

LES INSTITUCIONS REPRESENTATIVES I PARLAMENTARIES D'ANDORRA: DEL CONSELL DE LA TERRA (1419) ALS NOSTRES DIES.

I

Les meves primeres paraules són de salutació a tots els presents. Benvinguts sigueu a aquest 71è Congrés de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de les Assemblees Parlamentàries i Representatives, que s'inicia avui al Principat d'Andorra.

Com bé sabeu,enguany celebrem al Principat d'Andorra els 600 anys del *Consell de la Terra*, la primera institució representativa que, juntament amb els dos Coprínceps, ha fet possible el caminar del poble andorrà al llarg de tota la seva història. N'és un bon resum la seva divisa: "*Virtus, unita, fortior*" (la valentia, el mèrit, la virtut unida és molt més forta).

Sense més, passo a llegir la petició que, l'any 1419, un tal Andreu d'Alàs, probablement un notari, va fer en nom dels andorrans al bisbe d'Urgell i al comte de Foix. Aquesta petició està inclosa en el pergamí de resposta, escrit en llatí, que l'11 de febrer de 1419 signà el bisbe Francesc de Tovia.

Voldria que aquesta lectura fos, alhora, el nostre homenatge al sisè centenari del *Consell de la Terra* en aquest 71è Congrés.

L'Andreu d'Alàs demana i diu textualment en la seva petició:

supplicatio hujusmodi tenoris: ¶ A la molt reverent e pa-
 ternal senyoria de vos, molt reverent senyor, humilment
 supplicant exposan los homils vassalls e subdits vostres los
 prohomens de las valls d'Andorra: que com diverses ve-
 gades e soveny se esdevinga que ells, tant per raho dels 5
 drets o vectigals, aixis com son marques, leudas e altres
 drets, com per contrats de termens e d'altres questions
 que han necessariament ab la vila de Puigcerda e ab los
 homens e universitats de la vall de Querol e altres circum-
 vehins llurs, los convinga fer ajustament e aplegar concell 10
 per desliberar e acordar que dehuen e poden fer sobre les
 dites coses e ordenar e constituir sindichs o misatgers per
 tractar e procurar e prosequir aquellas, e aso no puscan
 fer sens ajustament de concell e aplech de tots los homens
 de les dites valls e, molt reverent senyor, los dits ajusta- 15
 ments no fassan ne fer pugan sens gran dany e carrech
 dels dits homens, que per ajustar-se en un loc de les dites
 valls los conve venir de dugues o de tres leugues o mes lluny
 de aquell loch e deixar lurs obres rusticanes e algunes ve-
 gades lurs bestiar a perill de perdició, e majorment, senyor, 20
 sia perillosa cosa fer ajustament de moltes gents, major-
 ment aixís grossers, com tants caps tants enteniments se
 demostran; per aço, molt reverent senyor, per sedar e
 esquivar tots sinistres, escandols e perills e obviar ad
 [a]quells, e per benaveure dels dits homens, suplican a la 25
 vostra gran senyoria que sia de vostra merce graciosament
 atorgar e ordonar que de aquí avant cascun any una ve-
 gada, lo concell tot generalment de la dita vall en un loch
 de aquella ajustat, pusquen elegir e assignar dos o tres 30
 homens de cascuna parroquia e segons que a la vostra
 senyoria plaura, los quals jurian en forma acostumada de
 la dita vall que be e leyalment se hauran en aconsellar,
 tractar e procurar los negocis o fets de les dites valls
 e puscan fer e elegir sindich o sindichs, missatger o mis-
 satgers, los quals hagen poder de pertractar, procurar
 e prosequir los dits fets e negocis, en jui e fora jui,
 aixis com si per tots los homens ajustats de les dites
 valls eren elegits e constituits. ¶ Item, senyor, com moltes
 5 de vegades se esdevinga que los notaris o escribans e saigs

Com era habitual en aquests documents, el bisbe atorga aquest privilegi i el legitima a la part final del text amb l'expressió formal de CONCEDIMUS AC LICENTIAM... (concedim aquesta llibertat, aquest poder...). LICEAT VOBIS ELIGERE INTER VOS... (us està permès elegir entre vosaltres...) ET LICEAT VOBIS FACERE SEMEL TANTUM QUOLIBET ANNO... (i us està permès fer el mateix una vegada a l'any...).

El 17 de desembre del mateix any 1419 Ramon de Capdevila, lloctinent de Johan de Gotz, veguer del comte Joan I de Foix, confirmarà aquest privilegi atorgat uns mesos abans pel bisbe d'Urgell.

Aquest document del bisbe Francesc de Tovia té la seva importància historiogràfica. Breument. Anton Fiter i Rossell i Antoni Puig, al segle XVIII, en fan referència de passada quan escriuen el *Manual digest* i el *Polítar*. El donà a conèixer per primera vegada Joan de Déu Trias de Bes, catedràtic de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, en estudiar la “qüestió d’Andorra”, expressió amb que es coneix el debat sobre la sobirania andorrana a finals del segle XIX. Aquest document entra així en la historiografia d’Andorra i l’any 1920 Ferran Valls i Taberner el publica en el tercer volum, dedicat a la Vall d’Andorra, del seu recull sobre “*Privilegis i Ordinacions de les Valls Pirinenques*”. Original perdut, segons Valls i Taberner, en transcriu la còpia que llegeix en el “*Llibre de transumptos y notas dels privilegis, franqueras, immunitats, exemptions y altres actes de la universitat de la vall d’Andorra*” de l’any 1674 de l’Arxiu de Casa de la Vall. Des de l’any 1996, però, tenim la sort de conèixer el pergami original, conservat a l’arxiu de Casa Rossell d’Ordino, moment en que tot el fons va passar al Govern d’Andorra.

No entraré ara a l’anàlisi de les qüestions que planteja aquesta carta, aquest privilegi de 1419. Ens interessa avui el seu punt fonamental: que “lo concell tot generalment de la dita vall...pusquen ELEGIR E ASSIGNAR dos o tres homens...e puscan FER E ELEGIR SINDICH...”.

Aquest privilegi del 1419, considerat per l’historiador del dret Josep Maria Font i Rius com l’acta fundacional del Consell de la Terra, es contemplat avui com un instrument de legitimació i de reconeixement, més que de creació, d’aquesta assemblea. Estem dins la llarga història de les institucions representatives del Principat. L’any 1419 es fixà el seu nou arranjament i règim. Regularitzarà i institucionalitzarà ja per sempre aquest òrgan de representació i el definirà fins als nostres dies. A finals del segle XV se’l coneixerà ja amb el nom de “**Consell de la Terra**”.

II

Deia que estem en la llarga història de la participació dels andorrans en la gestió dels seus afers. Molt breument també. S’ha dit i escrit moltes vegades que Andorra neix amb els Pariatges i que el poble andorrà no hi fou present. Avui dia es distingeix, s’afina més i, en la història institucional, es parla d’una Andorra comtal (843-1132), d’una Andorra episcopal (1132-1242) i d’una Andorra cosenyorial (1242-1288), origen i estadis d’evolució de l’Andorra medieval, que ha arribat fins als nostres dies.

No podem ara fixar-nos en la presència dels andorrans en aquestes valls abans de la documentació. Des de l’època romana els andosins del Valira s’organitzaren com un *vicus* sota el control de la *civitas de Iulia Libica* (Llívia) i eren frontera entre Hispània i Gàl·lia dins el *conventus* de *Tarraco*. Historiadors recents com Roland Viader, Ernest Belenguer, Susanna Vela, Jordi Guillamet, Jacinto Bonales i altres han escrit sobre l’anàlisi de la relació comunitat/territori, la identificació comunitat amb la *universitas*, amb la universalitat dels individus, la parròquia com a factor de cohesió interna i de consciència col·lectiva, la “vall” com a comunitat de tot el territori o bé com a conjunt associat de parròquies, les reunions en assemblees o el *conventus publicus vicinorum* de base hispanogoda, la continuïtat en el món carolingi primer, i feudal després, el senyoriu, la figura dels *boni homini* (base dels prohoms), etc.,etc.

En aquests primers anys del segle XXI, en aquests moments de vida permanent en un present continu, crec que és essencial aturar-se a Andorra, més- i mirar des d’on venim. No ha de fer por “tornar la mirada enrere”, tot i la prevenció que té Lot en el Gènesi. Cal mirar enrere sense perdre el futur, sense quedar convertits en estàtues de sal. Ho necessitem per viure, sobreviure i desviure’ns. La història, el passat, ens transcendeix i ens explica com a membres d’una comunitat, que ja existia abans de nosaltres i ens sobreviurà. Cada generació elabora la seva mirada sobre el passat i la nostra, com totes, s’impregna de les exigències del moment, del nostre moment. Ho digué magistralment el gran Goethe: “Tot allò que hem heretat dels nostres pares, nosaltres hem de conquerir-ho”.

III

Deia a l'inici que aquest any celebrem els 600 anys del reconeixement del *Consell de la Terra*, de la “veu de la terra”, de “la defensa de la Terra”, com al llarg dels segles XIV i XV van fer el conjunt de les comunitats pirinenques amb similars, però no idèntiques, transformacions de les seves estructures econòmiques i polítiques. Domini, jurisdicció i representació en seran els tres elements que incideixen en la veu, en la defensa i en el Consell de la Terra. L'any 1419 els senyors concedeixen als andorrans la facultat d'escollir representants de les parròquies com a Consell de la Terra, l'òrgan polític bàsic, en afers territorials i econòmics, de resolució de conflictes i de garantia de drets, dins de la Vall i fora, que actuaran sempre “*nomine suo et omnium aliorum hominum vallis de Andorra*” (en nom seu i de tots els altres homes de la Vall d'Andorra), aquells que tenien i posaven la “veu” i la “voluntat” de tots, encara que no tenien “instruments”.

La representació d'aquest *Consell de la Terra*, d'un mínim de 12 i un màxim de 18 prohoms, jurats o pròcers, que designaven a la vegada un o diversos representants, síndics, procuradors o missatgers, variarà en el temps amb un nombre diferent per parròquia. Encara que amb excepcions, des de la segona meitat del segle XV el *Consell de la Terra* està format pels cònsols i els consellers de cadascuna de les universitats de les Valls, és a dir, un màxim de 24 membres. A finals del segle XV ja es documenta una casa on es reuneix aquesta assemblea i es coneixen les seves competències en les “Ordinacions”.

Volem ara sobre el temps. Als inicis del segle XVIII, en un moment de crisi, dubtes i desconcert dins del Principat per la guerra de Successió a Espanya i els Decrets de Nova Planta, el Consell General demana a un prohoms d'Ordino, Anton Fiter i Rossell, veguer episcopal, que posi per escrit la “massissa veritat” sobre les Valls. El resultat fou el manuscrit “*Manual Digest de les Valls Neutres d'Andorra, en lo qual se tracta de sa antiquitat, govern i religió, de sos privilegis, usos, preeminències i prerrogatives*”. Es a dir, una compilació historicojurídica sobre Andorra, el seu origen, la seva forma de govern, les seves institucions, els usos i costums en el camp legislatiu, executiu i judicial. El Manual Digest és la gran obra clàssica del segle XVIII, el primer viatge andorrà sobre el temps, el primer imaginari operatiu de les Valls, recolzat com a punt essencial en l'adjectiu “neutres”, “Valls **neutres** d'Andorra”. Neutralitat, del llatí *neuter, neutra, neutrum*, que vol dir “ni l'un ni l'altre, cap dels dos”, és a dir, ni Espanya ni França, ni una ni altra corona, sinó Valls neutres, amb sobirania pròpia. En el segle XVIII, quan Espanya decideix ser Espanya, Andorra es posiciona, es defineix i busca la seva relació futura amb els dos països veïns des de la pròpia sobirania. Un text i un pensament molt fecund que arribarà als nostres dies, a la Constitució de l'any 1993.

Anton Fiter i Rossell dedica tot el llibre tercer del *Manual Digest* al Consell General. Sota el nom de Consell de la Terra, Consell de la Vall o Consell de vint-i-quatre, en sis capítols, n'estudia la història, la composició, la política i providència econòmica, les quísties i talles, els camins rals, l'arxiu, els dubtes “de lo que pot i no pot” el Consell i, finalment, la relació de les prerrogatives, privilegis, franqueses i exempcions de les Valls atorgats pels prínceps bisbes d'Urgell i comtes de Foix, dins d'Andorra, al regne de França i al regne d'Espanya. Segons Fiter i Rossell el Consell de vint-i-quatre el formaven els 12 cònsols actuals (dos per parròquia) i els 12 cònsols de l'any anterior.

El *Politar* d'Antoni Puig del 1764 no ofereix, en relació a la representació, cap innovació substancial a l'estudi fet per Anton Fiter i Rossell en el seu *Manual Digest*. Tots dos van analitzar la història per conèixer el passat, sí, però sobretot per entendre el seu present i projectar un futur millor.

IV

Un altre pas. Aquesta voluntat de ser s'enfortirà i adquirirà gruix al llarg dels anys. Superarà la Revolució Francesa i el cessament del Copríncep francès. A petició del Consell General Napoleó reprendrà el marc institucional l'any 1806 i a la vegada el Consell General perfeccionarà la seva base representativa.

El 14 d'abril de 1866, 523 caps de casa de les 931 cases existents a Andorra, encapçalats per Guillem d'Areny Plandolit i Anton Maestre, *Molines*, -un Andreu d'Alàs col·lectiu- signen una petició dirigida al bisbe i Copríncep Josep Caixal per a reformar les institucions andorranes. Vuit dies més tard, el 22 d'abril, el Copríncep Caixal promulga el Decret dit de *Nova Reforma*. El Copríncep francès el ratificarà dos anys més tard, el 10 d'abril de 1868.

Si es té en compte que, com va dir Magris, "cada generació ha d'empènyer, com Sísif, la seva pròpia pedra, per evitar que aquesta se li tiri a sobre i l'aixafi", no pot estranyar que es defineixi aquesta època amb aquestes paraules: "la Nova Reforma del 1866: // *Gattopardo* a Andorra". Un bon resum d'aquella afirmació que Giuseppe Tomasi di Lampedusa posa en boca de Tancredi: "Tutto sarà lo stesso mentre tutto sarà cambiato", és a dir, tot serà el mateix quan tot conviï o, també, cal canviar alguna cosa perquè en realitat no canviï res. Se la descriu com una actitud possibilista, oberta a alguns canvis, però en el fons conservadora. Es el tradicionalisme possibilista, hegemònic en la direcció política del Consell General, en mig d'una crisi europea de grans dimensions, a França, a Espanya i a Itàlia.

A Andorra en són causa:

1er) Els canvis profunds de la societat andorrana: augment de la població i crisi de l'economia tradicional, trencant l'equilibri sobre el que vivia el país; manca de terres agrícoles, pressió per aconseguir parcel·les dels rebaixants comunals; la ruïna de l'artesanat i de les indústries domèstiques de la llana i cànem; tancament de fargues; nova política duanera espanyola, entrebancs al comerç de bestiar i de tabac,...

2on) L'augment dels casalers, alguns d'ells més potents que alguns focs, segons la seva contribució a la qüestia, i que no podien accedir als càrrecs públics.

3er) Els abusos en la gestió dels comunals, una de les causes de la politització. Així ho diu clarament el bisbe Caixal per justificar la Nova Reforma. Es el control de l'explotació dels béns comunals en mans d'uns pocs. Així l'apropiació dels diners dels delmes, poca transparència en els comptes dels comuns, subhastes públiques irregulars de carbó i fusta, els arrendaments dels cortons,...

4t) La directa influència dels grans canvis polítics als països veïns que ajudaren a consolidar la societat burgesa.

Entrem al text:

L'exposició de motius i el considerant del Decret del bisbe-Copríncep Caixal diu:

"Considerant que l'inmensa majoria dels andorrans han acudit a Nós en sol·licitud de 14 del corrent abril, manifestant la necessitat de corregir gravíssims abusos y mals que deplorem..."

Considerant que les coses han arribat a un terme que sens una reforma radical, com ens ha aparegut la que'ns proposen los recurrents, los abusos no's corregiran may, e irritats d'això los pobles, podria allò convertirse en una anarquia y orijinarsen la ruina de les nostres estimades valls d'Andorra,... hem vingut en manar com manem que s'observin y complerquin amb tota exactitud les lleys, usos y costums lligitims de les mentades valls d'Andorra, y... les següents bases y la seva pràctica aplicació que la referida inmensa majoria dels andorrans ens han presentat".

La part dispositiva conté les quatre bases de la Reforma:

Base 1ª: Dret de vot i elecció del Consell General.

"Dret de vot a tots los caps de casa de las Valls per elegir los vint y quatre individuos que componen lo Consell General. Estos elegits per quatre anys, mudant la mitat de ells a cada dos anys, y ab la condició que cuiden de tot lo concernent a les atribucions del Consell General"

La primera gran innovació: concessió de vot a tots els caps de casa , a tots els caps de família. Qui votava, per tant, fins aquell moment? Els caps grossos, que ara queden superats i que promouran tot seguit una “contrareforma”. Composició del Consell General: 24 membres, 4 per parròquia. Duració: 4 anys, renovables cada 2 anys per meitats.

Base 2ª.: Membres del Consell General.

“Dits vint y quatre membres deuran ser elegits separatament dels Consells de Parròquia; però ab la facultat, conforme la tenen en la actualitat, de conèixer de las discensions entre los administradors del Comú y lo Poble”.

La segona gran innovació: elecció separada del Consell General i del Consell de la Parròquia, que es podrà fer el mateix dia. Es a dir, la incompatibilitat del càrrec de conseller general amb el de conseller del comú. Fins aquell moment els membres dels dos consells eren els mateixos. El Consell General passa a ser així l'òrgan central, coordinador i independent de tota la Vall.

Base 3ª.: Elecció i components dels consells comunals.

“Dret de votació als mateixos caps de casa de las Valls per elegir las autoritats comunals de cada Parròquia respective, y estos que no passian de un numero determinat, però suficient per ben cuidar los intereses comunals y cosas concernents a la Parròquia, y renovats o tornats a nombrar en los mateixos plassos que lo Consell General”.

Es concreta el nombre d'individus, en principi 10, que formaran el consell de comú, quan fins a aquell moment, el nombre era molt variable. Són aquí també tots els caps de família els que voten la composició del consell de comú, cada 4 anys.

Base 4ª.: Elecció i comesa dels comissionats del poble.

“Dret als mateixos caps de casa de las Valls de intervenir y conèixer la administració y comptes dels intereses comunals, ... per medi de dos comissionats que podrian nombrarse per dos anys...”

Aquesta és la tercera elecció feta pels mateixos caps de família: dos comissionats que els representin en el control de la gestió de l'administració comunal, amb una durada de 2 anys. Les tres eleccions han de fer-se en un mateix dia.

Amb aquestes quatre bases queda modificat aquell “Consell dels vint-i-quatre” que Fiter i Rossell descrivia al *Manual Digest*: els dos cònsols de cada parròquia de l'any més els dos cònsols de cada parròquia de l'any anterior, que a la vegada supervisaven els comptes de cada Comú.

El Decret acaba amb una part executiva i final on, en 16 articles, dona a conèixer la reforma del sistema electoral.

El Decret entrà immediatament en pràctica tot i que la seva aplicació no fou gens pacífica i provocà llargues discussions, boicots, recursos i aclariments. Cal dir també que s'hi van barrejar les concessions per explotar un balneari d'aigües termals i un casino a canvi de construir la carretera d'Escaldes a França.

Ho deixo aquí.

V

I és en l'últim quart del segle XX quan es produeix la més gran reestructuració de les institucions públiques andorranes, deguda als canvis socials, demogràfics i econòmics, pas d'una societat agrícola a una Andorra comercial i de serveis, en gran creixement (5.400 habitants en 1947 i 26.500 en 1975) i amb una nova distribució territorial, que vol revisar el sistema de representació política. Desequilibri gran també en la distribució per nacionalitats (l'any 1975 els andorrans són solament un 29'8%), amb repercussió directa en la regulació de la nacionalitat, de la immigració i de les polítiques socials, que agreugen el conflicte de competències entre Coprínceps i Consell General, així la creació de la seguretat social pels Delegats Permanents el 1967, el contracte de treball el 1974 i el decret dels Veguers sobre immigració el 1975.

En aquest últim quart del segle XX té lloc també un fet únic des dels Pareatges: la primera trobada personal dels Coprínceps i dels seus serveis. A petició del Bisbe-Copríncep, Joan Martí i Georges Pompidou es

reuniren a Cahors, en terreny francès però a l'edifici del seu Bisbat, el 25 d'agost del 1973, ara fa 46 anys. Coherentment amb el Concili Vaticà II, el Bisbe i Copríncep Martí inicià una singladura que, a partir d'una anàlisi profunda, afinada i molt pensada de la realitat andorrana i del paper històric dels Coprínceps, el dugué a decidir el camí a seguir i a cercar complicitats en totes direccions per dur Andorra al futur i a un nou port. Aquesta anàlisi fa del Copríncep Martí un extraordinari home d'Estat.

Els últims 25 anys del segle XX són apassionants per Andorra. Seguint el pensament de Magris, el Consell General i els Coprínceps, els Coprínceps i el Consell General, com el Sísif de la mitologia grega, varen empènyer la pedra pendent amunt pel vessant costerut i la pedra sempre rodava cap avall, però es tornava a començar. Remarco tres moments en aquesta pujada:

Primer moment: Pacte del 1975

Fou l'intercanvi de cartes entre el Consell General i els Coprínceps, per mitjà del qual els Coprínceps acceptaren la proposta del Consell General de reformar les institucions. S'iniciaren els debats per determinar els continguts d'aquesta reforma, es redactaren diferents documents i propostes de reforma institucional. Es posaren a consulta popular sis propostes diferents sense obtenir cap resultat clar. L'any 1978 el Consell General realitzà una segona consulta amb tres opcions que tampoc donà cap resultat. Davant d'aquest atzucac el Consell General canvià el procediment. Redactà un document amb el títol de *Memòria sobre la Reforma Institucional*, desvinculat dels resultats de les votacions populars, i la trameté als Coprínceps.

La *Memòria sobre la Reforma Institucional* significà un canvi qualitatiu de terreny de joc i de marc institucional. Les sis propostes, en un primer moment, i les altres tres posteriors, sotmeses a consulta popular, es movien totes elles en el marc dels Pareatges. La *Memòria*, en canvi, era ja una iniciativa i una proposta dins del marc clàssic continental europeu del constitucionalisme i del model de l'Estat de Dret.

El procés de reforma continuà entre els anys 1978 i 1980 en llargues negociacions entre Coprínceps i Consell General –així l'any 1978 els Coprínceps crearen la parròquia d'Escaldes-Engordany, com a la setena parròquia-. En totes aquestes negociacions, però, hi hagué sempre present un doble model, un doble marc conceptual:

a) el model constitucional, és a dir, transformar el Principat d'Andorra en Estat de Dret, amb totes les conseqüències, internes i externes. Oposició a aquest model per part del Copríncep francès, ja que el president de França no podia ser Cap d'un altre Estat, segons afirmava en aquell moment el Quai d'Orsay.

b) el model de reforma interna en el marc de la tradició històrica, és a dir: representació més adequada en el Consell General, creació d'un òrgan executiu del mateix Consell, revisió del sistema electoral, nova atribució de competències i reforma de l'administració i del dret administratiu, però sempre dins el marc dels Pareatges.

Tanmateix el punt focal i central de les negociacions, més enllà –o abans- d'aclarir “qui fait quoi”, girava ja aquells dies sobre la sobirania d'Andorra, si Andorra era un Estat o no, si podia ser subjecte, o no, de la comunitat internacional.

Segon moment: Pacte del 1981

No era fàcil avançar, d'una manera coherent, en mig dels dos models de reforma que es desenvolupaven en marcs tan diferents i amb molt soroll de fons, intern i extern. En el seminari dels dies 14 i 15 de desembre el 1980 els serveis dels Coprínceps i els representants del Consell General arribaren a un acord, a un consens de mínims, continuació de la mai ininterrompuda reflexió i reforma de les institucions andorranes. Així el Consell General, l'1 de gener del 1981, adoptà per unanimitat la filosofia del model de reforma interna negociat prèviament en aquell seminari i els Delegats Permanents i els Veguers dels Coprínceps el recolliren en el Decret del 15 de gener del mateix any.

Breument resumeixo el contingut d'aquest Decret –conegut a Andorra com “la reformeta”- i les dificultats del seu desenvolupament:

Contingut:

1er.-Es un decret emmarcat en la tradició institucional d'Andorra, una nova fase dins el marc dels Pareatges: a)proclamació de la sobirania dels Coprínceps; b)necessitat d'òrgans de govern eficaços i responsables; c)afirmació que Andorra és una federació de parròquies iguals; d)reconeixement dels drets humans i primacia del dret, i e)aquest Decret és una primera etapa d'un procés més ampli de racionalització i modernització de les institucions andorranes.

2on.-S'havia de crear el Consell Executiu abans d'acabar l'any. Era l'objectiu principal del decret. Executiu responsable davant del Consell General, amb la regulació de la seva actuació.

3er.-S'establia un programa i un calendari de reformes per adoptar: a) nova reglamentació interna per al funcionament del Consell General i del Consell Executiu i constitució d'una comissió d'experts, nomenats pels Coprínceps i pel Consell General; b) revisió del sistema electoral; c) atribució de competències –“sector per sector”-, amb la creació també d'una comissió d'experts i d) constitució d'un dret administratiu.

Dificultats:

1era.-No es compliren les previsions i els terminis fixats pel Decret, ni per crear les diferents comissions ni per aprovar els reglaments ni per delimitar les competències. Tampoc es modificà el sistema electoral després d'una consulta popular sense una majoria clara i sense un parer unitari dins el Consell General.

2ona.-En les eleccions de 1981 s'elegiren per primera vegada tots els 28 membres del Consell General i aquest elegí, el 8 de gener de 1982, el Sr. Oscar Ribas Reig com el primer Cap de Govern d'Andorra. Dimití dos anys més tard.

3era.-Els Coprínceps pel seu costat regularen per llei els drets de la persona i el Codi de l'Administració. Dugueren a terme la reforma de la justícia, creant la jurisdicció administrativa i fiscal, el Codi Penal, el Codi de procediment penal i el Tribunal Superior de Corts.

Les eleccions generals de 1989 donaren una nova majoria al Consell General amb l'elecció de Josep Maria Beal com a Síndic, favorable a adoptar una constitució com a únic instrument de reforma. S'inicià així definitivament el camí per superar el Decret de 1981 i les seves dificultats, anant cap a un procés constituent.

Tercer moment: Pacte del 1993

Com he dit, les eleccions generals del 10 de desembre de 1989 donaren una nova majoria política, partidària de redactar una Constitució com a únic instrument possible per dur a terme la reforma de les institucions, iniciada feia 14 anys. Detallo ara dates per a una millor comprensió.

El Consell d'Europa, en la seva Resolució 946, de l'11 de maig de 1990, -i cito textualment- “invitava els Coprínceps i el Consell General a: 1)considerar l'oportunitat de donar-se una Constitució escrita, que reconegués els drets de la persona i sotmesa a referèndum; 2)a completar el Decret de 1981 cap a una vertadera separació de poders; 3)a reformar la llei electoral; 4)a modificar les regles per adquirir la nacionalitat andorrana; 5)a regular els drets de la persona, autoritzant el dret d'associació, i 6) a fer un esforç per adoptar el dret del treball i la legislació social”.

El 18 de juny següent el Consell General va acordar, per unanimitat, obrir el procés constituent i crear una comissió especial, presidida per la Sindicatura, amb la finalitat d'elaborar una proposta de Constitució escrita, concertada amb els dos Coprínceps en el marc d'una comissió tripartida i celebrar un referèndum.

Es pactà formalment entre Coprínceps i Consell General, el 12 d'abril de 1991, obrir aquest procés constituent i crear la Comissió Tripartida amb l'encàrrec de redactar el projecte de Constitució en el termini d'un any. Però, el Consell General decidí la seva auto dissolució el 30 de gener del 1992. Es convocaren

eleccions per a l'abril del mateix any. Finalment el projecte de Constitució es tancà el 19 de desembre i el Consell General l'adoptà per unanimitat el 2 de febrer del 1993.

Tres mesos més tard, els Delegats Permanents dels Coprínceps promulgaren la llei de referèndum, que fou l'últim acte dels Coprínceps en el marc dels Pareatges. Aquesta llei va fer possible el pas d'un marc a l'altre, d'una legitimitat a l'altra. El referèndum es feu en un sistema únic d'àmbit nacional, amb una participació del 75'7% i el poble andorrà aprovà sobiranament la Constitució el 14 de març de 1993 amb el 74'2% de vots afirmatius. Els Coprínceps, Joan Martí i François Mitterrand, la sancionaren i promulgaren els dies 29 i 30 d'abril i entrà en vigor, tal com preveia la mateixa Constitució, el dia 4 de maig de 1993, data de publicació al Butlletí Oficial del Principat.

Aquella representació que l'Andreu d'Alàs, ara fa 600 anys, demanava als seus Cosenyors, coneguda successivament com el *Consell de la Terra*, *Consell de vint-i-quatre* o *Consell General*, és avui, sis segles després, el Títol IV de la Constitució andorrana, el Parlament andorrà, definit, en el seu article 50, amb aquestes paraules:

“El Consell General, que expressa la representació mixta i paritària de la població nacional i de les set Parròquies, representa el poble andorrà, exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos de l'Estat i impulsa i controla l'acció política del Govern”.

VI

No voldria acabar sense fer una reflexió final sobre la naturalesa de la nostra Constitució. Des de la constitució nord-americana del 1787, totes les Constitucions –també l'andorrana- són textos construïts sobre la desconfiança. Aquest intangible, aquesta variable anímica, aquest comportament basat en el reguard i el temor, ha fet possible la nostra història i el pacte i, al mateix temps, és també el fonament de la nostra Constitució. Així, aquesta desconfiança apareix en aquests punts:

- 1.-La Constitució és escrita. Tothom -Coprínceps, Consell General, i Comuns- fixà per escrit el que volia dir i salvar.
- 2.-El poder constituent només el té el poble andorrà. Cap majoria parlamentària pot per si mateixa alterar i canviar el text escrit. Es un document rígid. (Article 1.3.)
- 3.-La composició del Consell General andorrà es elegida per meitats. L'article 52, que ho explicita, fou l'últim article que s'acordà.
- 4.-Solament el Tribunal Constitucional pot controlar la constitucionalitat. Garantia que ningú no desnaturalitzarà la Constitució. (Article 95.1.)
- 5.-Les lleis qualificades i els més importants tractats internacionals necessiten sempre majoria absoluta del Consell General. (Article 57.3 i 64.1.)
- 6.-A Andorra hi ha lleis “súper-qualificades”, com la llei electoral i de referèndum, la de competències i de transferències comunals, que requereixen una doble majoria absoluta. (Article 57.3.)
- 7.-Andorra no pot cedir competències a altres Estats. (Article 65.)
- 8.-En tractats internacionals d'Andorra amb Espanya i França sobre seguretat i defensa, territori, representació diplomàtica o consular, i cooperació judicial o penitenciària, els Coprínceps hi són presents, en la negociació, al costat del Govern. (Article 66.)
- 9.-Els Coprínceps poden adreçar-se al Tribunal Constitucional abans de sancionar i promulgar les lleis o abans de manifestar el consentiment de l'Estat. (Article 45.2 i 46.1.)

10.-Per limitar-ne l'acció política, els Coprínceps s'incorporen al sistema de designació dels membres del Consell Superior de la Justícia i del Tribunal Constitucional. (Article 46.1.)

11.-Mandat constitucional als Coprínceps, al Consell General i al Govern per negociar el Tractat Trilateral amb Espanya i França sobre la base de respectar la sobirania, independència i integritat territorial d'Andorra. (Disposició Addicional Primera.)

12.-La funció de representació diplomàtica d'un Estat a Andorra és incompatible amb l'exercici de qualsevol altre càrrec públic. (Disposició Addicional Segona.)

La Constitució de 1993, la més alta creació política de la meua generació, ha solucionat per ara problemes i conflictes enquistats des de feia segles, vinculant, com a norma suprema de l'ordenament jurídic, tots els poders públics i tots els ciutadans.

Cada generació ha de guanyar la història i la nostra no l'ha perduda. Fa segles que caminem. Des del pacte de 1278 com a Constitució fins arribar avui a la Constitució com a pacte .

A Andorra, per mirar millor cap al futur, sempre és savi mirar al passat. Andorra s'ha teixit amb temps i memòria.

Gràcies per la vostra atenció.

Molt bona estada i molt bona feina a tots els participants en aquest 71è Congrés de la Comissió Internacional per a l'Estudi de la Història de les Institucions Parlamentàries i Representatives.

20190703

Joan MASSA