277	543.360	19,6%
Malta 2017	Labour	174.342	436.947	39,9%

Recordem, per últim, quin va ser l'escenari a Andorra després de les eleccions del 2015.

<b>Andorra 2015</b>	<b>DA</b>	<b>9.482</b>	<b>78.014</b>	<b>7%</b>
---------------------	-----------	--------------	---------------	-----------

Més endavant hi entraré a fons, però queda clar que aquesta situació és a l'origen de diversos problemes del nostre sistema polític. Entre ells, el creixent increment de l'abstenció fins a dades mai vistes al nostre país o l'existència, innegable, d'un cert clientelisme institucional a l'hora d'anar a votar.

### **Segona problemàtica: prevalença de la governabilitat enfront del consens i el treball conjunt**

Aquest segon punt, de fet, no només el trobem al Consell General sinó també als Comuns i, fins i tot, encara més exagerat gràcies a un sistema que, independent del percentatge assolit, ja atorga a la llista més votada la meitat dels escons del Consell de Comú. Parlamentàriament, de les legislatures constitucionals, únicament en dues ocasions (Liberals el 2005 amb 14 Consellers i PS el 2009 també amb 14) no s'han produït majories absolutes.

Parlem, per tant, d'un sistema de distribució d'escons que no amaga la clara voluntat d'afavorir el fet que el partit que més suport electoral obtingui pugui governar sense necessitat d'assolir acords amb altres forces polítiques. I això és un problema perquè en la majoria de casos –en tots si parlem dels Comuns– això passa davant de la democràtica necessitat d'aconseguir un ple que sigui un fidel reflex dels percentatges obtinguts. I, lògicament, que les idees, projectes i iniciatives que han obtingut un suport superior –en nombre de vots– quedin arraconades. Un bon exemple és el que succeeix amb el PS aquesta legislatura: va obtenir en les passades generals un 23,53% dels vots a la llista nacional i, en canvi, tot just supera el 10% dels Consellers. Això és just?

Per això, per exemple, no hem pogut parlar mai al nostre país de fórmules com els governs de coalició, tan habituals en altres territoris propers, o d'executius que, sense tenir més d'un partit, hagin de recórrer al diàleg i a la negociació –al consens, en definitiva– per poder tirar endavant les seves propostes. El debat i la recerca del consens, a Andorra i amb el nostre sistema electoral, queda com a una cosa secundària.

### **Tercera problemàtica: la sobrerepresentació del territori**

Com ja s'ha dit anteriorment, històricament el Consell General havia estat format per 4 Consellers en representació de cada parròquia. Això va canviar el 1993, amb la Constitució, quan es va optar per la fórmula existent de 14 i 14. En el fons, es va acabar creant una única càmera que unifica el que a altres sistemes polítics en són dues, una més representativa de la població i una altra per donar veu als territoris. El problema, però, és que la solució és, i el temps ho ha demostrat, absolutament descompensada.

I no ho dic jo. Ho diuen organismes internacionals com el mateix Consell d'Europa o l'Organització per la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), a través de l'Oficina d'Institucions Democràtiques i dels Drets Humans (Odhir), que han alertat amb els seus informes d'aquesta sobrerepresentació i dels riscos i problemàtiques que comporta. En definitiva, de les greus desigualtats del sistema electoral andorrà. A banda de destacar el percentatge petit del nombre d'electors respecte a la població resident –aspecte tractat a l'analitzar la primera de les problemàtiques esmentades–, la necessitat de facilitar la participació dels residents no nacionals en les eleccions locals i la necessària reducció dels

anys per accedir a la nacionalitat, es va posar en relleu que es produeixen desviacions de fins a un 400% entre uns territoris i uns altres a l'hora d'obtenir un escó al Consell General.

Cito textualment aquell informe, de l'any 2011: "El nombre de votants elegibles difereix en gran mesura en cadascuna de les set parròquies, que van des de 794 a Canillo a 6.604 a Andorra la Vella. Atès que cada parròquia escull dos Consellers, aquestes variacions afecten la igualtat de vot, amb el nombre necessari per a ser elegit desviat fins a un 400% del quocient mitjà per a un mandat. Només a dues parròquies la desviació es trobava per sota del rang màxim del 15% recomanat pel Codi del Consell d'Europa de bones pràctiques en matèria electoral".

I això agreujat per un altre motiu. La idea de dues cambres, com les que existeixen, per exemple, a Espanya, passa justament per donar veu als territoris, especialment en aquelles votacions que els afectin directament. La realitat, però, ha estat molt diferent. L'anàlisi de les lleis aprovades en les legislatures constitucionals evidencia que les vegades que s'ha hagut de necessitar aquesta diferenciació entre Consellers Generals nacionals i Consellers Generals territorials són mínimes, amb l'excepció, per exemple, aquesta legislatura de les modificacions de la Llei de competències i transferències.

Al final el que ha passat és que –permetin-me agafar la denominació espanyola– els 14 senadors territorials han acabat unint-se en totes les votacions als 14 diputats per votar qualsevol tipus de llei, independentment de la seva relació o no amb el territori. I això ha permès configurar unes majories que moltes vegades –només cal anar als resultats de les llistes nacionals– no són reals.

Abans de continuar, tornaré a fer una comparativa de la situació andorrana en relació amb altres petits estats.

<b>País i any</b>	<b>Sistema electoral</b>	<b>Parlamentaris</b>	<b>Cambres</b>
Islàndia 2017	Proporcional, 6 circumscripcions amb 9, 10, 10, 12, 11 i 11	63	1
Liechtenstein 2017	Proporcional, 2 circumscripció 15 i 10	25	1
Luxemburg 2013	Proporcional 4 circumscripcions (9, 7, 23 i 21)	60	1
Malta 2017	Proporcional 13 circumscripcions x 5 (mida equivalent)	65	1
San Marino 2016	Proporcional 2 voltes + bonus	60	1
Xipre	Proporcional 6 circumscripcions de 20, 12, 11, 6, 4 i 3	59*	1
Mònaco	16 guanyadors i 8 proporcionals	24*	1
Andorra 2015	14 proporcionals i 14 first-past-the-post x 2	28	1

## **Conseqüències**

El fet de conjugar les tres problemàtiques ja esmentades provoca una sèrie de conseqüències, totes preocupants. Ja hem parlat del fet que les majories parlamentàries estiguin assentades sobre bases socials molt petites –i en alguns casos vinculades també a parròquies menys poblades que acaben donant dos escons territorials decisius, com va passar el 2015 a

Ordino-. En el fons, i així ho hem pogut constatar, això deriva que el partit governant tendeix a treballar més en la recerca de mantenir contenta aquesta base social i, per tant, a fer polítiques que, en molts casos, obvien la majoria de la població.

Hi ha, per tant, una evident manca de representativitat. Com hem vist anteriorment, a Andorra el 2015 va votar DA només el 7% de tota la població. En aquest aspecte la taula és molt clara. A cap més país es viu una situació similar. El més proper, i a molta distància, és Luxemburg, on el govern representa gairebé el 20% de la població.

De retruc, es comença a crear una sensació que és molt complicat canviar aquestes majories i, per tant, un desànim en bona part de l'electoral que fa que, a vegades, hi hagi qui no es preocupi de participar en les eleccions, per allò d'"el meu vot no servirà de res". Només cal repassar les darreres xifres d'abstenció dels comicis i com han evolucionat a l'alça els darrers anys, especialment en parròquies com Escaldes-Engordany o Andorra la Vella. Es pot permetre una democràcia com la nostra en què cada cop va menys gent a votar?

La governabilitat –aquest model habitual a Andorra, d'executius d'un sol color– com a principi bàsic i necessari també ha generat que pocs partits apostin, un cop al poder, per realment la recerca de consensos. El diàleg és una excepció a la regla i no, com hauria de ser realment en política, la norma. I sense que aquest preu suposi que, finalment, aquestes majories afrontin realment els problemes claus. Només cal veure els darrers anys com, malgrat haver disposat de majoria absoluta, els grans problemes que ja eren a l'agenda el 2011 segueixen allà sense que s'hagin pres mesures: reforma sanitària, pensions, canvis a la funció pública... En el fons, ens hem trobat amb governants que han centrat més els esforços a prendre decisions que permetin un cert lluïment i orientades a aquella petita part de la població que li permet sustentar la victòria electoral, sense entrar en problemes de fons ni establir projectes a llarg termini en matèries clau com la salut o les pensions, entre d'altres.

Hem vist també que la proporcionalitat del sistema andorrà queda molt lluny de la dels altres països. En cap, per cert, existeix aquesta fórmula de les circumscripcions territorials del *first past the post* –tot per al guanyador, encara que sigui per un sol vot–. Potser és moment de reflexionar per què a Andorra sí.

En resum, ens trobem diferents conseqüències importants en la reflexió:

- Absència d'espais d'entesa i de cooperació polítiques.
- Frontisme parlamentari.
- Governos centrats en la reelecció.
- Manca d'alternances en les majories parlamentàries.
- Distanciament vers la població.
- No afrontar els problemes estructurals o fer-ho tot just de puntetes.

### **Escenari de futur**

Demostrat queda, doncs, que el sistema parlamentari polític actual d'Andorra no funciona de la forma adequada i no és capaç de donar solucions als reptes del país. Ens trobem un Consell General amb un paper residual i amb una governació al dia a dia, sense visió de futur, sense consensos ni diàlegs.

Quin hauria de ser? Si realment volem un Consell General democràtic i efectiu a l'hora

d'abordar els problemes del país, cal canviar de mentalitat. Un primer pas és defugir aquesta idea que ens diu que la governabilitat és necessària. Tenim massa anys d'experiència ja per comprovar que no és encertada i toca realment pensar que si s'aposta per força per la necessitat d'acords i diàleg hi haurà millors resultats.

Cal apostar de forma ferma per abordar i revertir aquestes tres problemàtiques. Hem de donar més representativitat al nostre Consell General. Cal que més població s'hi senti abrigada. Recordem la taula de fa unes pàgines, en relació amb els percentatges de ciutadans en relació amb els vots aconseguits pel partit/partits al govern. Ja seria un èxit arribar a un 15%. Els ciutadans s'han de sentir identificats i reflectits. Cal dotar-los de la representativitat que avui no disposa.

Per això és necessari ampliar i augmentar la base electoral. En aquest sentit, un bon exemple a seguir, entenc, seria Luxemburg, que ha apostat per mesures com la reducció dels anys necessaris per accedir a la nacionalitat i, també, ha permès el doble passaport. També, evidentment, cal introduir més proporcionalitat al sistema, sense oblidar la necessitat de passar d'un model de participació estanc a un altre d'obert i veritablement democràtic, que ha de permetre que la implicació de la ciutadania creixi de forma important.

I també cal abandonar reduir la importància del territori. Compte, dic reduir-la, no pas fer-la desaparèixer. Cal que hi sigui, que es tingui en compte, però en la seva justa mesura, no d'una forma exagerada com en el sistema actua.

Hem de modificar-los cadascun per separat per dibuixar un escenari parlamentari en el qual l'acord no sigui, com ara, una opció, sinó una obligació. La política, per força, serà diferent quan s'hagi d'accontentar més ciutadans i s'hagi de posar a l'agenda qüestions d'ampli calat. Diferents mesures, complementàries entre si, però amb un objectiu comú i de gran importància: millorar el nostre sistema polític; en definitiva, millorar la democràcia andorrana.

**Pere López i Agràs,**

economista, exministre, Conseller General i President del Partit Socialdemòcrata