



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Els Coprínceps en el desenvolupament institucional del Principat d'Andorra. Des del senyoriu feudal fins a l'estat sobirà, de Dret, democràtic i social

Isidre Bartumeu

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

Programa de Doctorat en Dret i Ciència Política

Línia d'Investigació: Dret Constitucional

**ELS COPRÍNCEPS EN EL DESENVOLUPAMENT INSTITUCIONAL DEL
PRINCIPAT D'ANDORRA. DES DEL SENYORIU FEUDAL FINS A
L'ESTAT SOBIRÀ, DE DRET, DEMOCRÀTIC I SOCIAL.**

Director: Dr. Enoch Albertí

ISIDRE BARTUMEU

BARCELONA, 2019

A la meva mare, Luisa, *in memoriam*.
Pels bons temps.

A la meva esposa, Beti;
als meus fills, Isidre, Roger i Marcel,
i al meu pare.
Els ja saben per què.

AGRAÏMENTS

Aquesta tesi doctoral ha estat elaborada sota la direcció del Prof. Dr. Enoch Albertí Rovira, catedràtic de dret constitucional, a qui vull expressar el meu més sincer agraïment per la seva generositat i per tot el que hem compartit en l'elaboració d'aquest treball. Sense la seva tasca i orientació aquesta tesi no hauria estat possible.

També vull deixar constància del meu agraïment a totes les persones que han estat al meu costat en aquest procés i que de diferents maneres m'han ajudat a elaborar aquesta tesi. Vull agrair també els suggeriments de molts amics al llarg de la lectura dels esborranys d'aquest treball.

Especialment vull agrair al Síndic Jordi Farràs Forné l'oportunitat que em va donar d'ésser secretari de Sindicatura en el decurs dels anys 1992 i 1993. La seva confiança en mi va fer possible que visqués el procés constituent andorrà en primera línia. Al president Juan José López Burniol per haver-me potenciat la passió pel dret en el decurs dels quatre anys i escaig que vam coincidir en el magnífic primer Tribunal Constitucional d'Andorra. Al magistrat constitucional François Luchaire, per ensenyar-me el valor de la tenacitat. Sense el meu pas pel Consell General i pel Tribunal Constitucional aquest treball no hauria estat possible. Al cap de la delegació del Copríncep Episcopal en el decurs de la negociació de la Constitució, Nemesi Marqués Oste, per haver-me ajudat a entendre plantejaments de la negociació constituent en relació amb els quals tenia dubtes. Al cap de la delegació del Copríncep Francès en el decurs de la negociació de la Constitució, Jean-Yves Caillet, per la seva disponibilitat a respondre sempre als dubtes i les qüestions que li he anat plantejant en el decurs de tots aquests anys d'elaboració de la tesi i, alhora, per haver-me autoritzat a enregistrar-lo i reproduir, en aquest treball, el contingut de les nostres converses. Sense el seu testimoniatge, aquest treball estaria coix. Andorra deu molt a Nemesi Marqués i a Jean-Yves Caillet. També a Joan Massa. A tots ells, el meu agraïment per les seves aportacions.

Finalment, als responsables de l'Arxiu Secret del Vaticà, pel tracte tan amable que em fou dispensat en ocasió de les visites que hi vaig realitzar per consultar els fons documentals d'Andorra que s'hi troben dipositats.

A la meva esposa, Beti; als meus fills, Isidre, Roger i Marcel, i al meu pare, el meu agraïment pel seu suport inestimable.

A tots, doncs, fora de tot ritual obligatori, el més sincer reconeixement.

ÍNDEX

AGRAÏMENTS	V
ÍNDEX	1
RESUM	7
ABSTRACT	9
INTRODUCCIÓ GENERAL	11
ABREVIATURES	15
PART PRIMERA: ELS ORÍGENS I DESENVOLUPAMENT DE LES INSTITUCIONS BÀSIQUES ANDORRANES	17
1.- LES INSTITUCIONS DE BASE POPULAR.....	17
1.1.- L'estructura parroquial eclesiàstica.....	17
1.2.- El règim assembleari i de consell obert com a punt de partença de les institucions andorranes de base popular.....	20
1.3.- La intervenció de les institucions andorranes de base popular en el desenvolupament institucional d'Andorra.	24
2.- LES INSTITUCIONS ANDORRANES D'ORIGEN SENYORIAL	28
2.1.- La intervenció de l'Imperi Carolingi a la Marca Hispànica.	29
2.2.- El senyoriu episcopal.....	34
2.3.- De les infeudacions al cosenyoriu.	38
2.3.1.- La infeudació al Comdor de Caboet.....	38
2.3.2.- La infeudació als Vescomtes de Castellbò.....	39
2.3.3.- La infeudació als Comtes de Foix.	41
2.3.4.- Els "Pariatges" de 1278 i de 1288, origen del cosenyoriu.	43
3.- LA CRISTAL·LITZACIÓ DE LA SOBIRANIA ANDORRANA.....	44
3.1.- Els diversos corrents en la recerca de l'origen i naturalesa de la sobirania andorrana.	46
3.1.1.- El corrent històric interpretatiu.....	46
3.1.2.- El corrent de l'efectivitat de la sobirania.....	48

3.2.- L'efectivitat de la sobirania d'Andorra	50
3.2.1.- Els antecedents.....	51
3.2.2.- L'exercici efectiu de la sobirania a partir dels Pariatges fins a l'any 1700..	53
3.2.3.- Les relacions exteriors.	57
PART SEGONA: L'ACCIÓ DELS COPRÍNCEPS, EN EL MARC DE LLUR ASIMETRIA, COM A INTERACCIÓ CONTRAPESADA EN EL DESENVOLUPAMENT DE LA SOBIRANIA INTERIOR I EXTERIOR D'ANDORRA (1700-1993)	59
4.- LA PARADOXA DEL “ <i>DESACORD QUASI INSTITUCIONAL DELS COPRÍNCEPS</i> ” COM A FACTOR DE PERMANÈNCIA I D'INDEPENDÈNCIA D'ANDORRA.....	59
5.- ANDORRA ENTRE DUES MONARQUIES BORBÒNIQUES.....	62
5.1.- El protagonisme dels Bisbes d'Urgell.	64
5.2.- El retraïment progressiu dels Monarques francesos.....	66
5.3.- Les relacions d'Andorra amb la Monarquia espanyola dels Borbons durant el segle XVIII.	70
5.3.1.- L'intent d'imposar l'ús del paper timbrat espanyol a Andorra.	71
5.3.2.- La presència de les tropes de Felip V a Andorra amb motiu de la pesta de Marsella i de la Provença (1720-1721).....	71
5.3.3.- El cultiu i el contraban del tabac.....	74
5.3.4.- Les qüestions tributàries.	75
5.3.5.- Altres qüestions.....	77
6.- ANDORRA, LA REVOLUCIÓ FRANCESA I L'IMPERI NAPOLEÒNIC.....	78
6.1.- La repercussió social i política de la Revolució Francesa a Andorra.	78
6.2.- La ruptura institucional.....	81
6.3.- El restabliment institucional.	82
7.- ELS GRANS REPTES D'ANDORRA I DE LES SEVES INSTITUCIONS DURANT EL SEGLE XIX	87
7.1.- Andorra, Espanya i França.	87
7.1.1.- L'abolició dels senyorius.	88
7.1.2.- Les guerres carlistes a Espanya.	90
7.1.2.1.- El pontificat del Bisbe Simó de Guardiola i Hortonedà (1827-1851)....	90
7.1.2.2.- El pontificat del Bisbe Josep Caixal i Estradé (1853-1879).	93

7.2.- La interacció entre les institucions andorranes durant la segona meitat del segle XIX, com a precedent de l'anomenada "qüestió andorrana".....	94
7.2.1.- L'àmbit legislatiu.....	95
7.2.2.- L'àmbit governatiu.....	96
7.2.2.1.- La crisi de 1868.....	97
7.2.2.2.- La crisi de 1880.....	98
7.3.- La "qüestió d'Andorra".....	99
7.3.1.- La "qüestió d'Andorra" en el seu vessant exterior.....	100
7.3.2.- La "qüestió d'Andorra" en el seu vessant interior.....	101
7.3.2.1.- Entre els Coprínceps.....	101
7.3.2.2.- Entre els Coprínceps i el Consell General de les Valls.....	105
7.3.3.- Breu referència a la "qüestió d'Andorra" en l'àmbit doctrinal.....	107
8.- EL DESPLEGAMENT DE LES VIRTUALITATS DEL LLEGAT INSTITUCIONAL DEL SEGLE XIX ANDORRÀ EN EL DECURS DEL SEGLE XX.....	109
8.1.- La sobirania.....	110
8.2.- L'exercici dels poders públics per part dels Coprínceps.....	113
8.2.1.- En l'àmbit exterior.....	113
8.2.2.- En l'àmbit interior.....	117
8.3.- La interacció potent de les institucions de base popular protagonitzada pel Consell General de les Valls.....	119
8.3.1.- La interacció de política econòmica amb incidència institucional.....	120
8.3.2.- La interacció reivindicativa de competències pròpies del Consell General de les Valls.....	123
8.3.3.- La interacció reformadora.....	124
PART TERCERA: L'ESTRUCTURA INSTITUCIONAL SUBJACENT EN LA CONSTITUCIÓ DEL PRINCIPAT D'ANDORRA DE 1993.....	129
9.- LA CONSTITUCIÓ DEL PRINCIPAT D'ANDORRA COM A SÍNTESI D'HARMONITZACIÓ DE L'ACCIÓ DELS COPRÍNCEPS I DE REESTRUCTURACIÓ DE LES INSTITUCIONS ANDORRANES SOBRE LA BASE DE L'ESTAT SOBIRÀ, DE DRET, DEMOCRÀTIC I SOCIAL.....	129
9.1.- Sobirania i Estat.....	130
9.1.1.- La sobirania i l'Estat abans de la Constitució del Principat de 1993.....	131

9.1.2.- La sobirania i l'Estat en la Constitució del Principat de 1993.	132
9.1.2.1.- Els preliminars.	132
9.1.2.2.- La sobirania interior i l'Estat.	135
9.1.2.3.- La sobirania exterior: la subjectivitat internacional del Principat d'Andorra.	139
9.2.- L'Estat de Dret.	143
9.2.1.- Els elements de l'Estat de Dret en el sistema institucional andorrà abans de la Constitució del Principat de 1993.	144
9.2.1.1.- Les institucions representatives.	144
9.2.1.2.- Els drets i les llibertats públiques i llur tutela.	145
9.2.1.3.- La separació de poders.	149
9.2.2.- L'Estat de Dret en la Constitució del Principat d'Andorra de 1993.	152
9.2.2.1.- Les institucions representatives.	152
9.2.2.2.- Els drets fonamentals de la persona i les llibertats públiques.	153
9.2.2.3.- La tutela dels drets fonamentals de la persona i de les llibertats públiques.	155
9.2.2.4.- La separació de poders i el control del seu exercici.	156
9.3.- Els Coprínceps, Cap d'Estat.	158
9.3.1.- Les diverses concepcions sobre les institucions andorranes preconstitucionals en clau de la institució dels Coprínceps.	160
9.3.1.1.- La concepció negadora de la legitimitat del "Coprincipat".	160
9.3.1.2.- La concepció de la "cosobirania" d'Espanya i de França.	161
9.3.1.3.- La concepció d'Andorra com a "condomini".	162
9.3.1.4.- La concepció d'Andorra com a "protectorat".	163
9.3.1.5.- La concepció d'Andorra com a "senyoriu" privat de sobirania estatal i amb connotacions de "territori dependent".	165
9.3.2.- L'ocàs de les concepcions sobre les institucions andorranes preconstitucionals.	166
9.3.2.1.- La Comissió i el Tribunal Europeus dels Drets de l'Home.	166
9.3.2.2.- L'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa.	169
9.3.3.- El debat constituent entorn de la institució dels Coprínceps i de la seva	

regulació constitucional.....	172
9.3.3.1.- La primera etapa del procés constituent en el si de la Comissió Tripartida (abril-novembre de 1991).....	174
9.3.3.2.- L'interval entre les dues etapes del procés constituent en el si de la Comissió Tripartida (gener-maig de 1992).....	177
9.3.3.3.- La segona etapa del procés constituent en el si de la Comissió Tripartida (juny-desembre de 1992).....	182
9.3.3.3.1.- El debat constituent derivat dels principis proclamats en el Títol I de la Constitució del Principat d'Andorra.	183
9.3.3.3.2.- El debat constituent sobre la regulació constitucional dels Coprínceps.....	189
9.4.- Recapitulació de la configuració constitucional de la institució dels Coprínceps.	217
9.4.1.- La institució dels Coprínceps en el marc de la part dogmàtica de la Constitució del Principat d'Andorra. Aspectes polítics i jurídics.....	218
9.4.2.- La configuració de la institució dels Coprínceps en la part orgànica de la Constitució del Principat d'Andorra.	220
PART QUARTA: LA IMPLEMENTACIÓ POSTCONSTITUCIONAL DEL COPRINCIPAT	225
.....	
10.- LA IMPLEMENTACIÓ DEL COPRINCIPAT DURANT EL PERÍODE ESTABLERT PER LES DISPOSICIONS TRANSITÒRIES DE LA CONSTITUCIÓ DEL PRINCIPAT D'ANDORRA.....	226
10.1.- La legislació durant el període transitori.	226
10.2.- Tractats i Acords internacionals durant el període transitori.	236
10.2.1.- L'adhesió a la Carta de les Nacions Unides.....	236
10.2.2.- El Tractat de bon veïnatge, amistat i cooperació entre el Principat d'Andorra, el Regne d'Espanya i la República de França.	238
10.2.3.- Acord entre el Principat d'Andorra i el Regne d'Espanya relatiu a l'Estatut del Copríncep Episcopal.	239
11.- LA IMPLEMENTACIÓ DEL COPRINCIPAT EN EL DESENVOLUPAMENT DELS PROCEDIMENTS LEGISLATIUS.....	241
11.1.- El requeriment de dictamen del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalitat de les lleis, previ a la seva sanció, promulgació i manament de publicació, per part dels Coprínceps.....	243
11.2.- El caràcter indivís de la institució i de l'acció dels Coprínceps com a Cap d'Estat.....	251

12.- LA IMPLEMENTACIÓ DEL COPRINCIPAT EN L'ACCIÓ EXTERIOR DEL PRINCIPAT D'ANDORRA.....	252
12.1.- L'establiment de relacions diplomàtiques com a reconeixement de la personalitat internacional de l'Estat andorrà.....	254
12.2.- Els tractats i acords internacionals.....	258
CONCLUSIONS	264
BIBLIOGRAFIA	275
ANNEX I: QUADRE COMPARATIU SOBRE LES POSICIONS DE LES TRES REPRESENTACIONS EN EL SI DE LA COMISSIÓ TRIPARTIDA.....	290
ANNEX II: QUADRE DE SIGNATURA DE LLEIS PER UN SOL COPRÍncep	298

RESUM

El present estudi centra la seva atenció en el desenvolupament secular de les institucions andorranes i sobre llur nexa amb el Copríncipat, com a conceptualització privativa del règim propi d'Andorra.

El desenvolupament institucional andorrà no s'inicia amb el feudalisme, ni amb l'envaïment sarraí i la consegüent reconquesta carolíngia. Des del seu arrelam romà i, sobretot, visigòtic, la seva estructuració troncal i el seu brancatge acreixen i s'afaiçonen en virtut del vigor immanent d'una vida multiseular. La historicitat, que l'internacionalista vienès KARL ZEMANEK assenyala com a nota intrínseca del desenvolupament institucional andorrà, i que predetermina la seva conceptualització correcta en les diverses fases de dit desenvolupament.

La primera part del treball versa sobre els orígens i el desenvolupament de les institucions andorranes bàsiques fins al segle XVII, en què la sobirania interior d'Andorra apareix consolidada.

S'imposa un tractament separat dels orígens de les institucions de base popular i de les institucions de base senyorial, no solament per llur respectiva cronologia, sinó també per llur diversa quiditat.

La segona part assenyala els grans trets configuradors de l'evolució política de l'entorn immediat d'Andorra a partir del segle XVIII, la qual origina l'antinòmia en la conceptualització del règim polític del Principat, amb incidència transcendent en el seu desenvolupament institucional interior i, particularment, en l'àmbit exterior. Aquesta part comprèn el lapse entre l'inici del segle XVIII i la darrera del segle XX.

El títol *"l'estructura institucional subjacent en la Constitució del Principat d'Andorra"*, que encapça-la la tercera part, assenyala el nou caràcter que la Constitució confereix al desenvolupament institucional dels poders públics andorrans: una legitimació única i una estructuració en un mateix marc dogmàtic i orgànic.

Seguint els patrons del constitucionalisme més recent, s'analitza *"l'abans"* i *"el després"* dels elements bàsics de l'Estat Sobirà, de Dret, Democràtic i Social: la sobirania, els elements que s'integren en l'Estat de Dret (drets i llibertats públiques, existència d'institucions representatives, separació de poders i el control del seu exercici, etc.), la qualificació del règim polític, l'estructuració orgànica i en ella la institució del Cap de l'Estat. Es fan sovint referències als debats constituents, en les seves diverses fases, com a instrument útil per a individuar la *"mens constituentis"* en ordre a una recta interpretació dels continguts constitucionals. En aquest context s'ha considerat pertinent assenyalar l'ocàs de les antinòmies d'Espanya i de França / Copríncep Francès a partir del segle XVIII, exposades a la part segona, gràcies a la impugnació permanent de les més altes institucions del Principat defensores de la seva sobirania i a l'emprament de tots els mitjans a llur respectiu abast per a promoure fets exponents d'un estatut sobirà d'Andorra en l'àmbit internacional.

La darrera part tracta sobre la implementació de la Constitució focalitzant-la en l'exercici de les funcions dels Coprínceps, coherentment amb l'objecte de la Tesi.

ABSTRACT

This study focuses its attention on the centuries-long development of the Andorran institutions and their connection with the Coprincipality, as a unique conceptualisation of the governance of Andorra.

The institutional development of Andorra did not start with feudalism, nor with the Saracen invasion and the consequent Carolingian reconquest. Since its Roman and, especially, Visigothic roots, its central structure and its ramifications have grown and been fashioned by virtue of the innate vigour of a centuries-long life. The historical background, which the Viennese internationalist KARL ZEMANEK mentions as an intrinsic note of Andorra's institutional developments, and which predetermines its proper conceptualisation in the various phases of this development.

The first part of the work deals with the origins and the development of the basic Andorran institutions up to the 17th century, at which time Andorra's internal sovereignty appears to be consolidated.

A separate treatment is given to the origins of the popular institutions and of the upper-class institutions, not only because of their respective chronologies, but also of the differences in their essential nature.

The second part looks the great features that shaped the political evolution of the immediate environment of Andorra from the 18th century onwards, which originated the paradox in the conceptualisation of the political system of the Principality, which had a very great effect on its internal institutional development, and particularly externally. This part covers the period from the start of the 18th century to the end of the 20th century.

The title "*L'estructura institucional subjacent en la Constitució del Principat d'Andorra*" (*The underlying institutional structure in the Constitution of the Principality of Andorra*), which heads the third part, points to the new character conferred by the Constitution on the institutional development of the Andorran public authorities: a unique legitimacies and a structuring in a single dogmatic and organic frame.

Following the patterns of most recent constitutionalism, an analysis is made of the "before" and "after" of the basic elements of the Democratic and Social, Rule-of-Law Sovereign State: its sovereignty, the elements that make up the Rule-of-Law State (public rights and freedoms, the existence of representative institutions, separation of powers and control over the exercise thereof, etc.), the type of political system, the organic structure and within it the institution of the Head of State. References are often made to the constituent debates, in their diverse phases, as a useful tool to individualise the "*mens constituentis*" in order to reach a proper interpretation of the constitutional contents. In this context it has been considered relevant to mention the fading of the antinomy of Spain and France / French Coprince from the 18th century, exposed to the second party, thanks to the permanent challenging of the highest institutions of the Principality and defence of their sovereignty and the use of all means available to the respectively to promote moves towards a sovereign statutes for Andorra in the international sphere.

The last part deals with the implementation of the Constitution, focusing on the exercises of the powers of the Coprinces, in line with the purpose of the Thesis.

INTRODUCCIÓ GENERAL

El títol d'aquest treball de recerca implica unes notes que individuen el sistema constitucional andorrà des dels seus orígens fins a la Constitució del Principat d'Andorra del 1993: la seva historicitat i el seu desenvolupament per l'acció binària dels seus components bàsics, traduïda en una evolució progressiva i equilibrada tant dels poders dels Coprínceps com dels poders de base popular.

La historicitat del sistema institucional andorrà és la conclusió que Karl Zemanek extreu de la seva anàlisi, en el sentit que és fruit del fet d'un desenvolupament històric, en funció del qual ha d'ésser interpretat.

Gairebé a tota la bibliografia s'assenyala la reconquesta carolíngia enfront de l'invasor àrab com a punt de partida de la gènesi de les institucions andorranes. Aquest corrent generalitzat es recolza, ja sigui en la pseudocarta de poblament atribuïda a Carlemany –de la qual només subsistirien còpies d'un original que es pretengué datar pels volts de l'any 805–, ja sigui en una interpretació de l'Acta de consagració de la Catedral carolíngia d'Urgell, datada l'any 839, estenent la seva significació i efectes més enllà de les d'un acte d'àmbit merament eclesiàstic causat per la pertinença de les Parròquies de l'Església, situades a Andorra, a la Diòcesi d'Urgell.

L'assenyalament d'aquest punt de partença ha comportat la preterició d'un antecedent transcendental en la gènesi i desenvolupament de les institucions andorranes: la preexistència d'una configuració i d'uns poders, derivada de la pertinença d'Andorra al Regne Visigòtic, amb anterioritat a l'adveniment del Règim Feudal. Les facultats que el "*Manual Digest*" atribueix al "Comú de les Valls d'Andorra" –*quistias y tallas comunals, boscos, camins reals, treta de grans, ayguas, pescas, pesos y mesuras* (Llibre III)– pertanyen a la categoria de les que gaudia el "*conventus publicus vicinorum*", segons les institucions godes.

Aquest antecedent corregeix el sòlit clixé de les institucions andorranes fossilitzades en els Senyories Feudals amb una magnificació dels "*Pariatges*" considerats com tot el Dret institucional andorrà preconstitucional. Certament, el règim sorgit dels "*Pariatges*" del segle XIII constitueix la singularitat del Copríncipat andorrà, la dualitat i asimetria del qual ha propiciat la identitat i subsistència secular del petit País enclavat entre dos grans Estats i un instrument convenient per a una interacció efectiva del poder de base popular enfront del poder dels Coprínceps. La presència dels òrgans del Poder popular, simultània amb la dels Senyors / Cosenyors / Coprínceps en l'entramat institucional, conduí a reformes posteriors, tendents tant a afirmar i a consolidar la sobirania personalitzada en els Coprínceps, com a reforçar la representació popular. La interacció, que s'ha establert històricament entre els tres pols del poder públic andorrà, no ha constituït, a llarg termini, un impediment per al desenvolupament progressiu de les institucions andorranes, ans al contrari, ha propiciat un sistema subtilment contrapesat, com si d'una mena de dialèctica hegeliana de tesi i d'antítesi es tractés, que ha conduït a una síntesi favorable als grans valors i aspiracions històriques del Poble Andorrà.

En el lapse dels segles XIV-XVII es constata a Andorra un exercici del poder públic –institucional, legislatiu, governatiu, judicial, amb un entramat ben diferenciat de relacions exteriors– que constitueix un exercici de sobirania originària, perquè és immanent en ella, amb plena efectivitat, sense cap dependència d'un poder aliè al propi del Principat. Aquest fet avala la tesi d'aquells que consideren Andorra un dels Estats més antics d'Europa i el Consell General de les Valls un òrgan de representació popular sorgit en paral·lel amb d'altres a Europa, arran de la decadència del feudalisme i com a exponent bàsic de llibertats i del dret que tenen els pobles a governar-se per si mateixos; llibertats i drets que a Andorra obtingueren una alta expressió amb el seu dret consuetudinari, que la voluntat del poble estableix, delimita i interpreta sobiranament. Al final d'aquest període Andorra té consciència de la seva sobirania i dels seus furs –que les formulacions de jurament del seu respecte, per part de totes les autoritats, denominen “*privilegis, immunitats, prerrogatives, usos i costums*”– com a llibertats, immunitats, garantia o seguretat de les persones en consideració de llur dignitat, semblantment com amb altres nomenclatures i tècniques jurídiques formen part essencial del constitucionalisme modern.

La tradició institucional d'Andorra, forjada i consolidada per un procés mil·lenari de conformació ininterrompuda a les necessitats i als més alts interessos del País, es veié amenaçada i combatuda per les Monarquies absolutistes d'Espanya i de França a partir del segle XVIII i, després, per totes les formes d'Estat o de govern que les succeïren fins a la darrera del segle XX, quan la Constitució del Principat d'Andorra és adoptada formalment pel “*Poble Andorrà, amb plena llibertat i independència, i en exercici de la seva pròpia sobirania*”. Aquesta expressió del Preàmbul de la Constitució andorrana recusa expressament i definitiva la reivindicació de la sobirania d'Andorra, que cadascun dels Estats veïns, per argumentacions diverses i amb ineficàcia desigual, havien mantingut durant gairebé tres centúries. Fou un conflicte sovint latent, però d'efectes negatius per al desenvolupament institucional, interior i exterior, del Principat fins a donar una imatge d'exercici dels poders públics, els Coprínceps inclosos, divergent i fins i tot contradictòria, com a conseqüència dels respectius alineaments, ja sigui al costat de la tradició andorrana, ja sigui a favor dels interessos dels Estats veïns. La situació resultant donà lloc a uns a qualificar el règim andorrà com un “*desacord quasi institucional*”, però a d'altres a considerar-lo, en virtut de les seves contradiccions i anul·lacions recíproques, com la raó –paradoxal– de la supervivència secular d'Andorra.

Les notes de la historicitat i de la dualitat frontal dels poders públics andorrans, ja evocades, suggereixen l'assumpció del concepte sociològic de la interacció –estímuls i reaccions, iniciatives i decisions i altres de qualsevol ordre suscitats per les relacions d'alteritat– per a individuar la dinàmica generada pels tres pols del poder públic andorrà: el conjunt i indivís dels Coprínceps i el de base popular. Aquest darrer pol generà una interacció potent des del segle XIX, però sobretot a partir de l'expansió econòmica i demogràfica del segle XX, per a donar resposta adequada als nous reptes plantejats en el govern del Principat. Aquesta interacció, amb la conjunció objectiva de la interacció de l'un o de l'altre Copríncep, conduí a una evolució qualitativa del règim andorrà d'acord amb els paràmetres del constitucionalisme modern, mantenint a l'ensem elements de la tradició institucional del Principat.

Les consideracions generals, que s'acaben de formular, han conduït a estructurar aquesta tesi en dos grans blocs de recerca:

La historicitat del règim polític andorrà amb la potencialitat interpretativa dels elements institucionals tradicionals, mantinguts en la Constitució del 1993, i de les interaccions que impulsaren el procés constituent ha imposat un primer bloc amb dues parts diferenciades:

- la primera versa sobre els orígens de les institucions bàsiques d'Andorra i les fites més importants de la seva evolució fins a la consolidació del Copríncipat sobirà i de la institució representativa del Consell General de les Valls, que constitueixen els elements essencials de la tradició institucional andorrana;

- la segona recull els principals esdeveniments que, a partir del segle XVIII, impliquen una antítesi de la concepció de les institucions andorranes fins aleshores vigents com a resultat de llur pròpia evolució, principalment la mutació de l'escenari català del 1714, les reivindicacions de la sobirania d'Andorra mitjançant la invocació de títols feudals o vies de fet, les raons de la ruptura de la Revolució Francesa i de la represa decretada per Napoleó I, l'afany d'enfortiment dels Estats veïns amb la supressió dels "*Senyories*", els objectius que plantejaren la dita "*qüestió d'Andorra*" en les darreres dècades del segle XIX, les qüestions insolubles durant bona part del segle XX per la negació de la personalitat internacional d'Andorra (la primera radiodifusió andorrana en fou el paradigma), etc. Com ja s'ha dit, en aquesta mateixa part es fa referència a les interaccions que conduïren a la síntesi operada pel procés constituent.

El segon bloc consta d'una tercera i quarta part:

- la tercera part versa sobre l'estructura institucional subjacent en la Constitució del Principat, com a síntesi operada per la seva reestructuració sobre la base de l'Estat sobirà, de dret, democràtic i social, segons els patrons del constitucionalisme més recent, mantenint a l'ensens alguns elements de la tradició institucional del Principat. La comparació entre l'abans i el després de la dita reestructuració permet avaluar mutacions profundes i innovacions conceptualment i funcionalment transcendents aportades pel procés constituent;

- la quarta part se centra en la implementació de la Constitució del 1993, i molt en particular en l'exercici de les funcions dels Coprínceps en els procediments legislatius i en la perfecció dels tractats internacionals, per a vetllar pel manteniment de l'ordenament constitucional. La implementació de la Constitució ha consolidat la personalitat internacional d'Andorra pel seu reconeixement ampli en el si de la Comunitat Internacional.

Aquesta introducció només pretén servir com a fil conductor en l'anàlisi de les matèries, assignades a cadascuna de les parts suara referenciades, per quant es tracta d'unes formulacions que, per a esdevenir conclusions fermes, cal emprar una metodologia inductiva en dita anàlisi, que permeti la il·lació general a partir de les particularitats de les dades concretes, com es farà en les Conclusions d'aquesta tesi. Algunes de les matèries tractades en aquesta recerca suposen l'opció per una metodologia configurada per l'adhesió a uns determinats corrents doctrinals moderns. És sobretot en matèria de sobirania, en el tractament de la qual, tant en el cos de l'exposició argumental, com en les Conclusions, s'ha abandonat el corrent denominat històric interpretatiu, emprat comunament al servei d'objectius preestablerts –no merament acadèmics– i s'ha seguit el

de l'efectivitat de la sobirania, que s'ha imposat en els corrents doctrinals més recents, en coherència amb el dret d'autodeterminació dels pobles.

ABREVIATURES

A.C.A.	Volum "Obispo de la Dueña y Cisneros. Andorra, Cerdaña, Valle de Arán", a Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell.
ADMU	Arxiu Delegació Mitra d'Urgell
Arxiu C.A.	Arxiu de la Corona d'Aragó, Reial Patrimoni, BGRP.
BOE	Boletín Oficial del Estado (Espanya)
BOPA	Butlletí Oficial del Principat d'Andorra
CEp	Copríncep Episcopal
CFr	Copríncep Francès
PCEp	Proposta de la representació del Copríncep Episcopal en la Comissió Tripartida
PCG	Proposta de la Comissió del Consell General encarregada del procés constituent.
CPA	Constitució del Principat d'Andorra
REDI	Revista Española de Derecho Internacional

PART PRIMERA: ELS ORÍGENS I DESENVOLUPAMENT DE LES INSTITUCIONS BÀSIQUES ANDORRANES

1.- LES INSTITUCIONS DE BASE POPULAR

En general, la recerca dels orígens dels perfils identitaris d'Andorra com a comunitat humana i cultural, així com de l'embrió de les seves institucions històriques, parteix de l'època carolíngia en el marc de la reconquesta empresa pel regne franc enfront de l'invasor musulmà. Aquest acotament temporal obeeix a la mancança de fonts específiques, sobretot documentals, referides als segles precedents, més enllà de quant es pot induir d'algunes restes prehistòriques, com les de la Balma de la Margineda¹, o d'altres elements aïllats com la toponímia local amb connotacions de civilització romana o bascoide², o del fet de la llatinització idiomàtica.

Ara bé, l'acotament temporal, generalment seguit, es troba immediatament amb un conjunt de fets que no tindrien una explicació suficient sense un entroncament amb els precedents, almenys els més propers, de la civilització romana i visigòtica. Són fets notablement estructurats, que comporten tota una cultura amb profunda empremta sociològica. No es poden produir precipitadament; són el fruit d'un llarg procés d'assimilació, de desenvolupament i consolidació.

En el lapse comprès entre l'alta edat mitjana i la creació del Consell General de les Valls, l'any 1419, es poden assenyalar com a fets més rellevants l'estructuració parroquial eclesiàstica i el règim assembleari en l'àmbit de l'administració interna de les Valls amb intervenció en la seva progressiva configuració institucional.

1.1.- L'estructura parroquial eclesiàstica.

El primer dels fets suara assenyalats es fa palès en la consagració de la Catedral Carolíngia de la Seu d'Urgell, l'any 839, l'Acta de la qual³ enumera cadascuna de les parròquies dels Comtats d'Urgell, de Cerdanya, del Berguedà, del Pallars i de la Ribagorça, que li pertanyen⁴ i amb les quals és dotada conformement amb les normes canòniques aleshores vigents⁵.

¹ "La Balma Margineda. Aux origines du peuple andorran", *Histoire et Archeologie*, n. 96; *Les excavations à la Balma de la Margineda (1979-1991)*, Ministeri d'Afers Socials i Cultura, Govern d'Andorra, Andorra, 1995 (Directors: Guilaine, J. - Martzuff, M.).

² COROMINES, J. "Toponímia andorrana", *Recueil de travaux offerts à M. Clovis Brunel*, I, París, 1955; *Estudis de toponímia catalana*, vol. 2, (Toponímia d'Andorra), Biblioteca filològica Barcino, Barcelona, 1970, p. 5-42. Segons aquest autor, tindrien connotació bascoide noms com Bixessarri, Juverri, Arans, Llorts, Engolasters, Erts, etc. I el mateix topònim d'Andorra.

³ Vegi's el seu text íntegre a BARAUT I OBIOLS, C., *Cartulari de la Vall d'Andorra, segles IX-XIII*, vol. I, Conselleria d'Educació i Cultura del Govern d'Andorra, Andorra, 1988 (2a edició 2000).

⁴ "omnem episcopatum Hurgellensem atque Cerdaniensem vel Bergitanensem sive Paliarensem atque Ribacursensem..." (Acta, íbidem).

⁵ "sicut in librorum kanonum vel decreta pontificum sancxitum est" (Acta, íbidem).

Malgrat que, segons els experts⁶, l'Acta sembla redactada amb posterioritat a l'any 839, en una cinquantena d'anys aproximadament, no obstant, el fet i la data de la consagració de la Catedral carolíngia resulten suficientment constatats, corresponent als darrers anys del pontificat del Bisbe d'Urgell Sisebut (823-840), de l'Emperador Lluís el Pietós (814-840) i del Comte d'Urgell Sunifred I (834-848)⁷.

L'Acta enumera 289 localitats en les quals s'ubiquen les parròquies amb les seves esglésies i annexos de la dotació de la Catedral en els cinc comtats en ella referits. L'enumeració forneix un conjunt de dades topogràfiques que li han meregut la denominació de la *primera carta geogràfica del Pirineu*.

Sobre la Vall d'Andorra conté una informació de gran significació: entre les parròquies situades al Comtat d'Urgell s'enumeren les sis parròquies andorranes, que han subsistit secularment fins a la creació de la setena parròquia (Les Escaldes-Engordany), l'any 1978⁸. L'Acta les denomina com segueix:

*“Tradimus namque ipsas parrochias de valle Handorranensis, idest ipsa parrochia de Lauredia atque Andorra, cum Sancta Columba, sive illa Maciana atque Hordinai vel Hencampo sive Kanillaue, cum omnibus ecclesiis atque villulis vel vilarunculis earum”*⁹.

L'Acta reflecteix una estructura parroquial de la Vall d'Andorra que no pot explicar-se suficientment per l'acció de l'Església circumscrita a l'època carolíngia. Cal tenir en compte, a més, les moltes adversitats provinents de la invasió sarraïna, entre les quals sobresurt la destrucció de la Seu d'Urgell i de la seva Catedral visigòtica, en la darrera dècada del segle VIII, situades versemblantment al lloc de l'actual poble de Castellciutat¹⁰, a la qual la mateixa Acta fa una breu referència¹¹, així com les controvèrsies eclesials suscitées per l'adopcionisme del Bisbe d'Urgell Fèlix (786-799)¹². Aquesta estructuració parroquial de la Vall d'Andorra presenta uns trets i cristal·litza en unes circumstàncies que porten, raonablement, a entroncar-se amb un llarg procés conduït per l'acció evangelitzadora de l'Església catòlica, que el Bisbat d'Urgell venia exercint des de l'època romana i, sobretot, des de l'època visigòtica. És una acció evangelitzadora en el marc d'un espai d'un temps que roman reflectida en unes empremtes profundes en molts àmbits,

⁶ Cfr. BARAUT, C., “La data de l'acta de consagració de la Catedral carolíngia de La Seu d'Urgell”, *Urgellia*, vol. 7 (1984-1985), p. 515-529.

⁷ “... Hludovico imperatore augusto divina protectione choronato Romano gubernans imperium... una cum predictorum hurbium pontifice domno Sisebuto atque domno Suniefredo illustrissimo comite...” (Acta).

⁸ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats (1900-1979)*, Ed. Casal i Vall, Andorra, 1980, 1.1.8.

⁹ BARAUT, C., *Cartulari...* op. cit., Respectant la toponímia del text, la traducció seria com segueix: “Lliurem també les mateixes parròquies de la Vall d'Andorra, és a dir la parròquia de Lauredia i d'Andorra, amb Santa Coloma, la de la Maciana i d'Hordinani, la d'Hencampo i de Kanillaue, amb totes les esglésies, masos i llogarets”. Es pot remarcar que l'enumeració correspon inversament a l'ordre protocol·lari tradicional de les parròquies andorranes.

¹⁰ “El lloc de Ciutat, primitiu nucli urbà de la Seu d'Urgell en l'època romana a la fi de l'edat mitjana” (BARAUT, C., *Miscel·lània*, la Seu d'Urgell, 2003).

¹¹ “...antiquitus a fidelibus constructa et ab infidelibus destructa” (Acta). Cfr. ABADAL, R. D', *Catalunya carolíngia*, vol.III: *Els comtats de Pallars i Ribagorça*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 1955.

¹² “La intervenció carolíngia antifelicianiana al bisbat d'Urgell i les seves conseqüències religioses i culturals (segles VIII-IX)”, *Miscel·lània*, la Seu d'Urgell, 2003.

més enllà dels aspectes purament religiosos¹³. La constatació d'aquest fet exigeix fer una breu referència al regne visigòtic a Espanya, en el si del qual l'Església catòlica assolí un alt nivell d'influència social, que tingué el seu corresponent efecte a Andorra com a part integrant del Bisbat d'Urgell.

La constitució i la configuració de l'Estat hispanogot, sobretot a partir de la immigració dels visigots el segle V, té dues fites importants. La primera és la substitució de l'Estat romà, al sud de les Gàl·lies en una primera fase i, després, progressivament a tota la Hispània, durant un període que va des de l'any 476, amb capitalitat a Tolosa, fins a l'any 631, amb capitalitat a Toledo. La segona fita la marca la conversió de Recared, qui en el III Concili de Toledo, l'any 589, abjurà de l'arrianisme¹⁴ i aconseguí la unitat religiosa amb la conversió al catolicisme de tot el poble got. A partir d'aquest fet es propicià la fusió ètnica entre gots i romans i la seva unificació jurídica amb la publicació del *Liber judiciorum* com a Dret aplicable a tots els *hispani*, denominació que substituï l'antiga dualitat de jurisdiccions, la qual conferia una superior condició jurídica i social al got en relació amb el romà¹⁵.

La unitat religiosa i la política seguida pels reis gots a partir de Recared convergiren a conferir a l'Església catòlica un gran protagonisme, no solament en matèria religiosa, sinó també en l'àmbit secular. Des de l'època romana es reunia a Toledo l'Assemblea de l'Església hispana, anomenada Concili de Toledo. A partir del IV d'aquests Concilis, l'any 633, fou reconeguda a l'Església catòlica una autoritat religiosa i moral, que fou el fonament del seu influx social, ja sigui pels successius Concilis de Toledo, ja sigui per les normes emanades de l'Estat visigot.

Els Concilis de Toledo podien dictar normes ètiques de l'actuació dels poders públics, el Rei inclòs. Les lleis anaren establint un marc que conferia, directament o indirecta, als jerarques eclesiàstics una notable capacitat d'intervenció en afers seculars, sobretot en l'exercici del poder judicial. A manera d'exemple, es pot assenyalar la integració d'eclesiàstics en el tribunal competent per a jutjar els membres de l'*Aula Règia*, com també les facultats atribuïdes als Bisbes per a fiscalitzar, d'alguna manera, l'administració de justícia, de jutjar per ells mateixos les causes dels pobres, d'intervenir en la recusació dels comtes i llurs vicaris o dels jutges o en els abusos dels agents fiscals¹⁶. Per tot això resulta coherent que en l'administració del territori, estructurada bàsicament sobre la província romana, governada pels *duces* (ducs) i subdividida en demarcacions inferiors governades per *comites* (comtes), imperés la norma que hi hagués

¹³ PUJOL, P., "De paleografia visigòtica a Catalunya: el Còdex de l'Apocalipsi de Beal, de la catedral d'Urgell", *Obra completa a cura de Joan Riera i Simó*, Andorra, 1984.

¹⁴ L'arrianisme fou una doctrina, sostinguda per Arrio pels volts de l'any 320 a Alexandria, segons la qual Jesucrist no és Déu. Aquesta doctrina fou condemnada pel Concili de Nicea l'any 325 i pel de Constantinoble del 381. L'arrianisme subsistí entre els gots i altres pobles germànics, que el mantingueren en la seva emigració vers el sud d'Europa. Cfr., al respecte: ORLANDIS, J., *Historia de la Iglesia*, vol. I: *La Iglesia antigua y medieval*, Ed. Palabra, Madrid, 1989, p. 155 i s.; PIERINI, F., *Curso de historia de la Iglesia*, vol. I: *La Edad Antigua*, Ed. San Pablo, Madrid, 1995, p. 156 i s.; SOTOMAYOR, M., "La Iglesia en la España romana", *Historia de la Iglesia en España*, vol. I, BAC, Madrid, 1979, p. 196 i s.

¹⁵ VALDEAVELLANO, L. G. de, *Curso de Historia de las Instituciones Españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, Madrid, 1973, III, 4. El *Liber judiciorum* és una compilació de lleis formada el segle VII, al regne visigòtic, per unificar la legislació dels gots i dels hispanos. Cfr. També, VIÑAS FARRÉ, R., veu "Personalidad de las leyes" en *Nueva enciclopedia jurídica Seix*, vol. XIX, Barcelona, 1989, p. 653-663.

¹⁶ *Ibidem*, III, 9.

necessàriament un Comtat on hi havia la seu d'un Bisbat.

Del fet que els Bisbes d'Urgell dels quals tenim constància històrica –Sant Just (531-546), Simplicí (589-599), Ranari (633), Maurell (653-655), Lauberic (683-693)– participaren en els Concilis de Toledo¹⁷, se'n desprèn que la Seu d'Urgell ja era un Comtat abans de la Marca Hispànica creada arran de la reconquesta iniciada pels reis francs el segle VIII.

Amb aquesta incursió en un àmbit que no ha estat generalment el propi dels que han escrit sobre la història d'Andorra, resulta comprensible el fet de l'estructuració eclesiàstica parroquial de les Valls, assumida en la consagració i dotació de la Catedral d'Urgell del 839. Es tracta d'una estructuració perfectament definida i consolidada, fruit de la tasca evangelitzadora del Bisbat d'Urgell i propiciada per les condicions favorables creades pel Regne visigot, en el qual es trobaven integrades totes les valls pirinenques.

L'acció propera de l'Estat visigot constituí un element d'influència notable en la configuració de la identitat andorrana fins a transcendir el terreny religiós i tenir efecte en les mateixes bases inspiradores d'institucions andorranes, que han estat històricament una part vital de la seva estructura dorsal. Les parròquies eclesiàstiques impliquen nuclis de població de certa importància, que demanden espontàniament el seu règim de govern per l'impuls de la consciència popular –el *Volksgeist*, en l'expressió ja clàssica de Savigny–. A aquests nuclis de població, amb el seu propi règim d'autogovern, se'ls denominà també *parròquies* en diverses regions d'Espanya influïdes pels assentaments de pobles germànics –Galícia, Astúries, Cantàbria– i en molts altres indrets d'Europa¹⁸.

1.2.- El règim assembleari i de consell obert com a punt de partença de les institucions andorranes de base popular.

L'estructuració eclesiàstica de les Valls d'Andorra, evocada en l'anterior 1.1., és un exponent puntual de la influència visigòtica en la gestació institucional andorrana de base popular. En aquest apartat s'intentarà aprofundir en altres àmbits d'influència, que han configurat l'embrió de les institucions d'Andorra.

¹⁷ Cfr. VILLANUEVA, J., *Viage literario a las iglesias de España, Viage a Urgel*, tomo 10, Imprenta Oliveres, València, 1821; BARAUT, C. - CASTELLS, J. - MARQUÉS, B. - MOLINÉ, E., *Episcopologi de l'Església d'Urgell, segles VI-XXI*, la Seu d'Urgell, 2002.

¹⁸ RIOS, F. DE LOS, *Vida e Instituciones del pueblo de Andorra, una supervivencia señorial*, Tipog. De la Rev. De arch., bibl. y museos, Madrid, 1920. Aquest autor, Catedràtic de Teoria Política de la Universitat de Granada, fou Ministre de Justícia i d'Instrucció Pública en el Govern de la Segona República espanyola sota la presidència de Manuel Azaña, a qui aquest darrer cita sovint en els seus *Diaris*, 1932-1933. En el "Consejo" celebrat el dia 22 d'agost del 1933, es tractà el tema de la situació d'Andorra. Azaña comenta el següent: "Aquí tropezamos también con Francia, que realiza una política de absorción, desconociendo la igualdad de derechos de España. El Obispo de Urgell sigue una conducta poco atenta al interés nacional. La situación es muy enojosa, y por el momento, lo mejor sería prolongar el estado actual de cosas, sin suscitár discusiones, en las que no conseguiríamos por ahora hacer triunfar nuestro punto de vista. En este asunto, la tesis que sustenta Fernando de los Rios es justa. Conoce bien este asunto, que estudió hace años y sobre el que publicó un libro. Los franceses afirman que la mitra de Urgell tiene sobre Andorra el mismo señorío que tuvo la casa de Foix, y que fue incorporado al Estado francés. El sucesor de los derechos del copríncipe eclesiástico debería ser el Estado español. Pero en este camino, no se ha dado ningún paso. Los franceses no quieren ni oír hablar de ello" (AZAÑA, M., *Diarios*, 1932-1933, Ed. Critica, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1997, p. 421).

D'entrada, s'escau al·ludir breument a la diversitat de doctrines que han intentat explicar les raons últimes del règim assembleari i/o de consell obert com a fet recurrent en un gran nombre de cultures des del moment que comencen a emergir. L'intent obre un ventall ampli: des dels que vinculen el fet al *epos* o moviment espontani i rudimentari de la sociabilitat humana i del seu anhel connatural de democràcia, fins als que se circumscriuen als precedents històrics més immediats¹⁹. Entre aquests darrers s'assenyala com a exponent de l'aplicació de les institucions dels pobles germànics en l'àmbit municipal l'existència del consell obert en molts indrets d'Espanya, del Rosselló o de Suïssa –la *Landesgemeinde*–, en època aquí estudiada²⁰.

Els pobles germànics eren tributaris d'una llarga tradició de personalització de petites comunitats que estaven regides per assemblees populars, les quals tenien certa semblança amb la *polis* grega o amb la *civitas* romana. El seu poder era considerat com pertanyent plenament al poble i el seu òrgan de govern era l'assemblea de tots els homes lliures, la qual elegia el cap o el rei de la comunitat, determinava el dret consuetudinari a aplicar, administrava justícia i decidia en els afers de la guerra i de la pau²¹.

Aquesta tradició germànica subsistí, en bona part, en la concepció de l'Estat visigòtic, que s'implantà a Espanya a partir del segle V, si bé, en assentar-se sobre l'estructura de l'Imperi Romà, assimilà alguns elements absolutistes i centralitzadors del Baix Imperi. Això no obstant, el seu òrgan suprem, la monarquia, fou sempre electiva, sotmesa a la llei i, després de Recared, a les directives ètiques emanades dels Concilis de Toledo²².

L'esperit de la vella tradició germànica es mantingué, sobretot, en els òrgans perifèrics de l'administració territorial. Sobre l'estructura de les províncies romanes s'instituïren les figures del *dux* (duc), que substituï el *rector provinciae* romà, i el *comes* (comte) com a primera autoritat en els territoris en què se subdividia la província. En aquests darrers es mantingué la tradicional organització local germànica, anomenada *conventus publicus vecinorum*, amb competència sobre l'economia, la propietat del territori i la regulació de l'aprofitament comunal dels boscos i dels pasturatges. Conseqüentment, establia o restituïa autoritativament les fites de la propietat del territori, assignava els tributs derivats de l'aprofitament dels pasturatges comunals, avaluava els danys causats pel bestiar a la propietat privada, decidia sobre bestiam errant, perdut o barrejat amb bestiam aliè. Davant de l'assemblea es realitzava, a efectes de publicitat, l'alienació de les terres i l'execució de penes corporals²³.

Els estudiosos de les institucions andorranes han constatat en l'àmbit de les seves institucions administratives, des d'una època remota, difícil de datar amb exactitud,

¹⁹ Cfr. RIOS, F. DE LOS, op. cit.

²⁰ Cfr. HINOJOSA, E. DE, *Estudios sobre la historia del Derecho Español*, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón, Madrid, 1903 (nova edició: per Analecta Editorial, Pamplona, 2003); MUÑOZ Y ROMERO, T. "Discurso leído ante la Real Academia de la Historia", Madrid, 1860.

²¹ VALDEAVELLANO, L. G. DE, op. cit., III, 1.

²² *Ibíd.*, III, 5-7.

²³ *Ibíd.*, III, 8.

l'existència d'analogies amb el *conventus publicus vecinorum* germànic²⁴: les assemblees populars parroquials i l'assemblea de tots els prohoms de les Valls. Aquesta darrera, inicialment, sense una representació orgànica, amb delegacions o representacions puntuals en una segona fase i amb un òrgan permanent a partir de la creació del Consell General de les Valls el segle XV²⁵. El document del Bisbe d'Urgell, de data 11 de febrer de l'any 1419, i del Comte de Foix, del 17 de desembre del mateix any, amb el qual es creà l'anomenat Consell General, reflecteix l'existència de l'assemblea de tota la Vall, així com de les seves delegacions o representacions puntuals, i estableix una representació permanent en l'òrgan creat. L'estructura del document de creació del Consell General de les Valls consta de la transcripció literal de la petició dels prohoms andorrans i de la decisió correlativa del Bisbe d'Urgell i del Comte de Foix²⁶.

La petició dels prohoms andorrans invoca la necessitat sovintejada *“tant per raho dels drets i vectigals (...) com per contrats de termes i altres questions”* amb les valls veïnes *“los convinga fer ajustament e aplegar consell (...) e aplech de tots los homens de les dites valls”*, amb les finalitats:

- *“per deliberar i acordar que deuen e poden fer;*
- *per ordenar e constituir sindichs o missatgers per tractar i procurar”.*

La petició es recolza, igualment, en la dificultat tant de reunir l'assemblea en un lloc de la Vall, perquè exigeix desplaçaments importants i l'abandonament dels treballs agrícoles i ramaders, com d'assolir acords *“(...) com tants caps tants enteniments se demostran (...)”*.

El canvi o reforma que es demana consisteix en:

- *“que de aqui avant cascun any una vegada, lo concell tot generalment de la dita vall en un lloch d'aquest ajustat, pusquen elegir e assignar dos o tres homens de cascuna parroquia, los quals jurian en forma acostumada 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 missatgers, los quals hagen poder de pertractar o proseguir los dits fets i negocis (...) com si per tot els homens ajustats de les dites valls eren elegits i constituïts”.*

La decisió, amb la qual el Bisbe d'Urgell i el Comte de Foix acullen la petició dels prohoms d'Andorra suara esmentada, estableix:

²⁴ RIOS, F. DE LOS, op. cit.

²⁵ FONT RIUS, J. M. - GUBERN, R., “Perfil esquemàtic de la història constitucional de Andorra”, *Problèmes actuels des Vallées d'Andorre*, Pédone, Toulouse, 1970 p. 9-31.

²⁶ Vegi's el seu text íntegre a VALLS I TABERNER, F., *Privilegis i ordinacions de les Valls Pirinenques, III, Valls d'Andorra*, Imp. De la Casa de Caritat, Barcelona, 1920, XXVI. Els textos en cursiva són extrets, literalment, del document de creació del Consell General de les Valls del 1419.

- que en assemblea dels prohoms, que habiten a les Valls, puguin i tinguin lliure facultat d'elegir entre ells, designar i diputar algunes persones, a les quals puguin atorgar la potestat, en nom i per les dites Valls, d'intervenir, defensar, protegir i mantenir, amb totes les seves forces, cadascun dels drets... i llibertats concedits a les mateixes Valls... enfront de qualsevulla persona, llevat del Bisbe i dels seus successors en l'Església d'Urgell²⁷:

- que l'elecció de les dites persones es pugui fer solament una vegada cada any²⁸;

- que les persones elegides i diputades prestin jurament d'exercir bé i fidelment el seu mandat i de tractar i procurar tot el bé, el convenient i útil a les dites Valls, d'evitar en la mesura del possible qualsevol perjudici i d'abominar de qualsevol engany, maquinació i frau²⁹.

Si el document, del qual s'acaba de fer recensió, se situa en el context d'altres documents anteriors, es fa palès el règim assembleari subjacent en els orígens de les institucions andorranes i és possible avaluar llur evolució talment com es reflecteix en el dit document. És, doncs, indubtable que el règim assembleari es troba en els orígens de les institucions andorranes influïdes notablement pels precedents històrics, als quals s'ha fet al·lusió precedentment.

En efecte, els prohoms peticionaris del 1419 esmenten la reunió o "*aplech de tots els homens de les dites Valls*" amb les finalitats de deliberar, acordar i de designar i constituir representants. La decisió dels Cosenyors conté l'expressió "*in generali congregatione*", la qual correspon, històricament, al concepte de "*universitas*" emprat en molts documents precedents, tant per a designar les assemblees parroquials, com l'assemblea general de les Valls³⁰. En un document del 1364 trobem síndics o representants que es diuen designats "*ab universitatibus hominum et locorum parochianorum dictorium vallium*" (per les universitats dels homes i dels llocs parroquials de les Valls)³¹. A part de les concòrdies del 1162 i del 1176 entre els Bisbes d'Urgell i "*omnes homines vallis Andorra*", a les quals es farà referència més endavant, es troba una expressió clara i omnicomprensiva del concepte de "*universitas*" en el document del 6 de maig del 1275, en virtut del qual els homes de la Vall concedeixen els drets relatius a l'administració de justícia al Comte de Foix "*nomine omnium hominum universitatis omnium parochiarum omnium vallium de Andorra*" (en nom de tots els homes de les universitats de totes les parròquies de les Valls d'Andorra)³².

²⁷ "*quod in generali congregatione quod vos, jurati seu proceres earundem vallium, facietis de hominibus habitantibus in eisdem possitis et liceat vobis eligere inter vos, assignare et deputare certas personas quibus possitis et libere valeatis potestatem elargiri quod nomine et vice earundem vallium valeant intervenire, defendere, tueri et manutenere pro viribus omnia et singula jura...et libertatum dictis vallibus concessorum...contra et adversus quascumque personas...excepto quod hoc nequeant facere seu exercere contra nos aut succesores nostros in ecclesia Urgellensi ullo modo*".

²⁸ "*Quam quidem electionem dictarum personarum possitis et liceat vobis facere semel tan tum quodlibet anno*".

²⁹ "*Quod personae electae per vos et deputatae habeant et teneant ante exercitium jurare...quod bene et fideliter se habebunt circa predicta exercenda defendentque et quantum eis erit tractabunt et procurabunt omne bonum et commodum ac utilitatem predictarum vallium damnumque pro posse evitabunt et execrabunt, dolo, machinatione et fraude cessantibus quibuscumque*".

³⁰ El *Deutsche Genossenchaftrecht* (II, Weidmann, 1868, p. 193) recull que "*personarum plureum in corpus unum quasi conjunctio vel collectio...generali sermone universitas appellatur*" (la unificació o reunió de diverses persones en un cos es denomina universitas en el llenguatge comú).

³¹ Cfr. VALLS I TABERNER, F., op. cit., p. 525.

³² Vegi's el text íntegre a BARAUT, C., *Cartulari*, I, 124.

El segle XVIII el *Manual Digest* corrobora l'existència del règim assembleari de les primeres institucions andorranes en els tres àmbits de l'administració territorial: en els quarts consignats ja en les Concòrdies de 1162 i 1176, en les parròquies i en la totalitat de la Vall³³.

La constatació del règim assembleari en els orígens de les institucions andorranes, talment com es desprèn de les fonts documentades de què es disposa, suggereix per si mateixa una digressió sobre la condició de les persones amb dret a assistir a les assemblees i a participar en les seves decisions. La qüestió ens porta a preguntar si a Andorra es mantenia o ja s'havia extingit l'estructura social romana i visigoda pel que fa a la diversa condició de les persones en ordre a llur grau d'exercici de llibertats i drets: nobles, lliures, serfs, esclaus...³⁴. En concret, si els denominats *prohoms* i *proceres* en els documents són solament els membres o els descendents de vells llinatges o estirps o els posseïdors d'una determinada situació econòmica i social. Si bé l'evolució tendeix vers la figura del *cap de casa*, no obstant, consta documentalment l'existència de serfs d'ambdós sexes a l'Andorra de mitjan del segle IX. En efecte, l'Emperador Carles el Calb fa una substanciosa donació al Comte d'Urgell, el 25 de gener del 843, la qual, entre altres continguts ubicats a la Vall d'Andorra, comprèn "*serfs d'ambdós sexes*"³⁵.

Una qüestió més rellevant versa entorn de l'evolució institucional que representa la creació del Consell General de les Valls l'any 1419. Alguns autors sostenen que la institució del consell obert subsistí a Andorra fins a l'anomenada *Nova Reforma* del 1866³⁶. Però aquesta opinió no és conforme amb el tenor del dit text del 1419, que implica les bases d'un sistema de representació anàleg als sistemes moderns de semblant naturalesa. La decisió del Bisbe i del Comte conté expressions equivalents als sistemes constitucionals de representació política: l'assemblea anual pot "*eligere inter vos, assignare et deputare*" (elegir entre els seus membres, designar i diputar) "*quibus possitis et libere valeatis potestatem elargiri quod nomine et vice earundem vallium*" (als que pugueu i tenir facultat de conferir-los potestat a nom i per dites Valls). Els conceptes "*d'elecció*", "*potestat o poder*" exercits "*en nom i per les Valls*" per deliberar, acordar i executar, connoten conceptes que són a la base de les doctrines modernes sobre la representació política³⁷. Altres continguts del repetit document no pertanyen al nucli essencial del sistema de representació política, com és ara la periodicitat de l'elecció "*semel tantum in quodlibet anno*" (solament una vegada cada any) o la mateixa capacitat de sufragi, aspectes tots ells que pertanyen a les contingències del sistema electoral.

1.3.- La intervenció de les institucions andorranes de base popular en el desenvolupament institucional d'Andorra.

³³ Cfr. FITER I ROSSELL, A., *Manual Digest de las Valls neutras d'Andorra*, Manuscrit del 1784, llib. III, cap. I.

³⁴ Cfr. VALDEAVELLANO, L. G. DE, op. cit., III, 4.

³⁵ "*Cum mancipiis utriusque sexus*". Cfr. BARAUT, C., *Cartulari*, I, doc. 3.

³⁶ Cfr. RIOS, F. DE LOS, op. cit. Vegi's el text de la *Nova Reforma* en RIBERAYGUA I ARGELICH, B., *Les Valls d'Andorra, Recull documental*, Ed. Bosch, Barcelona, 1946.

³⁷ LOWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1976.

Alguns autors han plantejat la qüestió entorn de l'Acta de la dedicació canònica de la Catedral carolíngia de la Seu d'Urgell, en el sentit de poder ser un reflex d'una situació singular d'Andorra: hom pot interrogar-se si l'enumeració de les parròquies andorranes com a pertinença i dotació de la Catedral podria constituir per si mateixa un títol d'especial relació entre les Valls d'Andorra i el Bisbat d'Urgell³⁸.

Es pot afirmar, rotundament, que no hi ha cap indicatiu a favor d'una interpretació de l'Acta en aquest sentit, perquè reflecteix un fet propi i exclusiu de l'Església catòlica, previst i regulat per les seves pròpies normes³⁹. A més, l'enumeració de les parròquies andorranes s'equipara absolutament amb l'enumeració de la resta de parròquies nominades en l'Acta i els seus caràcters i efectes són els comuns de qualsevulla altra dedicació i dotació d'una seu catedralícia. Coherentment, en l'assenyalament de les autoritats assistents, que encapçala l'Acta –el Bisbe d'Urgell, Sisebut, i el Comte Sunifred–, així com en les signatures que la validen, no figura cap connotació andorrana més enllà de la pertinença de les Valls al Bisbat i al Comtat d'Urgell.

En el procés de formació del senyoriu territorial dels Bisbes d'Urgell, sobretot a comptar de les darreries del segle X, no es coneix cap intervenció directa de les institucions andorranes. En canvi, participen en la constitució del senyoriu jurisdiccional, quan els Bisbes d'Urgell obtenen el ple domini feudal l'any 1133. Tot aquest llarg procés de formació d'un senyoriu territorial i de transició a un senyoriu de jurisdicció serà tractat més endavant. Aquí s'escau, solament, assenyalar que de la donació del Comte d'Urgell, Ermengol VI, al Bisbe d'Urgell, Pere Berenguer, i a la seva Catedral, de tots els béns i dels drets sobre la Vall d'Andorra, el 27 de gener del 1133, els representants de les sis parròquies andorranes en són consignataris i destinataris del manament de prestar jurament de fidelitat al Bisbe i als seus successors⁴⁰.

La nova situació dels andorrans enfront del Bisbe d'Urgell fou objecte de convencions mútues sobre els respectius drets i deures, anomenades *Concòrdies*, de les dues de les quals es té constància documental, datades, respectivament, el 7 de març de 1162 i el 8 de gener de 1176⁴¹. En aquests dos pactes s'obté una significació especial tant de fons com de forma.

Quant al fons, a més de reconèixer el ple poder de l'Església en l'àmbit eclesiàstic⁴², es fixen els tributs a favor del Bisbe d'Urgell, que són els mateixos que pertanyien al Comte d'Urgell⁴³. Es consignen, també, un conjunt de drets i deures mutus típics del senyoriu jurisdiccional: sobre administració de justícia, auxili militar –cada casa ha de proporcionar un dels seus membres ben armat–. En contrapartida, el Bisbe es compromet a no fer-los la guerra ni cap dany, a no privar-los de l'ús de les seves terres ni de la seva protecció⁴⁴.

³⁸ Cfr. RIOS, F. DE LOS, op. cit., p. 5.

³⁹ Cfr. Nota 5.

⁴⁰ Cfr. BARAUT, C., *Cartulari*, I, 43.

⁴¹ *Ibíd.*, I, 61 i 76.

⁴² *Ibíd.*: "...habeatis omnes ecclesias vallis Andorre cum ómnibus rebus ad eas pertinentibus libere...absque nostra contradictione" (que tingueu totes les esglésies de la Vall d'Andorra amb totes les seves pertinences lliurement, sense oposició nostra...).

⁴³ *Ibíd.*: "...quales dare consuevimus ad comites Urgelli" (que acostumaven a donar als Comtes d'Urgell).

⁴⁴ *Ibíd.*: "...guerram vel aliquid aliquod malum...nobis non faciatis neque adempmentum terre vestre et defensionem vestram nobis ullo modo auferatis".

Pel que fa a la forma, es poden remarcar dos aspectes principals. En primer lloc, el caràcter pactat del document, que en el context feudal suposava un grau de vassallatge amb llibertat personal i amb pertinences aloeres en el vassall coexistents amb l'ús de terres senyoriales. Un segon aspecte es refereix a la qualitat representativa o personal dels signataris. La Concòrdia de 1162 és signada per representants de Canillou (Caseles i Prads), d'Encamp, d'Ordináu (Cortinada i Lorc), de Maçana (Saspon, Arensal i Pal), d'Andorra (Engordan, Vilar i Sancta Columba), de Loria (Celters, Moxella i Bexasarri), els quals presten l'homenatge vassallàtic i el jurament de fidelitat "*pro cunctis aliis nostre parrochie et totius vallis Andorre*" (per tots els altres de la nostra parròquia i de tota la Vall d'Andorra). La Concòrdia de 1176 és signada per 383 caps de casa de les sis parròquies –61 de Canillo, 53 d'Encamp, 58 d'Ordino, 87 de la Massana, 59 d'Andorra i 65 de Sant Julià de Lòria–⁴⁵.

El procés d'infeudacions, derivat de la implementació del senyoriu jurisdiccional del Bisbe d'Urgell, originà, progressivament, un canvi qualitatiu en la manera d'operar i en l'abast efectiu de la intervenció de les institucions andorranes de base popular en l'evolució institucional del país. Aquell procés comportà una mutació en el camp del poder públic andorrà amb l'aparició de nous pols que hi operen. La intervenció de les institucions andorranes obtindrà el seu efecte mitjançant una acció interactiva entre els nous pols del poder, esdevindrà paradigmàtica en l'evolució futura i desplegarà potencialitats efectives en la configuració institucional que ha mantingut la identitat del país.

Més endavant es farà referència a les vicissituds del procés d'infeudacions. Com a primers indicis del canvi en la manera d'operar es pot assenyalar la interacció de les institucions andorranes de base popular en dues direccions de divers signe davant de situacions canviants.

Durant les infeudacions als senyors de Cabó i als vescomtes de Castellbò –pacífica la primera, més conflictiva la segona– els andorrans reiteren el reconeixement de la senyoria episcopal fent front, juntament amb el Bisbe, a les pretensions dels feudataris. En un inventari de documents de la primera meitat del segle XIII, es recullen un bon nombre de reconeixements de la senyoria episcopal, considerada com a única per part "*dels homes d'Andorra, és a dir de cadascuna de les parròquies i per tots els altres...*" afirmant que no tindran mai el Comte de Castellbò "*com a senyor en contra de la voluntat del bisbe*"⁴⁶.

Quan els drets feudals passen del Vescomtat de Castellbò al Comtat de Foix, s'inicia un període de conflictes i d'hostilitats entre els Comtes de Foix i el Comtat i el Bisbat d'Urgell. Després de tota mena d'insídies i maquinacions diplomàtiques –el Papat inclòs– de guerres i de destruccions, protagonitzades pel Comte de Foix, la situació desastrosa conduí, amb el suport del Rei Pere II de Catalunya i Aragó, al Pariatge de 1278, el qual endegà, pràcticament, el cosenyoriu, desbordant els termes literals del mateix Pariatge, a tenor dels quals el Comte restava obligat a prestar homenatge de vassallatge al Bisbe

⁴⁵ Ibídem, I, 76.

⁴⁶ "*...quod nunquam habebunt a de Castrobono pro domino, sine voluntate episcopi...*" (BARAUT, C., *Cartulari*, I, 112).

d'Urgell⁴⁷.

Cap representació de les institucions andorranes de base popular figura en la conclusió del Pariatge de 1278; però fou propiciat per un nombre d'andorrans, que diuen obrar per ells mateixos i en nom de totes les parròquies de la Vall per a donar i concedir perpètuament, el 6 de maig de 1275, al Comte de Foix tots els drets relatius a l'administració de justícia, tant civil com criminal, *“el mer i mixt imperi i tota la plena jurisdicció sobre tots els homes de tota la Vall d'Andorra”*⁴⁸. Amb raó s'ha argumentat que aquella donació i concessió era nul·la de ple dret, perquè el titular de la jurisdicció era el Bisbe d'Urgell i solament ell tenia poder de disposar-ne. Els motius i objectius dels donants i del donatari eren, versemblantment, de divers ordre. Les declaracions dels andorrans, consignades en el document de donació, en el sentit que obraven *“amb coneixement del propi Dret i no induïts per engany o por”*⁴⁹, sonen a *“excusatio non petita”*, de la qual es deduiria la conclusió del clàssic aforisme jurídic; *“excusatio non petita, accusatio manifesta”*. En tot cas, la repetida donació i concessió albirava un nou horitzó institucional, ben vist per les institucions andorranes de base popular, perquè els atorgava marge per a orientar l'acció dels poders públics vers la direcció més convenient per a llurs interessos.

El lineament d'aquest horitzó, fixat pel Pariatge del 1278, s'ha mantingut invariament per damunt de totes les mutacions institucionals que s'han produït des d'aleshores.

L'instrument més poderós i efectiu d'intervenció de les institucions andorranes de base popular ha estat el Consell General de les Valls, la creació i representativitat del qual s'ha tractat en l'anterior 1.2. La seva vocació i capacitat d'intervenció en el desenvolupament institucional s'ha d'avaluar tenint en compte tant el marc general de les institucions representatives a Europa, com la problemàtica interna d'Andorra en els segles XIV i XV. És necessari, doncs, fer una breu referència als factors externs i interns, que influïren, d'alguna manera, en la instauració del Consell General de les Valls l'any 1419.

A les darreries del segle XIV s'inicia, per raons diverses, la fase de decadència del feudalisme i sorgeixen simultàniament institucions representatives en diversos Estats d'Europa occidental: a Espanya (Aragó, Castella, Lleó), a França i a Anglaterra. Entre totes elles destaca el Parlament anglès, no solament per la seva antigor i aguant enfront de l'absolutisme imperant en els segles posteriors, sinó també per la naturalesa de les qüestions, originàriament tributàries i d'iniciativa popular (*bills*), que motivaren la seva aparició⁵⁰. La influència que el marc institucional dels països veïns, sobretot Espanya i França, ha tingut històricament en molts aspectes de la configuració institucional d'Andorra, afavoreix la hipòtesi que la creació del Consell General de les Valls no fou una excepció.

⁴⁷ Ibídem, I, 129.

⁴⁸ *“Nos omnes...per nos et per omnes sucesores nostros...damus et concedimos in perpetuum...comiti Fuxi omnes justitias tam civiles quam criminales et rerum et mixtum imperium et totam plenam jurisdictionem omnium hominum vallium de Andorra”* (Ibídem, I, 129).

⁴⁹ Ibídem.

⁵⁰ Cfr. LOEWENSTEIN, K., op. cit.; HAURIU, A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Esplugues de Llobregat, 1971.

La problemàtica que sorgeix a Andorra a partir de la segona meitat del segle XIV, que pateixen i de la qual s'ocupen les institucions de base popular, corrobora la hipòtesi suara formulada. Des del 1364 es plantegen qüestions sobre abusos dels Veguers dels Senyors que comporten l'envaïment de competències pròpies de l'assemblea general de les Valls⁵¹ o sobre extralimitacions de llurs Batlles en matèria tributària⁵². És, però, el Consell General de les Valls qui formula, poc després de la seva institució, amb rigor i força, unes *supplications* als Cosenyors enfront dels abusos atribuïts a llurs Veguers i a d'altres de llurs funcionaris en àmbits de llibertats individuals i també en matèria tributària.

El Bisbe i el Comte resolen les qüestions plantejades mitjançant una decisió conjunta, de data del 13 d'agost i del 19 de setembre del 1433⁵³. La resolució acull favorablement gairebé totes les *supplications* del Consell General de les Valls, no solament en matèria tributària i competencial, sinó també en l'àmbit de les llibertats individuals i de llurs garanties, com són l'obligació d'atorgar defensa davant dels tribunals per advocat i procurador, la prohibició de qualsevulla extorsió sobre els imputats de delictes i el deure d'imposar penes proporcionades a la culpa⁵⁴.

La problemàtica anterior i subsegüent a la instauració del Consell General de les Valls arran dels abusos atribuïts als Veguers i als Batlles es resol pels Cosenyors com a resposta a la demanda, vigorosament sostinguda per la institució de recent creació. La successió dels fets indueix a presumir que el motiu real i determinant de la petició de creació del Consell General de les Valls era la solució de la problemàtica al·ludida – anàloga a la que originà institucions representatives a bona part d'Europa–, més que els motius invocats expressament en la formulació de la petició del 1419.

2.- LES INSTITUCIONS ANDORRANES D'ORIGEN SENYORIAL

El procés de gestació de les institucions andorranes, l'evolució secular de les quals les ha situades al cim de llur estructura, té el seus orígens més remots en el trasbalsament social i polític que comporten els esdeveniments principals de l'Europa del segle VIII. La invasió sarraïna amb l'enfonsament del Regne visigot al sud i la instauració de l'Imperi Carolingi al nord, des dels rius Elba i Danubi i des del mar del Nord fins a la Itàlia central i els Pirineus, constitueixen dos fronts aferrissadament oposats, no solament políticament, sinó també –i sobretot– ideològicament i culturalment.

Els francs barren el pas dels musulmans a Poitiers (Carles Martell, l'any 732) i, després d'enfortir els seus efectius militars a costa del patrimoni eclesiàstic, iniciaren l'operació de reconquesta del territori, que a la segona meitat del segle VIII ja havia assolit un ampli espai al nord i al sud dels Pirineus. Coherentment amb l'estratègia seguida a les zones frontereres de l'imperi més exposades als atacs exteriors i amb l'experiència del fracàs en l'enfrontament amb els musulmans a Saragossa i Roncesvalles, l'any 778, Carlemany creà la Marca Hispànica, la qual comprenia originàriament a Catalunya els

⁵¹ VALLS I TABERNER, F., op. cit., apèndix 2.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*, XXVIII.

⁵⁴ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i Resolucions dels Coprínceps i dels seus delegats (1900-1979)*, op. cit., Introducció, II.

Comtats situats entre el riu Llobregat i la serra de Boumort, situada a la confluència dels límits de les comarques actuals de l'Alt Urgell i dels Pallars.

L'antagonisme entre l'invasor i el conqueridor feia que el triomf de l'un sobre l'altre impliqués no solament una victòria militar, sinó també la instauració d'una nova cultura d'ordre ideològic, religiós, econòmic, jurídic i politicoinstitucional.

L'Imperi Carolingi era vist –sobretot des de Roma i des d'Aquisgrà– com l'organització política de la cristiandat. Carlemany, però, tot i haver intensificat la política dels seus antecessors de protecció de l'Església de Roma, que el coronà Emperador en la festivitat de Nadal del 800, no sotmeté la implementació de la seva política al poder espiritual eclesiàstic. Al contrari, es considerà legitimat per a nomenar bisbes, per a convocar sínodes i imposar normes de disciplina eclesiàstica. Hem de dir que aquest capteniment era freqüent també en el Regne visigot.

A mesura que la reconquesta avançava, s'integraren a la Marca Hispànica bona part dels territoris del nord de Catalunya. El control musulmà de la Mediterrània tingué el seu efecte, directament o indirecta, en l'ordre econòmic, social i juridicoinstitucional. L'economia no podia basar-se notablement, com abans, en el comerç marítim i es veié empenya a esdevenir més agrícola i ramadera, com ho era la de les grans explotacions agràries de l'Imperi Carolingi –les *villae*–. Aquesta infraestructura econòmica afavorí una recepció profunda del règim feudal, que havia emergit i esdevingut potent al regne dels francs com a resultat de la seva evolució social i política. El conjunt d'aquests antecedents donà com a resultat que el règim feudal de Catalunya fos més estructurat i intens que en altres indrets d'Espanya, si bé també desenvolupà trets propis⁵⁵.

Com a trets propis del feudalisme català es poden assenyalar, pel seu relleu configuratiu, la piràmide d'infeudacions derivada de la institució comtal titular de l'administració del territori i perceptora dels seus rendiments econòmics, per l'operativitat del binomi "*vassallatge*"-"*benefici*", emmarcada en els diversos nivells i graus de jerarquització social-institucional (comtes, vescomtes, comdors vasvassors, etc., anomenats aquests darrers, genèricament, "barons" o "rics homes")⁵⁶, i, finalment, el caràcter privat i la transmissibilitat hereditària dels continguts de la relació de vassallatge.

L'evocació del feudalisme català i d'alguns dels seus trets configuratius resulta oportuna i útil per a comprendre la influència que tingué en el desenvolupament històric de les institucions andorranes del més alt nivell, en el marc del Comtat d'Urgell, en el que estaven integrades originàriament les Valls d'Andorra.

2.1.- La intervenció de l'Imperi Carolingi a la Marca Hispànica.

⁵⁵ VALDEAVELLANO, L. G. DE, op. cit., IV, 14.

⁵⁶ Cfr. ALBERT, P. - ROVIRA, J., *Usatges de Barcelona i Commemoracions de Pere Albert*, Ed. Barcino, Barcelona, 1933.

La intervenció de Carlemany a la Marca Hispànica tingué una significació nova i distinta qualitativament respecte de la seva acció de reconquesta del territori del sud de la Gàl·lia. Des de Poitiers fins als Pirineus es tractava de reconquerir territoris que havien pertangut al regne franc. En canvi, la Marca Hispànica no solament era territori fins aleshores aliè a dit regne, esdevingut ara línia fronterera de l'antagonisme entre invasor i reconqueridor, sinó una plataforma per a instrumentar una ruptura política, cultural i religiosa respecte del desaparegut Regne visigòtic.

L'oportunitat per fer operativa aquella plataforma la propicià l'anomenat "adopcionisme", un corrent de pensament teològic, oficialment heterodox, en el qual Fèlix, Bisbe d'Urgell, tingué el protagonisme més assenyat enfront de l'aparell ideològic i polític de l'Imperi Carolingi⁵⁷. Aquest afer motivà que Carlemany focalitzés en el Bisbat d'Urgell la seva acció a la Marca Hispànica, la qual tindria efectes amplis més enllà de l'àmbit estrictament religiós.

L'adopcionisme derivà de la tradició teològica i litúrgica de l'Església visigòtica, la qual fou explicitada per la professió de fe formulada pel Concili de Sevilla de l'any 784, promulgada pel Bisbe de Toledo, Elipand. D'aquella professió de fe es desprenia la conclusió que Jesucrist era fill adoptiu de Déu, raó per la qual l'adopcionisme fou vist com un pensament proper a l'antic nestorianisme, que sostenia que Jesucrist era solament home. Per aquesta raó, l'adopcionisme suscità una viva contestació en el si de l'Església catòlica fins a ser condemnat, com a heretgia, pel Papa Adrià I l'any 786⁵⁸.

La condemna papal de l'adopcionisme no impedí que el Bisbe Fèlix, home de reconegut prestigi intel·lectual i d'integritat de vida (durant cert temps i en alguns llocs fou venerat com a sant), continués mantenint viva la polèmica amb la formulació de nous argumentaris, fins al punt que Carlemany el feu detenir i l'obligà a traslladar-se a Ratisbona l'any 792, on fou objecte de condemna per un Concili, confirmada pel Papa Adrià I, qui li exigí abjuració escrita per a poder retornar al Bisbat d'Urgell. Com que va continuar mantenint les seves posicions teològiques, fou conduït, l'any 799, a Aquisgrà per a participar en un Concili, convocat per Carlemany, en el qual mantingué, durant una setmana sencera, una confrontació dialèctica amb Alcuí de York, expert religiós al servei de l'Emperador. Malgrat que va acceptar la redacció d'una fe ortodoxa, fou depositat de la Seu Episcopal d'Urgell i confinat a Lió, on morí vers l'any 818.

Carlemany encaminà la situació resultant de la deposició del Bisbe Fèlix nomenant immediatament com a administrador del Bisbat d'Urgell l'Arquebisbe de Lió, Leiderat,

⁵⁷ Cfr. BARAUT, C., "La intervenció carolíngia antifeliciana al Bisbat d'Urgell i les seves conseqüències religioses i culturals (segles VIII-IX)", a PERARNAU, J., *Jornades internacionals d'estudi sobre el Bisbe Feliu d'Urgell*, Barcelona-la Seu d'Urgell, 2000, p. 155-193.

⁵⁸ Carta del Papa Adrià I als Bisbes espanyols: "*quidam episcopi...filium Dei adoptivum confiteri non erubescunt quod nullus, quamlibet heresiarchia, ausus est conlatrare talem blasphemiam nisi perfidus ille Nestorius*" (alguns bisbes no s'avergonyixen de confessar (Jesucrist) fill adoptiu de Déu, quan cap heretge s'ha atrevit a sostenir tal blasfèmia, tret del pèrfid Nestori): DÜMMLER, E., *Epistolarum tomus III, Epistolae merovingici et karolini aevi*, Berlín, 1892, I, 95. Sobre el tema, pot consultar-se: AMANN, E., "El adopcionismo español", a FLICHTE-MARTIN, *Historia de la Iglesia*, vol. VI: *Los carolingios*, Edicep, València, 1975, p. 123-147; ABADAL, R. D', "La batalla del adopcionismo en la desintegración de la Iglesia visigoda: discurso leído en la recepción pública de D. Ramón de Abadal i de Vinyals, en la Real Academia de Buenas Letras de Barcelona el día 18 de diciembre de 1949", Barcelona, 1949.

conferint-li tots els poders per a adoptar les decisions necessàries. Uns “*missi dominici*” – així nomenada una peculiar institució carolíngia, integrada per clergues i laics, amb una missió informativa i executiva rebuda directament de l’Emperador– acompanyaren Leiderat, els quals impulsaren la reconstrucció de la Catedral i de la ciutat destruïdes pels sarraïns, fixaren els límits territorials del Bisbat i l’incorporaren a la metròpoli de Narbona en substitució de la metròpoli visigòtica de Tarragona, promogueren el monaquisme benedictí i la litúrgia romana en substitució del monaquisme i la litúrgia visigòtics i, de retruc, implantaren progressivament l’escriptura carolíngia.

La intervenció de Carlemany en els conflictes derivats de l’adopcionisme, propugnat pel Bisbe Fèlix, es mostra propera a una ment cesaropapista, perquè intervé, com a poder civil, en qüestions de la competència de l’Església catòlica. En qualsevulla hipòtesi, de la seva actuació s’indueixen uns determinats objectius polítics: la ruptura amb el món visigòtic, vinculant l’Església catalana a l’Església franca, ja neta de tota màcula d’adopcionisme i considerada aleshores més decantada cap a Roma, centralista i unitària, com a salvaguarda de la unitat religiosa com un element del basament de la unitat de l’Imperi. No és d’estranyar que la política practicada per Carlemany suscités resistències en els partidaris de la tradició visigòtica i reforcés llurs motivacions d’oposició⁵⁹.

La recensió que s’acaba de fer de la intervenció de l’Imperi Carolingi a la Marca Hispànica ens permet constatar que el Comtat i el Bisbat d’Urgell ocuparen l’atenció personal i l’acció de govern de Carlemany i dels seus successors immediats, Lluís el Piadós⁶⁰ i Carles el Calb. Aquest darrer donà a Sunifred, Comte d’Urgell i de Cerdanya, un bon nombre de vil·les situades al Rosselló, a la Cerdanya i a la Vall d’Andorra⁶¹. Les donacions situades a Andorra, la propietat de les quals serà tramesa posteriorment al Bisbe d’Urgell, s’integraran i consolidaran la base del senyoriu territorial episcopal a Andorra.

Finalment, resulta ineludible tractar la qüestió de la *carta de poblament*, pretesament atorgada a Andorra per Carlemany i pel seu fill Lluís el Piadós. No existeix cap document original de la carta; solament dues còpies amb caràcters propis d’una època posterior a la data en la qual pretesament s’hauria atorgat, és a dir, l’any 805⁶².

El *Manual Digest*, del segle XVIII, invoca la carta de poblament per a argumentar la sobirania originària d’Andorra parafrasejant el seu tenor literal⁶³. La mateixa tesi s’ha reprès posteriorment, sobretot per les institucions andorranes de base popular, enfront de

⁵⁹ Cebrià Baraut, sòlidament documentat, conclou que l’acció promoguda per Carlemany “*no pretenia restablir l’estil de les coses anteriors a la invasió sarraïna, sinó modificar-ne radicalment la forma i el contingut. Plantejat el problema així, la resistència obstinada dels representants de la tradició visigòtica, Elipand de Toledo i Fèlix d’Urgell, esdevé ben comprensible, ja que en el fons el que estava en joc no era solament la puresa de la fe, ans també la supervivència de la mateixa Església, independent i al marge de l’Església oficial, única i hegemònica, hom la volia integrar un cop privada de la seva identitat. No és estrany, doncs, que en la solució de la crisi les raons polítiques i les motivacions religioses apareguin certament barrejades i difícils de destriar*” (BARAUT, C., loc. cit.).

⁶⁰ L’any 835, manà que ningú gosés usurpar a l’Església d’Urgell els seus drets situats a Berga, Cerdanya, Pallars, Àneu, Cardós, Tírbia, Gistau, Ribagorça i Llivia (BARAUT, C., *Cartulari*, I, 2).

⁶¹ Ibídem, I,3.

⁶² Les preteses còpies es troben a l’Arxiu Capitular d’Urgell i a la Biblioteca Nacional de París.

⁶³ FITER I ROSSELL, A., *Manual Digest de las Valls neutres d’Andorra*, op. cit. c. VII.

circumstàncies històriques, en les quals una argumentació fundada en la sobirania d'Andorra era convenient⁶⁴.

Ara bé, des de les darreres dècades del segle XIX s'ha imposat el judici –ara pràcticament unànime– dels experts, els quals consideren la repetida carta de poblament com un document fals, inventat dos o tres segles més tard de la seva pretesa datació en funció dels interessos, que hom consideri beneficiaris del seu contingut. Existeixen, per tant, en el moment actual pocs partidaris de la seva autenticitat⁶⁵. Quan es tracta de determinar el moment i d'endevinar els motius de la seva fabricació, les opinions són diverses.

Pere Pujol, l'erudit arxiver que fou de la Catedral d'Urgell, considera que la “*pseudo-atorgaria coneguda amb el nom de carta pobla d'Andorra*” es bastiria tres segles més tard a partir de la donació de Carles el Calb al Comte d'Urgell i de Cerdanya, Sunifred, el 25 de gener del 843⁶⁶.

Alguns estudiosos assenyalen el segle XI com a datació del document espuri al servei de les pretensions del Comte de Cerdanya, Ramon Guifré (1035-1068), enfront del Comte d'Urgell⁶⁷. Aquesta opinió, però, sembla tenir en contra, tant els caràcters de la lletra del document, que correspondrien a una època posterior, com alguns aspectes del contingut, sobretot la manca de qualsevol referència al Comte de Cerdanya, pretesament beneficiari del document.

Com ja s'ha assenyalat abans, des del segle XIX els estudis paleogràfics i historicoinstitucionals convergeixen a concloure que la pretesa carta de poblament no té els caràcters externs –lletra, forma, estil, etc.– ni el contingut propis i típics dels documents que són reconeguts com a emanats, indubtablement, de les institucions carolíngies del segle IX⁶⁸. En l'anomenada *Qüestió d'Andorra* –serà tractada més endavant en el marc del segle XIX– hi ha subjacent l'afirmació o la negació de la sobirania originària d'Andorra. Les diferents opinions doctrinals es recolzen en els documents al seu abast, perquè no eren fàcilment accessibles fins a la primera publicació, poc completa, de Valls i Taberner de l'any 1920 i, sobretot, fins a la publicació exhaustiva a *Urgellia*⁶⁹ i al *Cartulari* del benedictí Cebrià Baraut. Malgrat aquella penúria documental disponible, cap autor notable

⁶⁴ Com a exemple: *La cuestión de Andorra. Exposiciones elevadas por el Consejo General de los Valles de Andorra al Excmo. Obispo de Urgel y al Santísimo Padre*, Barcelona, 1894.

⁶⁵ DESHEEMAEKER, J. - MORELL, A., *Carta Poble d'Andorra. Anàlisi jurídica i història d'una suggestiva realitat*, Andorra, 1987.

⁶⁶ PUJOL, P., op. cit., p. 580. Vegi's el document al·ludit a BARAUT, C., *Cartulari*, I, 3.

⁶⁷ Cfr. *Monumenta Germaniae Historica*, Hannover, 1906; PASQUIER, F., “Charte fausse de l'organisation de l'Andorre sous Charlemagne”, *Bulletin Historique et Philologique*, 1986.

⁶⁸ Entre els molts autors, que tenint en compte els criteris al·ludits, sostenen el caràcter espuri de la carta de poblament, sobresurten: PASQUIER, F., op. cit.; BRUTAILS, J.-A., “Vallées d'Andorre, bulletin historique regional”, a *Revue des Universités du Midi*, 1897; *La coutume d'Andorre*, Leroux, París, 1904, 2a edició, Andorra la Vella, 1965; ABADAL, R. D', *Catalunya carolíngia: II: Els diplomes carolíngis a Catalunya*, Barcelona, 1926-1952; GUILLAMET, J., “Revisió del problema de la Carta Poble”, al *Butlletí del Comitè Andorrà de Ciències Històriques*, Andorra, 1987.

⁶⁹ *Urgellia*, publicació de la “Societat Cultural Urgel·liana”, creada pel Bisbe d'Urgell i Copríncep d'Andorra, Mons. Joan Martí Alanís, a la dècada del 1970. Des de la seva creació han aparegut gairebé una vintena de volums, que recullen treballs de recerca documental i històrica.

assenyala la carta de poblament com a font de la sobirania d'Andorra, entenent que aleshores n'eren detentors exclusius i únics els reis francs. En aquest sentit es produeix una ruptura enfront de les argumentacions emprades al *Manual Digest* i al *Polítar Andorrà*. En canvi, alguns autors veuen els orígens de la sobirania andorrana –erròniament, com ja s'ha raonat en l'anterior 1.3.– en la dotació de la Catedral carolíngia de la Seu d'Urgell l'any 839, tal com es reflecteix a l'Acta posterior⁷⁰.

Brutails, atenent els caràcters externs i l'opinió gairebé unànime de paleògrafs i de filòlegs⁷¹, és contundent en afirmar que la dita carta de poblament és un *“faux tellement grossier que ce n'est même pas l'imitation d'un diplôme (...) mais une caricature de diplôme”*⁷².

Pel que fa al contingut, el document sembla pretendre retrotreure al segle IX les situacions d'immunitat, que sorgeixen en el marc dels senyoriis els segles XI i XII⁷³: facultat d'elegir el Comte “senior” defensor, exempcions tributàries, autonomia en l'administració de la baixa justícia, prohibició d'expulsió del territori d'acord amb la llei i per decisió judicial⁷⁴.

Les immunitats carolíngies del segle IX, documentalment comprovades, són molt poc freqüents i, en general, solament a favor de monestirs, sobre els quals els Comtes no tenien cap autoritat. S'assenyala com a particularment remarcable l'absència de qualsevulla al·lusió al Comtat o al Bisbat d'Urgell, la qual indueix a presumir un propòsit d'afirmar l'autonomia d'Andorra enfront del poder Comtal i, sobretot, enfront del senyoriu jurisdiccional del Bisbat d'Urgell, instaurat l'any 1133, del que es tractarà en el subsegüent apartat 2.2.

La notorietat, que la Concòrdia del 1162 atribueix al conflicte entre el Bisbe d'Urgell i els homes de la Vall d'Andorra⁷⁵, fa versemblant la hipòtesi que la pretesa carta de poblament fos concebuda a mitjan del segle XII, propiciada pel temor dels habitants de les Valls de veure disminuïts els avantatges i la protecció que fins aleshores els atorgava el Comte. Aquesta hipòtesi fa coherent el fet que la donació del Comte al Bisbe l'any 1133, la qual constitueix el punt de partença del senyoriu jurisdiccional episcopal, remarqui específicament l'atorgament als andorrans de l'empru o dret d'ús de les seves terres i una protecció per part del Comte *“com mai havien tingut anteriorment”*⁷⁶. La datació atribuïda

⁷⁰ Cfr. DOUCHET, H., “La Principauté d'Andorre et la question andorrane”, a *Revue Française*, París, 1898.

⁷¹ Pasquier ho resumeix dient: *“L'apposition des signatures, la disposition des sceaux confirment cette opinion et démontrent la matérialité du faux, qui est, en outre, révélée par le contexte de l'acte. Les formules initiales et finales, la rédaction du dispositif, la désignation des dignitaires contresignant l'acte, la manière de dater n'appartiennent pas à la chancellerie des premiers Carolingiens. Ainsi, au lieu de débiter par l'invocation et par le nom du roi, le diplôme commence par ces mots jussione regis omnipotentis..., ce qui ne se trouve dans aucun des actes de Charlemagne ou de Louis le Débonnaire. Le style dénote l'ignorance et l'impéritie du faussaire qui fait tenir à deux princes le langage que les scribes de l'époque des premiers Capétiens employaient dans la rédaction de leurs chartes”* (PASQUIER, F., op. cit.).

⁷² BRUTAIS, J.-A., op. cit.

⁷³ Cfr. VALDEAVELLANO, L. G. DE, op. cit., IV, 21.

⁷⁴ Cfr. BARAUT, C., *Cartulari*, I, 1.

⁷⁵ *“notum sit qualiter fuit contentio inter...Urgellensem episcopum...et homines vallis Andorre”* (és notori el conflicte tingut entre el Bisbe d'Urgell i els homes de la vall d'Andorra) (BARAUT, C., *ibídem*, I, 61).

⁷⁶ *Ibídem*, I, 41.

al document pels seus falsificadors –l'any 805– no sembla aliena a una consideració oportunista de la situació de “*Seu impedida*” del Bisbat d'Urgell pel confinament del seu Bisbe, Fèlix, a Lió, i de “*Seu intervinguda*” pels “*missi dominici*” de Carlemany. Servia, a més, de pretext per a silenciar qualsevol dret temporal del Bisbe d'Urgell sobre Andorra, que en aquell moment, certament, no tenia.

Sobre la repetida carta de poblament, cal concloure que no respon a cap decisió de Carlemany atorgant a les Valls d'Andorra una condició distinta en relació amb el Comtat d'Urgell en un sentit d'autonomia o d'immunitat o, menys encara, de sobirania.

2.2.- El senyoriu episcopal.

La manca de paternitat carolíngia de la carta de poblament no implica que Andorra i les seves institucions no tinguin arrels en el terreny de la Marca Hispànica, no solament per l'atenció i l'acció de Carlemany en el govern del Comtat d'Urgell i per la tutela sobre el seu Bisbat, sinó també pel marc institucional feudal, que el Regne i l'Imperi dels francs hi instauraren.

Els Comtes de la Marca Hispànica foren originàriament oficials nomenats lliurement o cessats pels reis francs. Ostentaven la funció pública d'administrar el Comtat en nom del Monarca. Tenien el dret de percebre els rendiments econòmics del patrimoni territorial del propi Comtat. Però el marc feudal subjacent en les institucions dels francs propicià una prompta implementació de les regles derivades del binomi “*vassallatge- benefici*”, de les que resultà la patrimonialització de l'ofici comtal i la seva transmissió per via hereditària. En el Comtat d'Urgell, la implantació de les dites regles amb els seus efectes es produí a la segona meitat del segle IX, quan Sunifred II (897-948) esdevé Comte d'Urgell per voluntat del seu pare, Guifré I el Pilós (870-897)⁷⁷.

En ordre a determinar l'origen del senyoriu episcopal a Andorra, cal tenir en compte la formació del patrimoni del Comtat d'Urgell, ja sigui originari del propi territori, ja sigui provinent de donació o dotació reial. En aquesta categoria pertany la donació de Carles el Calb al Comte d'Urgell i de Cerdanya, Sunifred II, del 25 de gener de l'any 843. Atenent la fidelitat del donatari, l'Emperador li fa donació de diverses viles situades al Rosselló, a Conflent, a la Cerdanya i al Comtat d'Urgell “*la vila anomenada vall d'Andorra amb els seus annexes íntegrament, amb els serfs d'ambdós sexes, terres, prats, pasturatges, boscos, muntanyes, aigües i demás adjacents... amb facultat de poder-ne disposar com vulgui, tant donant com venent o permutant o també deixant hereus*”⁷⁸. El document de la donació precisa en el seu encapçalament que totes les viles esmentades i donades són “*coses del nostre dret i que així són reconegudes*”⁷⁹. Se'n segueix, per tant, que tot el que s'inclou sota la denominació de la “*vila vall d'Andorra*” era de propietat imperial.

Entorn de la donació suara referida, escau formular dues remarques. La primera,

⁷⁷ Cfr. ABADAL, R. D', *Els primers comtes catalans*, Teide, Barcelona, 1958; PUJOL, P., op. cit.

⁷⁸ Vegi's text íntegre a BARAUT, C., *Cartulari*, I, 3.

⁷⁹ “*...res juris nostri que ita noscuntur fore*”.

per a subratllar la plenitud de facultats atorgades sobre el contingut de la donació –de vendre, de permutar, de trametre per via d’heretament, etc.–, que palesa el marc de patrimonialització del feudalisme. La segona remarca és en ordre al context patrimonial andorrà, per a assenyalar que la dita donació no comprèn tot el territori de la Vall d’Andorra, sinó solament una part, per més gran o valuosa que pogués ser. Aquesta darrera remarca –al·legada per uns i contestada per altres, amb ardor dialèctic per totes les parts enfrontades, en les polèmiques suscitées per l’anomenada “*Qüestió d’Andorra*” el segle XIX, que serà tractada més endavant– es funda en el fet de la coexistència d’altres titularitats patrimonials a Andorra. En efecte, existeix un bon nombre de documents, que testimonia l’existència de propietat aloera a Andorra, la qual dona lloc a actes de venda o de permuta entre els seus titulars i, inclús, entre aquests darrers i el Comte d’Urgell⁸⁰. I amb el patrimoni comtal i el patrimoni aloer coexisteix també el patrimoni de les entitats eclesiàstiques, dotat d’una dinàmica forta de creixement⁸¹, propiciada per la política expansiva del Comtat d’Urgell.

Els Comtes d’Urgell prioritzen la reconquesta de les terres meridionals del seu Comtat amb els ulls posats a afermar la seva posició preponderant a la resta de Catalunya. La instrumentalització d’aquesta política propicià la permuta convinguda, l’11 de juliol del 988, entre el Comte de Barcelona i d’Urgell, Borrell, la seva muller i el seu fill, d’una part, i el Bisbe Sal·la i la canònica de Santa Maria, d’altra part⁸². En virtut d’aquest conveni, el Comte rep algunes possessions de l’Església situades als Comtats d’Urgell, de Cerdanya i de Berga; el Bisbe i la canònica reben:

“(…) els nostres alous que tenim en la vila de Lauredia o en la vila de Santa Coloma o en la vila d’Andorra o en la vila d’Ordino o en altres llocs on es puguin trobar en casals, terres, vinyes, horts, arbres, prats, molins, cultius o no cultius (...)”.

La permuta comprèn, dintre de les confrontacions de les Valls:

“(…) els alous que hi tenim i els que devem tenir-hi, tant per voluntat dels avantpassats, com per voluntat de qualsevol altre, tot íntegrament”⁸³.

Que la permuta inclou tot el patrimoni que els Comtes de Barcelona i Urgell tenien a Andorra es dedueix, amb tota evidència, de la Butlla del Papa Silvestre II, del mes de maig del 1001 que, conformement amb les normes canòniques, confirma les possessions de l’Església d’Urgell, entre elles tots els alous comtals a la Vall d’Andorra⁸⁴. Una altra butlla del Papa Benet VIII, de desembre del 1012, també de caràcter confirmatori de les possessions del Bisbat d’Urgell, conté una expressió encara més precisa: “... *els alous de la vall d’Andorra que foren del comte Sunifred*”⁸⁵.

⁸⁰ Cfr. BARAUT, C., *Cartulari*, I, 8, 9, 10.

⁸¹ *Ibídem*, I, 2, 5, 6, 12.

⁸² *Ibídem*, I, 13.

⁸³ “...*nostros alodes, quem abemus in villa Lauredia vel in villa Sancta Columba sive in villa Andorra vel in villa Ordinavi vel in aliis locis, ubi invenire potueritis, id est kasalibus, terris, vineis, ortis, ortalibus, arboribus, pratis, molinariis, cultum vel incultum...ipsos alodes quantum ibídem abemus, tam de parentorum quam per qualiumque voce ibídem abere debemus, totum ab íntegrum...*” (*ibídem*).

⁸⁴ “*in valle Andorra omnes alodes comitales*” (*ibídem*, I, 15). L’original d’aquesta butlla, escrita en paper, es troba exposada al Museu Diocesà de la Seu d’Urgell.

⁸⁵ “...*Et ipsos alodes de val de Andorra qui fuerunt de Seniofredo comité*” (*ibídem*, I, 17).

Si als béns derivats de la referida permuta s'hi afegixen els que ja eren de l'Església, en resulta un patrimoni molt important, que conferia als Bisbes d'Urgell una posició preeminent en l'economia i en la vida social del país. Ho corrobora el fet que l'ús de les terres suscités inquietud entre els andorrans, a la qual es dona resposta en l'altra donació del 1133⁸⁶. Això no obstant, sembla que no es pot interpretar la Butlla del Papa Urbà II, de l'any 1098, quan es refereix a la "*vall d'Andorra amb tots els seus límits*", en el sentit que tota la vall pertanyia íntegrament al domini privat del Bisbat d'Urgell⁸⁷. Hi ha dues raons principals contra aquesta interpretació: la primera és el fet de la propietat aloera, que subsisteix paral·lelament amb la d'altres titulars; la segona és l'absència de proves que demostrin haver-se extingit el règim dels béns comunals heretat de la tradició visigòtica⁸⁸.

Sigui quina sigui l'extensió dels dominis del Bisbat d'Urgell a Andorra, s'ha de considerar suficient per a constituir la base del que els historiadors han qualificat com a senyoriu territorial, és a dir, l'existència d'un poder sobre els habitants de les terres d'un "*dominus*" o senyor, derivat de relacions de dependència econòmica i juridicoprivades⁸⁹.

El senyoriu territorial del Bisbat d'Urgell no incloïa cap poder públic sobre Andorra, propi dels Comtes d'Urgell, del qual romanien plenament detentors, ni, menys encara, cap poder sobirà. Assenyalava, no obstant això, un primer element d'identitat de les Valls amb especificitat incipient en el marc del Comtat d'Urgell.

L'obertura a nous horitzons seguida pels Comtes d'Urgell, que s'ha assenyalat precedentment, s'amplia la segona meitat del segle XI i, sobretot, el segle XII, no solament en l'àmbit de Catalunya, sinó també en el d'Aragó i en el de Castella. Alguns fets són especialment significatius en aquella direcció: el trasllat de la capital del Comtat a Balaguer, l'any 1106, el maridatge del Comte Ermengol V (1092-1102) amb la filla del Comte de Valladolid, el fill del qual, Ermengol VI –anomenat "*el de Castella*" (1102-1154)–, es vincula al servei de les corones de Castella i Aragó⁹⁰. L'allunyament progressiu dels Comtes d'Urgell dels escenaris originaris del seu Comtat suscita no solament ambicions en els senyors locals, sinó també la volença dels mateixos Comtes de desentendre's dels seus drets sobre les valls pirinenques més enforades.

Aquest cúmulo de circumstàncies propicià la donació d'Ermengol VI, de l'any 1133, la qual marca l'inici i constitueix la plenitud del senyoriu episcopal a Andorra⁹¹. El document de donació, de data del 27 de gener del 1133, conté com a aspectes més rellevants els següents:

- el Comte *dóna* al Bisbe d'Urgell, Pere Berenguer, i a l'església de Santa Maria

⁸⁶ Cfr. Nota 76.

⁸⁷ "*...et vallem Andorra cum ómnibus finibus suis*" (BARAUT, C., *Cartulari*, I, 38). RIOS, F. DE LOS, op. cit. sosté aquesta opinió.

⁸⁸ Cfr. 1.2.

⁸⁹ VALDEAVELLANO, L. G. DE, op. cit., V, 22.

⁹⁰ Cfr. MIRET I SANS, J., *Investigación histórica sobre el vizcondado de Castellbó: con datos inéditos de los condes de Urgel y de los vizcondes de Ager*, Imprenta la catalana de J. Puigventós, Barcelona, 1900.

⁹¹ Vegi's el seu text íntegre a BARAUT, C., *Cartulari*, I, 43.

d'Urgell i a la seva canònica, i el Bisbe *dóna* un diner –mil dos-cents sous– provinent de la dita església. La qualificació de *donació* amb què es designa l'intercanvi sembla expressar la ment del clergue actuari, més que una conceptualització jurídica;

- l'objecte de la donació comtal és, no solament tot el que pertany patrimonialment al Comte, des del monestir de Sant Cerni "*en amont*" íntegrament i sense cap reserva, sinó també el vassallatge dels andorrans, manant als presents i als seus descendents prestar ajut i defensa al Bisbe així com jurament de fidelitat al mateix Bisbe i als seus successors⁹²;

- el document és signat pel Comte, pel Comte de Pallars, pel Vescomte de Castellbò, pel Senyor de Caboet, i pels representants de cadascuna de les sis parròquies andorranes, és a dir, per tots aquells als que la donació afectava d'una manera directa.

En virtut de la donació d'Ermengol VI, el senyoriu territorial episcopal a Andorra esdevé un senyoriu jurisdiccional, denominació amb la qual els historiadors institucionals qualifiquen el senyor amb poder legítim per a exercir la jurisdicció i altres funcions públiques per decisió de l'autoritat pública competent⁹³. En el document referit no s'esmenta expressament el poder jurisdiccional, perquè s'entén inclòs en la relació de vassallatge. De fet, consta que els comdors de Caboet, feudataris del Bisbe, exercien funcions jurisdiccionals a Andorra inclús en causes reservades, ordinàriament, a una jurisdicció superior a la senyorial⁹⁴.

Brutails pretengué minimitzar el senyoriu episcopal al·legant que el Bisbat d'Urgell només posseïa una part del territori d'Andorra, és a dir, que era un feu atermenat, que no comprèn la totalitat del territori⁹⁵. Aquesta opinió, no compartida pels coneixedors de les fonts documentals, no té validesa per a refusar el senyoriu jurisdiccional, el qual, segons els historiadors institucionals⁹⁶, no pressuposa necessàriament el domini sobre el territori.

L'evolució dels Comtats catalans i el capteniment dels Comtes d'Urgell amb posterioritat a la seva donació del 1133 expliquen l'autenticitat i la legitimitat del senyoriu jurisdiccional episcopal a Andorra.

Els Comtes catalans esdevenen independents "*de facto*", després d'extingir-se la dinastia carolíngia a final del segle X. L'acció del Comte d'Urgell en la reconquesta del territori amb resultats extensos i decisius li conferí l'hegemonia sobre la resta dels Comtats catalans esdevenint Comte de Barcelona i Príncep en la cúspide de l'estructura feudal de Catalunya i principi de legitimitat de les institucions inferiors.

⁹² "*Et ego Ermengaundus mando vobis hominibus de valle Andorra ut sitis ei (al Bisbe) adiutores et defensores contra cunctos homines et feminas et afidētis in manu dompni Petri episcopi per sacramentum quo dita attendatis et teneatis Deo et Sanctae Mariae et dompno Petro episcopo suisque successoribus vos et vestri posteri sine ullo malo ingenio*" (ibídem).

⁹³ Cfr. VALDEAVELLANO, L. G. DE, op. cit., IV, 22.

⁹⁴ BARAUT, C., *Cartulari*, I, 97.

⁹⁵ BRUTAILS, J.-A., "Etude critique sur les origines de la question d'Andorre", a *Revue des Pyrénées et de la France meridionales*, 3, Toulouse, 1891, p. 960-994; "A propos de la question d'Andorre", *Revue des Universités du Midi*, t. IV, 1898, p. 343-344.

⁹⁶ VALDEAVELLANO, L. G. DE, op. cit., IV, 22.

El capteniment dels Comtes d'Urgell fou sempre coherent amb la seva donació a l'Església d'Urgell de l'any 1133, tenint la Vall d'Andorra a tots els efectes com un senyoriu exclusiu del Bisbe d'Urgell. Aquesta consideració la imposen davant les diverses pretensions del Vescomte de Castellbò posteriors a la repetida donació⁹⁷.

2.3.- De les infeudacions al cosenyoriu.

El senyoriu episcopal a Andorra, del 988 al 1133, i el senyoriu jurisdiccional, a partir d'aquesta darrera data, foren objecte de successives infeudacions, les quals comporten paral·lelament configuracions institucionals canviants demandades per les vicissituds complexes d'un llarg procés, que culmina en els Pariatges de 1278 i 1288.

Les infeudacions, relacionades directament o indirecta amb Andorra, s'emmarquen en el feudalisme català i en la seva evolució, reflectida en els "*Usatges de Barcelona*". El "*feudum*" com a pacte entorn al binomi "*vassallatge-benefici*", assentat sobre els principis de patrimonialització i de transmissibilitat, es generalitza amb el "*fevo*", que esdevingué pacte tipus, després de ser concordat pels Vescomtes d'Urgell i de Cerdanya l'any 954. Els Comtes catalans cedeixen en "*feudum*" –"*fevo*", "*fevum*" i "*feu*" són denominacions emprades– dominis de "*l'honor*" comtal als respectius beneficiaris i aquests darrers els cedeixen posteriorment als seus propis. La transmissió dels drets derivats del feu pot fer-se per via de successió testamentària o legítima. Per altres vies s'exigeix el consentiment o l'aprovació dels senyors del feu –anomenats "*laudatio*" o "*laudamentum*"–, a qui cal prestar vassallatge i jurament de fidelitat⁹⁸.

Aquesta concepció jurídica es troba subjacent com a element bàsic i fix en les vicissituds complexes del procés històric d'infeudacions a Andorra.

2.3.1.- La infeudació al Comdor de Caboet.

La primera infeudació del senyoriu territorial episcopal a favor del Comdor de Caboet a mitjan del segle XI resulta provada de forma indirecta mitjançant un document posterior, de l'any 1150, en el qual un dels comdors reconeix l'"*honor*" de la Vall d'Andorra pel Bisbe, com el tingueren el seu pare, el seu avi i llurs antecessors⁹⁹.

Els continguts de la infeudació als Comdors de Caboet, fins a la seva transmissió als Vescomtes de Castellbò l'any 1186, són canviants depenent de l'evolució del senyoriu episcopal. Consta documentalment que, a les darreries del segle XI, exercien funcions tributàries i de defensa de les valls enfront dels veïns de Tolosa i de la Cerdanya¹⁰⁰. Després de la instauració del senyoriu jurisdiccional episcopal, l'any 1133, també

⁹⁷ Cfr. BARAUT, C., *Cartulari*, I, 101, 135.

⁹⁸ Cfr. VALDEAVELLANO, I. G. DE, L., op. cit., IV, 14.

⁹⁹ "*et pater suus et avus et ceteri antecessores tenuerunt vallem Andorre pro episcopo*" (BARAUT, C., *Cartulari*, I, 113).

¹⁰⁰ *Ibidem*, I, 37.

exerceixen funcions jurisdiccionals¹⁰¹.

En el decurs de gairebé dos segles i mig, els Comdors de Caboet exerceixen a Andorra les funcions encomanades pels Bisbes d'Urgell en perfecta harmonia i submissió als senyors episcopals, als que corresponen amb l'atorgament del senyoriu sobre les valls de Cabó i de Sant Joan¹⁰². Les dues valls, juntament amb la d'Andorra, formaran un tot comprès en les transmissions hereditàries dels Caboet i en les successives infeudacions episcopals.

L'única discrepància entre el senyor i el feudatari sorgeix l'any 1159 per la pretensió d'Arnau de Caboet d'invalidar les donacions dels seus avantpassats; pretensió que fou desvirtuada per la fermesa del Bisbe Bernat Sanç (1141-1162), assolint, amb la mediació del Comte de Pallars, l'anomenada *Concòrdia* del 19 de juliol del 1159¹⁰³. Amb la dita *Concòrdia* Arnau de Caboet reconeix i acata les donacions dels seus avantpassats i el Bisbe reconeix a Arnau la propietat de les valls de Cabó i de Sant Joan i el feu de la Vall d'Andorra¹⁰⁴. Cal remarcar la precisió jurídica amb la qual resulta definida la natura dels drets que pertanyen a cadascuna de les parts: sobre les valls de Cabó i de Sant Joan els Caboet tenen la propietat, i els Bisbes només el senyoriu; en canvi, l'Església d'Urgell és propietària de la Vall d'Andorra i els Comdors de Caboet en tenen solament el feu.

Entorn a la *Concòrdia* del 1159 escau fer una referència breu a la polèmica suscitada el segle XIX. Brutails entén que dita *Concòrdia* té com a únic objecte resoldre el conflicte sobre les valls de Cabó i de Sant Joan i que, si s'hagués tractat del conjunt de la Vall d'Andorra, el redactor de l'Acta hauria escrit també "*la Vall d'Andorra*", en lloc de parlar del "*feu*" de la Vall d'Andorra. Amb aquesta argumentació conclou que no es tracta d'una cessió d'Andorra, sinó solament d'una cessió de drets a Andorra¹⁰⁵. Baudon de Mony li contesta invocant documents que empren l'expressió "*la Vall d'Andorra*", entre els quals hi ha el que es refereix al reconeixement dels drets del Vescomte de Castellbò i l'adverteix que les seves conclusions donen un resultat contrari al que el mateix Brutails pretén, perquè "*il (Brutails) sait, en effet que les rois d'Aragon sont devenus les successeurs des comtes d'Urgel: qu'il en tire lui-même la conséquence*"¹⁰⁶. Baudon de Mony sembla insinuar la qüestió de la titularitat de la sobirania d'Andorra, després que els Comtes catalans s'independitzessin dels reis carolingis i capets, corroborant-ne els efectes el Parlament francès amb la declaració del 9 d'abril del 1302 en el sentit que els andorrans eren "*extra regnum*" de França¹⁰⁷.

2.3.2.- La infeudació als Vescomtes de Castellbò.

¹⁰¹ Cfr. Nota 94.

¹⁰² Cfr. BARAUT, C., *Cartulari*, I, 40-41 (testaments de Guillem Guitart, del 27 de març del 1109 i del 31 de juliol del 1110; 53 (donació de Ramon II, del 15 de maig del 1156).

¹⁰³ *Ibidem*, I, 58.

¹⁰⁴ "*dedit ei et posteritari sue proprietatem predicatarum vallium, cum feudo vallis Andorre*" (*ibidem*).

¹⁰⁵ Cfr. BRUTAILS, J.-A., *op. cit.*

¹⁰⁶ BAUDON DE MONY, CH., "La Vallée d'Andorre et les Évêques d'Urgel au moyen âge", a *Revue des Pyrénées et de la France méridionale*, Toulouse, 1892.

¹⁰⁷ *Ibidem*, citació de BOUTARIC, E. P. *Actes du Parlement de Paris*, vol II, París, 1863-1867, p. 20. Aquest autor va formar part del cos d'Arxivers i Catedràtic a l'Escola Diplomàtica. L'Estat francès li confià la publicació de les antigues Actes del Parlament de París.

La infeudació al Vescomte de Castellbò no és a iniciativa dels Bisbes d'Urgell, com en el cas dels Comdors de Caboet. Hi intervé un conjunt de factors molt complex, que té com a fet determinant el maridatge de la filla única del Comdor de Caboet, Arnaua, amb Arnau de Castellbò l'any 1185.

Els Vescomtes d'Urgell, nomenats inicialment pel Comte d'Urgell, adoptaren el títol de Vescomtes de Castellbò a partir del segle XII, presumiblement, per a reforçar la seva pròpia identitat enfront dels seus col·legues, enfront del mateix Comte i, sobretot, enfront dels Bisbes senyors de les Valls d'Andorra. És precisament en ple segle XII quan emprenen una política combativa –sovint agressiva–, interaccionant en l'àmbit de les relacions específiques entre Comtes i Bisbes d'Urgell i en paral·lel amb els Comtats veïns, al servei dels seus interessos i ambicions¹⁰⁸. Sovintegen els conflictes sobre la possessió dels castells de l'Alt Urgell –Castel·lciutat, Montferrer, Arfa, Terrassa (Aravell)–, sobre iniciatives de reclutaments militars a Andorra dels quals es deriven oneroses càrregues tributàries¹⁰⁹.

El gran objectiu dels Vescomtes de Castellbò és la unió dels seus drets amb els de Caboet mitjançant el maridatge dels respectius hereus; objectiu no ben vist pels Bisbes d'Urgell, però sobretot pels Comtes. Per a impedir-ho, el Comte propicià el maridatge de l'hereva de Caboet, Arnaua, amb Bertran de Tarascó, que se celebrà l'any 1180¹¹⁰. Aquell mateix any ambdós esposos reberen la infeudació de les valls de Cabó, Sant Joan i Andorra¹¹¹. Però la mort prematura de Bertran de Tarascó possibilità l'objectiu de Castellbò mitjançant el segon maridatge d'Arnaua de Caboet amb Arnau de Castellbò, que se celebrà pels volts de l'any 1185¹¹². Mancava solament obtenir les infeudacions sobre Cabó, Sant Joan i Andorra, que el Comte d'Urgell decidí atorgar per pròpia autoritat i amb el propòsit de reivindicar facultats que considerava haver-se atribuït il·legalment a l'Església d'Urgell¹¹³. L'oposició del Bisbe d'Urgell fou radical, fent jurar als andorrans “*que mai tindrien a Arnau de Castellbò com a senyor contra la voluntat del bisbe*”¹¹⁴. Finalment, el Vescomte Arnau no tingué altra sortida que la de sotmetre's al Bisbe d'Urgell, Arnau de Preixens, de qui rebé la infeudació el 21 de maig del 1186, però reconeixent solament el domini superior del Bisbe sobre els drets infeudats, que el mateix Bisbe declara “*retenir per a ell i per als seus successors*”¹¹⁵, i assumint també el Vescomte l'obligació de respectar els pactes subscrits entre el Bisbe i els homes de la Vall d'Andorra¹¹⁶.

Ben aviat es feu palès el decantament del Vescomte de Castellbò cap als Comtes de Foix, un dels Comtats més poderosos del sud de França i amb importants possessions al sud dels Pirineus. La nova orientació del Vescomte comportà conflictes greus amb els

¹⁰⁸ Cfr. BAUDON DE MONY, CH., *Relations politiques des comtes de Foix avec la Catalogne, jusqu'au commencement du XIV siècle*, II, 11-12, Picard et fils, París, 1886.

¹⁰⁹ BARAUT, C., *Cartulari*, I, 74.

¹¹⁰ *Ibidem*, I, 75.

¹¹¹ *Ibidem*, I, 112.

¹¹² MIRET I SANS, J., *Noves i documents inèdits sobre la família senyorial de Caboet; la qüestió d'Andorra*, Barcelona, 1918, p. 42.

¹¹³ BARAUT, C., *Cartulari*, I, 83.

¹¹⁴ *Ibidem*, I, 112.

¹¹⁵ “*Retineo autem in his ómnibus mihi et successoribus meis integrum dominium et seniorium*”, (*ibidem*, I, 85).

¹¹⁶ “*integris manentibus ómnibus convenientiis que scripta sunt inter nos et homines vallis Andorre*” (*ibidem*).

Bisbes i els Comtes d'Urgell, entre els quals dos revesteixen especial relleu.

El primer conflicte sorgeix pel *catarisme*, molt estès al país de Foix i seguit per molts adeptes a la Cerdanya i a l'Urgell, entre els quals sembla demostrat que cal comptar-hi el Comte de Castellbò, Arnau, i la seva filla, Ermessenda¹¹⁷. El fanatisme càtar motivà l'ocupació i el saqueig de la Seu d'Urgell i la profanació rabejada de la seva catedral per les tropes del Comte de Foix i del Vescomte Arnau de Castellbò durant la darrera dècada del segle XII¹¹⁸. La intervenció de Pere I de Catalunya i Aragó, cominant amb la confiscació de tots els béns dels addictes al catarisme, induí el Vescomte Arnau a dissimular les seves conviccions i a negociar amb el Bisbe d'Urgell la tinença dels drets sobre les valls de Cabó, Sant Joan i Andorra, tant per a ell i per a l'Arnaua, com per a la seva filla Ermessenda, talment com s'havien establert precedentment. L'11 d'abril del 1201 s'assolí l'acord, el qual conté també el compromís de maridar l'Ermessenda amb el consell i amb el consentiment del Bisbe d'Urgell¹¹⁹.

El segon conflicte sorgeix pel compromís, contrari al del 1201, contret pel Vescomte, el 10 de gener del 1202, de maridar l'Ermessenda amb l'hereu del Comtat de Foix. El Bisbe i el Comte d'Urgell s'hi oposen temerosos enfront d'una aliança Foix-Castellbò. Malgrat tot, el Comte, a petició del Vescomte Arnau, exerceix els bons oficis entre les parts i s'assoleix un acord el 13 de novembre del 1206, que és gairebé una reproducció literal del del 1201¹²⁰.

Arnau de Castellbò morí el 1226 i en el seu testament havia nomenat hereva universal la seva filla Ermessenda, que ja s'havia casat amb Bernat Roger II de Foix, incomplint el compromís contret pel seu pare davant del Bisbe i del Comte d'Urgell.

2.3.3.- La infeudació als Comtes de Foix.

Roger Bernat II i Ermessenda prestaren jurament de fidelitat davant del Bisbe d'Urgell el 22 de novembre del 1226¹²¹. Ermessenda morí el 1230 i en el seu testament instituí hereu el seu fill i administrador el seu marit. A la mort d'aquest darrer, i en virtut també de disposicions testamentàries, les infeudacions de Cabó, de Sant Joan i d'Andorra passaren a ser de la titularitat de Roger IV de Foix i I de Castellbò.

Malgrat que Roger Bernat II (1230-1241) durant la minoritat del seu fill, Roger IV, així com aquest darrer, prestaren l'homenatge feudal als Bisbes d'Urgell al començ del seu

¹¹⁷ Cfr. BROECHX, E., *Le Catharisme*, Hoogstraten, 1916; DELARUELLE, E., "Le Catharisme en Languedoc vers 1200, une enquête", *Annales du Midi*, 72, 1960, p. 149-167; MALCOM, Lambert, *La otra historia de los cátaros*, Ed. Martínez Roca, Barcelona, 2001; THOUZELLIER, CH., *Catharisme et valdéisme en Languedoc à la fin du XIIe et au debut du XIIIe siècle. Politique pontificale. Controverses*, París, 1966; VENTURA, J., "El catarismo en Cataluña", al *Boletín de la Real Academia de Buenas Letras de Barcelona*, Barcelona, 1960-1962.

¹¹⁸ Cfr. BAUDON DE MONY, op. cit., (vegi's Nota 108).

¹¹⁹ Cfr. BARAUT, *Cartulari*, I, 91.

¹²⁰ *Ibídem*, I, 103.

¹²¹ *Ibídem*, I, 112.

govern, no obstant, actuaren contra la fidelitat, que havien jurat. Segons un memorial de greuges escrit en el pontificat del Bisbe d'Urgell Ponç de Vilamur (1230-1255/1257), a més d'incomplir els deures inherents a la seva condició de feudatari de les tres valls infeudades, prohibiren als homes de la Vall d'Andorra acomplir els seus deures envers el Bisbe d'Urgell, fer seguiment contra els enemics de l'Església d'Urgell i, a més, els gravaven amb tributs i exaccions fins a privar-los dels propis béns¹²². El suport que Roger IV atorgà als càtars li valgué l'excomunió; però apel·là al Papa i, amb les seves arts diplomàtiques, aconseguí no solament que se li aixequés l'excomunió, sinó també que el Bisbe fos inculpat de fets greus i depositat¹²³.

El Comte Roger Bernat III (1265-1302), reconegut en possessió dels Vescomtats de Castellbò per Jaume I el Conqueridor després de pagar quaranta-cinc mil sous barcelonesos a causa del crim d'heretgia imputat als seus antecessors¹²⁴ i de donar acompliment a les penes eclesiàstiques pel mateix motiu¹²⁵, inicià un conjunt d'accions de pressió i de violència, d'intensitat creixent, encaminades a fer-se amb el senyoriu d'Andorra.

La successió de les accions empreses per Roger Bernat III s'inicià amb l'absència de prestació d'homenatge degut al Bisbe d'Urgell. En canvi, l'any 1275 obté dels andorrans la "donació –pura, perfecta *“inter vivos”* i perpètua, segons el tenor del document subscrit– de la justícia a Andorra, a canvi d'eximir-los de la cugucia¹²⁶. En l'apartat 1.3. precedent s'ha fet una breu referència a la legalitat qüestionable d'aquella donació, així com a l'expressió dels motius que expliquen el contingut de l'anomenada *Concòrdia*¹²⁷. Dita expressió dels motius –el Dret vigent a Andorra, l'absència d'engany o de por– permetria bastir algunes hipòtesis versemblants sobre els motius reals, com, per via d'exemple, el silenci del Tractat de Corbeil (1258) en relació amb Andorra¹²⁸ o el temor al fet que es produïssin en territori andorrà les accions bel·licoses dutes a terme pels Comtes de Foix a la Seu d'Urgell i als seus contorns o la percepció d'un nou horitzó institucional més convenient als interessos dels andorrans. Contrasta l'actitud dels andorrans amb la de l'Església d'Urgell, expressada en un document del 1277 davant la força desplegada pel Comte de Foix, declarant nul·les i sense efecte les concessions que es poguessin fer per "*por o per violència*"¹²⁹.

¹²² Ibídem, I, 114.

¹²³ BAUDON DE MONY, CH., op. cit. (vegi's nota 108). Del mateix autor: "Origines historiques de la question d'Andorre", *Bibliothèque de l'École de Chartes*, XLVI, París, 1885, p. 95-107.

¹²⁴ BARAUT, C., *Cartulari*, I, 119, 113.

¹²⁵ Els inquisidors declararen heretge Arnau de Castellbò i la seva filla Ermessenda i ordenaren que els seus ossos fossin exhumats i trets del cementiri dels fidels (ibídem, I, 122, 123).

¹²⁶ Ibídem, I, 124.

¹²⁷ Vegi's nota 48.

¹²⁸ El Tractat de Corbeil fou signat a l'illa d'aquest nom pels representants de Lluís IX de França i els de Jaume I el Conqueridor, l'11 de maig del 1258. En virtut d'aquest Tractat, el Rei de França renuncia a tots els drets que pogués tenir en els Comtats catalans com a descendent de Carlemany i el Rei de Catalunya-Aragó renuncia als drets sobre els Comtats situats més enllà de Conflent.

¹²⁹ Cfr. BARAUT, C., *Cartulari*, I, 126; TRIAS, J. DE DIOS., *Constitución política y personalidad internacional del Principado de Andorra*, Barcelona, 1890. Aquest autor sosté que "*la célèbre Concordia de los Pareatges, origen de la soberanía francesa en el territorio de Andorra, fue en su origen radicalmente nula como arrancada por la violencia*" (p. 15). A aquesta argumentació respongué Brutails que una protesta o denúncia anticipada d'una part contractant no és suficient per a viciar el contingut d'un contracte (BRUTAILS, J.-A., "Études critiques sur les origines de la question d'Andorre. Réponse à Baudon de Mony", *Revue des Pyrénées*, 1891, p. 960-994).

La segona acció de pressió creixent del Comte Roger Bernat III fou el desplegament militar per posar setge a la Seu d'Urgell l'any 1277. Aquesta acció bel·licosa motivà la intervenció del Rei de Catalunya i Aragó, Pere II, qui "*pregà i manà*" al Comte de Foix abstenir-se de fer la guerra al Bisbe d'Urgell¹³⁰. Malgrat que el Comte havia animat una rebel·lió nobiliària contra el Rei Pere II, no obstant, la derrota dels rebels i els projectes de maridatges entre membres de les famílies del Rei i del Comte restablí un bon clima de relacions mútues, que contribuí a emprendre la negociació i a concloure el Pariatge de 1278.

2.3.4.- Els "Pariatges" de 1278 i de 1288, origen del cosenyoriu.

La darrera de les infeudacions suara evocada, amb les seves connotacions d'ambició, de conflictes i de violència i, a l'ensem, de conveniències per pactes de maridatges, desembocà en una transacció entre les parts enfrontades, reflectida sobretot en el "*Pariatge*" del 1278. A l'edat mitjana la denominació de "*pariatge*" designava una negociació i un acord establert per amigables componedors, equivalent a una sentència arbitral.

Més enllà dels factors i de les circumstàncies que propiciaren la recerca de solucions pacificadores, la intermediació del Rei Pere II de Catalunya i Aragó fou preponderant i decisiva en promoure actituds obertes a la negociació i a assumir les limitacions i inconvenients inherents a la transacció: per part del Bisbe d'Urgell acceptant el Comte de Foix com associat a l'exercici del senyoriu, i, per part del Comte, renunciant a la prepotència de les vies de fet i a l'ambició de retenir la plenitud del senyoriu andorrà.

La decisió dels amigables componedors fou emesa, acceptada i signada per totes les parts interessades, a Lleida, el 8 de setembre del 1278¹³¹, en presència del mateix Rei Pere II, qui, de forma solemne i expressa, hi donà el seu consentiment i es constituí en fiador del compliment del seu contingut¹³².

El fons de la decisió dels amigables componedors es focalitza en tres punts bàsics pel que fa al senyoriu d'Andorra:

- el tribut senyorial, anomenat "*quèstia*", s'ha de pagar, alternativament, un any al Bisbe i un altre al Comte, amb quantia fixa al Bisbe (mil sous malgoresos)¹³³ i de lliure quantificació per part del Comte. El dret a percebre aquest tribut s'estén a tots els successors dels dos cosenyors, com així es practicà fins a la Constitució del 1993, tret d'un parèntesi causat pel refús dels governs subsegüents a la Revolució Francesa del 1789;

¹³⁰ Cfr. BARAUT, C., *Cartulari*, I, 127.

¹³¹ El text íntegre del "Pariatge" del 1278, a *ibídem*, I, 129.

¹³² "*signum domini Petri, Dei gratia regis Aragonum, fideiussoris supradictorum qui hoc concedimus*" (*ibídem*).

¹³³ Els sous malgoresos eren la moneda encunyada aleshores a Magalona a la seca depenent dels Bisbes de Magalona-Montpeller.

- la justícia s'ha d'exercir "*simul et communiter*" pels Batlles del Bisbe i del Comte o per un d'ells, en cas d'absència de l'altre Batlle. L'exercici d'aquest poder públic sobre el principi "*simul et communiter*" ha esdevingut paradigmàtic per qualsevol altre exercici de poder públic atribuït als Coprínceps per l'evolució institucional d'Andorra, inclòs la Constitució del 1993¹³⁴.

- el servei militar –"*host i cavalcata*"– pot ser requerit per qualsevol d'ambdós senyors, tret del cas de conflicte entre els mateixos senyors. A aquest respecte el "*Pariatge*" de 1288 establí que cap dels dos senyors podia edificar fortaleses militars sense el consentiment de l'altre senyor.

Aquesta regulació, aparentment elemental, però potencialment de projecció àmplia, conté una singularitat única en el context d'altres "*pariatges*", perquè reflecteix el manteniment d'una situació precedent: el vassallatge dels Comtes de Foix respecte dels Bisbes d'Urgell. Conseqüentment, el Comte, en signar el "*Pariatge*" de 1278, prestà formalment homenatge vassallàtic i jurament de fidelitat al Bisbe d'Urgell¹³⁵.

En el "*Pariatge*" del 1278 s'estableix l'obligació del Bisbe d'obtenir, en un termini de quatre anys, la confirmació del seu contingut per part del Papa d'acord amb les normes pròpies de l'Església¹³⁶. La confirmació papal es produí, gairebé un mes després de l'expiració del termini previst, mitjançant la Butlla del Papa Martí IV, signada a Montefiascone el 7 d'octubre del 1282¹³⁷.

Validats els "*Pariatges*" per totes les autoritats competents superiors al Bisbe d'Urgell i al Comte de Foix, resultava configurat i constituït legítimament el cosenyoriu andorrà i l'exercici de les seves funcions públiques. Una vegada més escau assenyalar que l'evolució posterior del cosenyoriu ha introduït variacions notables, però els seus elements més essencials s'han mantingut i han trobat recepció a la Constitució del Principat d'Andorra del 1993.

3.- LA CRISTAL·LITZACIÓ DE LA SOBIRANIA ANDORRANA

Aquest títol, que pot semblar allunyat de la nomenclatura pròpia de les ciències tant històriques com jurídiques o polítiques, respon a un plantejament sobre l'origen de la sobirania andorrana, que s'aparta, tant en el mètode com en el fons, de la major part dels

¹³⁴ L'article 43.1 de la Constitució del Principat d'Andorra designa el "*Cap d'Estat*" integrat "*conjuntament i indivisa*" pels dos Coprínceps. La projecció del principi "*simul et communiter*" del *Pariatge* de 1278 en l'article 45.3 del mateix text constitucional, constitueix també el paradigma per resoldre constitucionalment les qüestions que puguin enfrontar un Copríncep amb la seva condició de Bisbe de l'Església catòlica o del President de la República Francesa.

¹³⁵ "*Nos siquidem Rotgerius Bernardi, Dei gratia comitis Fuxensis et vicecomes Castroboni, incontinenti facimus homagium vobis domino Petro, divina miseratione episcopo Urgellensi, ore et manibus, secundum usaticum Barchinone*" (BARAUT, C., *Cartulari*, I, 129).

¹³⁶ Cfr. REIFFENSTUEL, A., *Jus canonicum universum*, Antverpiae, 1700-14, p. 1755; BELINGUIER, B., *La condition juridique des Vallées d'Andorre*, París, 1970: segons aquest autor el II Concili Ecumènic de Lió imposà als Bisbes aquesta obligació (p. 38). El Dret canònic vigent la manté en alguns àmbits relatius als drets i béns temporals de l'Església.

¹³⁷ Cfr. BARAUT, C., *Cartulari*, I, 132.

seus corrents doctrinals emergits a partir del segle XVIII, que han pretès conceptualitzar la naturalesa de les institucions públiques andorranes i emmarcar-les en els “dogmes” de les categories acadèmiques i, sovint, dels interessos polítics aliens. Es tracta d’individuïr el mode i el moment en què la sobirania andorrana assoleix l’embrió que desenvoluparà la seva configuració plena.

El desenvolupament definitiu es fa palès en la consciència andorrana del segle XVIII. El *Manual Digest* el reflecteix amb conceptes i formulacions, diplomàticament enginyoses i jurídicament incontestables: Andorra és “*neutra*”, no en un sentit de neutralitat internacional, com s’entén modernament, sinó en el sentit de distinció entitativa i d’independència, enfront dels seus Estats veïns –el mot llatí “*neuter*” equival a no pertànyer ni a un ni a l’altre terme del binomi Espanya-França–:

“Conservan las citadas Valls sa inapreciable neutralitat. Esta Concisteix en que no obstant de ser Constituidas las mencionadas Valls, entre dos monarquias com son la Monarquia de Fransa y la de Espanya (...) no son subjectas, ni gobernadas, per un ni altre monarca, ni de Fransa, ni de Espanya (...) las Valls de Andorra no fan part ni porcio del Regne de Fransa, del Comptat de Foix, de Bearn. No dependeixen de ningun parlament audiencia, Intendencia, ni altra tribunal de Fransa, ni de Espanya, ni de part alguna Regne, o Provincia del Mon, y esta no dependiencia, o no dependencias Expretsadas son lo principal (y pot ser unich) Constitut dela sua antiga, y tant decantada neutralitat”¹³⁸.

Les formulacions de Fiter i Rossell al *Manual Digest* assenyalen la plenitud del contingut nuclear de la sobirania andorrana enunciant els tres poders bàsics –legislació, govern, justícia–, sobre els quals el seu coetani Montesquieu disserta i instrumentarà com a fonament del constitucionalisme modern:

“ni estan subjectas alas Lleis generals de Fransa, ni alas municipals de ninguna de sas Providencias, ni alas generals lleys, y pragmaticas de Espanya, ni alas municipals, y particulars de Catalunya, Arago, Valencia ni de altre provincia de esta Monarquia. En ellas se Aministra la Justicia tant enlo Criminal com enlo Civil, en Soberania, y se Executan, y se han tot temps. Executat las sentencias encaraque sian de mort sens apellacio, ni recurs a parlament algun ni altre tribunal o magistrat de Fransa ni aud., ni altre Tribunal de Espanya (...). Esta me pareix la Entitat y Constitiu dela neutralitat delas Valls”¹³⁹.

Coherentment amb els sistemes polítics imperants a mitjan del segle XVIII, el *Manual Digest* expressa una personalització de la sobirania andorrana en els seus Coprínceps. Versemblantment, sense pretendre-ho, augura un llarg cicle –gairebé fins a la Constitució del 1993–, en què la sobirania andorrana es tindrà com a implicada estretament a la institució dels Coprínceps:

“subsisteixen las Valls de Andorra per si solas, Component i Constituint, una provincia, o Principat apart, o particular soberania, no dependint enlo Domini, y governatiu, ni enla via judicial de ningu altre, que de sos amantissims Princeps (...)”¹⁴⁰.

¹³⁸ *Manual Digest*, Ll. I, c. XII

¹³⁹ *Ibídem*.

¹⁴⁰ *Ibídem*. Cfr. MARQUÉS, N., “La sobirania d’Andorra en el Manual Digest”, edició del *Manual Digest* pel Consell General de les Valls, Andorra la Vella, 2000, p. 127-134.

La contestació de les formulacions institucionals del *Manual Digest* en clau de sobirania originària, sobretot per part dels corrents doctrinals afins a les doctrines “oficials” dels Estats veïns, han obert interrogants sobre la seva objectivitat. S’imposa, doncs, la necessitat de dilucidar si el cosenyoriu andorrà, establert pels *Pariatges* del segle XIII, esdevingué entitat sobirana durant els segles immediatament subsegüents i en virtut de quins títols.

3.1.- Els diversos corrents en la recerca de l’origen i naturalesa de la sobirania andorrana.

El mosaic d’opinions emeses pels que s’han lliurat a estudiar els orígens i la naturalesa de la sobirania d’Andorra amb anterioritat a la Constitució del 1993 i les contradiccions entre les respectives conclusions obeeixen, fonamentalment, al mètode emprat en la recerca. L’influx que hagin pogut tenir els interessos de divers ordre en joc a l’adopció d’una metodologia concreta és sovint presumible a la vista de les conclusions que es formulen.

Si bé ha existit una gran diversitat de metodologies i de formulació de conclusions, no obstant, és possible reduir els seus elements bàsics als dos corrents que es titulen i s’exposen tot seguit.

3.1.1- El corrent històric interpretatiu.

Es designa així un corrent que assenyala els fets històrics considerats més rellevants per als objectius de la recerca, però que els interpreta, generalment, aplicant els criteris doctrinals elaborats en una època posterior als fets assenyalats, sobretot a partir de les doctrines emeses el segle XVI, quan emergeixen els Estats, que es deslliguen de la dependència del Sacre Imperi i del Papat i es basteixen sobre les restes del feudalisme apropiant-se dels drets detinguts fins aleshores pels senyorius. Amb raó sosté Rousseau que la jurisprudència francesa cometé gairebé sempre l’error d’aplicar les concepcions modernes del Dret públic sobre l’Estat a una situació que aquella mateixa jurisprudència ha assenyalat constantment com una supervivència històrica del feudalisme¹⁴¹.

Pel que fa a Andorra, aquest corrent parteix del fet dels *Pariatges* del segle XIII considerant-los una institució merament senyorial –una *suzeraineté* en formulació francesa–, privada de sobirania, la qual pertany a un rang institucional superior. La formulació de Brutails el segle XIX és plenament representativa:

“(la sobirania) residait en dehors de l’Évêque et du Comte de Foix... il y a dans le monde féodale place pour cette souveraineté au-dessus des pouvoirs seigneuriaux les

¹⁴¹ ROUSSEAU, CH., “Les Vallées d’Andorre, une survivance féodale dans le monde contemporain”, *Symbolae Verzyil*, la Haia, 1958, p. 337-346. Cfr. CHIARELLI, G., “Sobranità”, en *Novissimo Digesto Italiano*, Torí, 1930.

*plus étendus*¹⁴².

Brutails s'abstingué d'assenyalar qui era el titular de la sobirania d'Andorra. El seu coetani i oposant Baudon de Mony interpel·là aital abstenció i argumentà *ad hominem*:

*“les roi d’Aragon sont devenus les successeurs des comtes d’Urgell: que en tire lui-même la conséquence!”*¹⁴³.

Altres autors foren més explícits:

*“Brutails suscitó el problema de la soberania porque tenía la esperanza de poder atribuirle a Francia”*¹⁴⁴.

A partir de Brutails les opinions es contraposen, atribuint uns la sobirania a Espanya i d'altres atribuint-la a França. Totes, però, coincideixen a emprar la mateixa metodologia.

Entre els fets històrics, que aquest corrent sotmet a interpretació, sobresurten els següents:

- la intervenció del Rei d'Aragó enfront dels feudataris del Bisbe d'Urgell, sobretot amb motiu del catarisme professat pel Vescomte de Castellbò i del seu decantament vers els Comtes de Foix¹⁴⁵;

- el silenci del Tractat de Corbeil (1258) sobre Andorra¹⁴⁶;

- la intervenció del Rei de Catalunya en la conclusió del Pariatge de 1278;

- la resolució del Parlament de París del 1302, que declara Andorra fora del Regne de França¹⁴⁷;

- la incorporació dels drets dels Comtes de Foix sobre Andorra a la corona de França per Enric IV en virtut de l'anomenat *“Edicte de reunió”* de juliol del 1607:

“Nous avons, par notre présent édit perpetuel irrévocablement uny et incorporé, unissons et incorporons... Andorre... a notre Courone et Domaine de France, pou retre doresnavant membres d'icelles”.

Així, els partidaris d'atribuir la sobirania d'Andorra a Espanya interpreten el Tractat de Corbeil com un reconeixement implícit d'una situació preexistent de sobirania efectiva

¹⁴² BRUTAILS, J. A., *La coutume de l'Andorre*, Andorra la Vella, 1965, p. 25.

¹⁴³ Cfr. nota 129.

¹⁴⁴ BREGOLAT OBIOLS, E., “La Andorra contemporánea”, *Memoria de la Escuela Diplomática*, Madrid, 1971, p. 11.

¹⁴⁵ Cfr. 2.3.2 d'aquest treball.

¹⁴⁶ Cfr. nota 128.

¹⁴⁷ La decisió es refereix a *“illis de Andorra, qui sunt de extra regnum”*. Cfr. BOUTARIC, E. P., *Actes du Parlement de Paris*, II, París, 1867, p. 20.

dels Comtes d'Urgell i dels seus successors, els Reis de Catalunya-Aragó. La intervenció del Rei de Catalunya-Aragó en els conflictes suscitats pels feudataris del Bisbe d'Urgell i, sobretot, el seu protagonisme en la iniciativa i en la conclusió del Pariatge del 1278 demostra l'efectivitat de la situació que el Tractat de Corbeil dona per sobreentesa¹⁴⁸. Malgrat que en el decurs dels segles XIV-XVII l'exercici de la sobirania catalanoaragonesa es dissipa, no obstant, no existeix cap cessió formal per part dels titulars de la sobirania espanyola. Cal remarcar aquesta darrera al·lusió a la inexistència d'una cessió formal de sobirania, perquè tradueix el vell dogma de la imprescriptibilitat dels drets subjectius de sobirania; dogma propi de la personalització de la sobirania, sobretot de l'absolutisme enfront al majestàtic rang atribuït al monarca o al príncep¹⁴⁹.

Els que s'inclinen per atribuir a França la sobirania d'Andorra no poden desvirtuar totalment l'argumentació favorable als Reis de Catalunya-Aragó; però hi introdueixen interpretacions diferents dels fets per a poder fonamentar la sobirania francesa. Alguns arriben a sostenir que en el Tractat de Corbeil Lluís IX de França no cedí els seus drets sobre Andorra, sinó solament els que tenia sobre Urgell, romanent el Bisbe d'Urgell vassall del Rei de França quan concerneix Andorra¹⁵⁰. D'altres refusen aquesta interpretació del Tractat de Corbeil, però sostenen que els drets senyorials dels Comtes de Foix es transformaren en sobirania en virtut de l'*Edicte de reunió* d'Enric IV, en esdevenir Rei de França. Bladé és el representant més destacat d'aquest corrent arribant a la conclusió que França és a l'ensens cosenyora i cosobirana: cosenyora en relació al Bisbe d'Urgell i cosobirana amb la corona d'Espanya. L'influx d'aquesta teoria, elaborada per encàrrec i al servei del Ministeri Francès d'Afers Estrangers, fou notable a la segona meitat del segle XIX per a plantejar la possibilitat d'acords entre Espanya i França sobre Andorra, inclosa la partició pura i simple del territori andorrà entre els dos Estats veïns¹⁵¹.

Conseqüentment amb aquests antecedents aparegueren les més variades teories sobre la qualificació jurídica de les velles institucions andorranes –condomini, protectorat, senyoriu, etc.– per acabar sovint amb el lloc comú del règim *sui generis*, el qual, segons Zemanek, és una tapadora del fracàs de la recerca com a conseqüència d'una rigidesa dogmàtica o d'un recurs per a mantenir la tesi sustentada per cada part¹⁵².

3.1.2.- El corrent de l'efectivitat de la sobirania.

Després de l'absolutisme, caracteritzat per la personalització de la sobirania en el monarca o el príncep i pel dogma de la seva imprescriptibilitat, ha acabat imposant-se el corrent que considera sempre la sobirania com un fet de l'exercici del poder públic en un territori i en una comunitat determinada. Independentment dels seus orígens històrics, el poder públic sobirà es legitima per si mateix, és a dir, per l'*efectivitat del seu vigor autònom*. Els antecedents històrics d'un poder públic d'aquesta naturalesa no tenen cap

¹⁴⁸ Cfr. FONT I RIUS, J. M. - GUBERN, R., op. cit. (nota 25).

¹⁴⁹ Cfr. CHIARELLI, G., op. cit.

¹⁵⁰ VILAR, A., *L'Andorre*, París, 1904.

¹⁵¹ BLADÉ, J. F., "Étude sur la Vallée d'Andorre", a *Andorre. Mémoires et documents*, II, Arxiu del Ministeri Francès d'Afers Estrangers, 1885. RUBIO, J., *El reinado de Alfonso XII. Problemas iniciales y relaciones con la Santa Sede*, Ministeri d'Assumptes Exteriors, Madrid, 1998, p. 410 i s.

¹⁵² ZEMANEK, K., *Le statut International de l'Andorre. Situation actuelle et perspectives de réforme*, Viena, 1980, exemplar mecanografiat.

transcendència, si no incideixen en l'efectivitat del seu exercici.

L'efectivitat de la sobirania confereix a l'ordenament jurídic que emana d'ella el caràcter *d'originari*, el qual s'entén com un ordenament jurídic que no deriva d'un ordenament jurídic superior, sinó que s'estableix i es modifica per si mateix i per si mateix rep validesa i eficàcia¹⁵³.

En aquest corrent s'han inserit obertament els autors que s'han ocupat darrerament d'analitzar la naturalesa i el caràcter sobirà de les institucions públiques andorranes preconstitucionals, com Porcioles¹⁵⁴, Zemanek¹⁵⁵ i Marqués¹⁵⁶, entre altres. Tots ells han formulat llurs conclusions a favor de la sobirania originària d'aquelles institucions, seguint la pauta traçada per la Resolució del Tribunal Internacional de Justícia de la Haia en l'afer *Minquiers i Écréhous*. Segons la Resolució, una situació històrica no es pot jutjar únicament pel seu punt de partença ni únicament per la seva situació actual, sinó atenent la dinàmica del seu propi desenvolupament¹⁵⁷.

En aquesta línia de pensament, Zemanek és particularment rigorós en l'adhesió a la metodologia que li és subjacent, en sostenir que la sobirania correspon a una situació de fet –el poder originari– i que precisament com a fet és únicament com el Dret el pren en consideració¹⁵⁸.

Cal dir també que l'orientació d'aquest corrent fou assumida, almenys en part, per alguns autors emmarcats fonamentalment en la metodologia, que s'ha denominat *historicointerpretativa* pels seus caràcters, als quals s'ha fet referència en l'anterior 3.1.1. Així, a manera d'exemple destacat, Font Rius i Gubern sostenen:

*“un desvanecimiento efectivo de la soberanía real aragonesa, a pesar de su mantenimiento teórico”*¹⁵⁹.

Inclús els autors francesos, a despit de la jurisprudència del seu Estat, s'han oberts a l'horitzó d'aquest corrent darrer, sobretot els que han escrit a partir de la segona meitat del segle XX. Entre ells destaquen Bélinguier¹⁶⁰ i –paradoxalment per la seva contestació de Zemanek– Duverger¹⁶¹.

Bélinguier sosté que els reis francs perderen l'efectivitat de la seva sobirania sobre Andorra (com la perderen ben aviat sobre els Comtats catalans); però mai no fou objecte

¹⁵³ Cfr. CHIARELLI, G., op. cit.

¹⁵⁴ PORCIOLES, J. M., “Andorra i el Manual Digest”, Introducció a l'edició del *Manual Digest* a càrrec del Consell General de les Valls, Andorra, 1987, p. IX-XLII.

¹⁵⁵ ZEMANEK, K., op. cit.

¹⁵⁶ MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981). Aspectes interns i internacionals*, op. cit. 3.3.1.

¹⁵⁷ *Affaire des Minquiers et des Écréhous, Arrêt du 17 novembre 1953, C. I. J. Recueil, 1953, p. 47.*

¹⁵⁸ ZEMANEK, K., o. c.

¹⁵⁹ FONT RIUS, J. M. - GUBERN, R., o. c.

¹⁶⁰ BÉLINGUIER, B., o. c.

¹⁶¹ DUVERGER, M., *La réforme des institutions andorranes*, París, 1981. Exempler mecanografiat.

d'una cessió formal, raó per la qual la sobirania no fou objecte de tractació en el Pariatge de 1278. Segons Bélinguier, el Bisbe d'Urgell i el Comte de Foix eren els únics que exercien el poder públic a Andorra (la presència del Rei Pere II de Catalunya i Aragó en la conclusió de dit Pariatge era solament testimonial) i haurien pogut afirmar i regular l'exercici de llur sobirania; però se n'abstingueren per a no suscitar controvèrsies amb les monarquies veïnes, tenint en compte el silenci del Tractat de Corbeil.

Duverger, en el seu afany de desvirtuar les formulacions de Zemanek, es col·loca, d'entrada, en una posició maximalista: el Bisbe d'Urgell i el Comte de Foix eren sobirans, ja en el moment de concloure el Pariatge de 1278:

“A l'origine cette souveraineté est absolue, puisque elle repose sur les droits appartenant en propre aux signataires des paretges... puisque les droits féodaux les concernaient (...) la dissolution de l'État (de Carlemany i de Carles el Calb) avait éparpillé le pouvoir royal entre les seigneuries”¹⁶².

Malgrat aquesta concessió al corrent de l'efectivitat de la sobirania, no obstant, s'esvaeix, en sostenir que la sobirania andorrana, originària en el moment d'establir-se el Pariatge de 1278, evolucionà posteriorment amb l'atribució formal de la seva titularitat, no a la persona del Bisbe d'Urgell i a la del Cap de l'Estat francès, sinó a la funció que l'un i l'altre exerceixen, la qual està sotmesa al Poble francès i al Papat.

3.2.- L'efectivitat de la sobirania d'Andorra.

Com ja s'ha exposat a l'anterior 3.1.2., ha acabat imposant-se, d'una manera general, el corrent doctrinal que assumeix, com a criteri determinant de l'existència d'una sobirania, l'efectivitat de l'exercici d'un poder públic sense dependència d'un altre poder públic al que s'hagi de considerar subordinat.

Poder públic i exercici de poder públic connoten dos conceptes interrelacionats, que la doctrina ha tingut especial cura de precisar la seva respectiva comprensió –sigui dit en termes filosòfics– distingint entre *sobirania objectiva* i *sobirania subjectiva*. La primera comprèn l'estructuració i l'ordinació de la convivència social per a salvaguardar el bé comú, la seva efectiva implementació com a acció de govern i la resolució dels conflictes de qualsevol ordre; finalitats, necessitats, drets i obligacions públiques, que són inherents a un poble independent i derivats de la seva llibertat i del seu dret de governar-se per si mateix. La sobirania subjectiva assenyala les persones o les entitats públiques encarregades d'exercir cadascuna de les activitats compreses en l'àmbit de la sobirania objectiva.

En relació amb la sobirania d'Andorra s'imposa distingir la situació del seu poder públic en cada etapa de la seva evolució institucional mai interrompuda. Coherentment amb el plantejament proposat en aquest apartat 3, correspon ara examinar la sobirania andorrana en el període comprès entre els Pariatges del segle XIII i el segle XVIII, en el

¹⁶² Ibídem, p. 6-7.

que el *Manual Digest* testimonia la plena consciència andorrana de la pròpia sobirania. Aquest acotament temporal no significa necessàriament que la sobirania andorrana neixi, per primera vegada, en aquest lapse. Per aquest motiu sembla convenient fer una referència a les doctrines més representatives sobre els antecedents o sobre la situació anterior als Pariatges.

3.2.1.- Els antecedents.

Aquesta incursió a la situació anterior als Pariatges té com a finalitat individuar en ella elements, potencials almenys, d'una sobirania andorrana segons els paràmetres conceptuals de les doctrines del segle XVI, que consagren com a clàssica la definició de Bodin: “*summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*”¹⁶³, que es reflecteix en les formulacions del *Manual Digest*¹⁶⁴. No es pot ometre una referència a les doctrines entorn de les institucions andorranes des dels seus orígens, que, segons autors amb rellevant autoritat, han marcat llur desenvolupament amb una dinàmica efectivament sobirana.

Porcioles, eminent jurista i Jutge d'Apel·lacions a Andorra durant un llarg període, és representatiu d'un corrent que atribueix a Andorra una sobirania originària amb anterioritat als Pariatges del segle XIII. Les seves formulacions són extretes, principalment, dels orígens històrics d'Andorra, del seu Dret preeminentment consuetudinari com a expressió de l'autonomia i de la força de la voluntat popular, a despit de les qüestions suscitàdes entorn a l'autenticitat de la *Carta de poblament* atribuïda als Emperadors carolingis¹⁶⁵, que Porcioles considera sense rellevància enfront dels fets històricament certs¹⁶⁶. És sobre la base d'aquests fets que arriba a conclusions per raonaments diversos, però que tenen com a entramat bàsic la constatació d'una sobirania potencial, que es desenvoluparà en una pluralitat d'àmbits.

Un àmbit fonamental és el retorn a l'antic Dret visigòtic i a les seves tradicions. Les donacions de les terres d'Andorra a la Mitra d'Urgell es feren –segons ell– “*aplicant les lleis godes, les del poble vençut, que eren les arrelades en la consciència popular*”¹⁶⁷. L'entroncament institucional andorrà amb la tradició germànica, la qual assimilà també elements de la “*polis*” grega i de la “*civitas*” romana, decantada vers una primera idea de sobirania popular¹⁶⁸, explica “*la presència simultània dels òrgans populars que li han permès d'establir una osmosi constant entre els seus alts poders i la voluntat del poble*”¹⁶⁹.

Porcioles assenyala amb especial èmfasi la connexió entre el Dret consuetudinari i la sobirania popular:

“Terra de llibertats, l'home hi ha creat, amb plena decisió, les seves consuetuds,

¹⁶³ Cfr. STEINBERGER, H., “Sovereignty”, *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam-Nova York-Tòquio, 1987, p. 397-418.

¹⁶⁴ Cfr. notes 138 i 139.

¹⁶⁵ Cfr. 2.1.

¹⁶⁶ PORCIOLES, J. M., loc. cit., XIV-XV.

¹⁶⁷ Ibídem, XXXI.

¹⁶⁸ Cfr. 1.2.

¹⁶⁹ PORCIOLES, J. M., loc. cit., XIV

*part viva i inseparable del seu estatut jurídic. Algunes vegades es parla de l'acreciment de facultats del Consell com si es tractés d'una derogació del dret general, d'un fet subreptici, mentre que l'únic fet decisiu en aquest procés és la voluntat popular que a través dels costums interpreta i delimita el dret i en defineix la peculiar interpretació. (...) El costum, per pròpia essència, no és ni l'immutable ni el versàtil, sinó la tradició viva que es renova en la poderosa decantació del temps, sota el signe del que és volgut i estable. I la sobirania s'hi recolza*¹⁷⁰.

Aquesta recensió molt abreujada del pensament de Porcioles no pot ometre la transcripció d'algunes conclusions generals que ell mateix formula:

*- La sobirania d'Andorra no solament és coetània, sinó fins i tot precedeix la d'altres pobles (...) i es manté immutable fins al dia d'avui, en un procés excepcional, unint la voluntat popular a la presència dels dos coprínceps*¹⁷¹.

*- Andorra és avui un dels Estats més antics d'Europa i l'exaltació de la persona humana hi és permanent*¹⁷².

*- La sobirania popular ha estat present a Andorra des dels primers moments, sense interrupcions. Els seus usos i costums han estat sempre llei suprema, norma prevalent. Avui es reconeix que el Consell de la Terra del 1419 concedia al poble més prerrogatives que les que en aquell temps li atorgaven molts del països d'Europa*¹⁷³.

Hom no pot deixar de remarcar que alguns continguts de les afirmacions de Porcioles coincideixen, almenys en aspectes transcendents, amb les opinions d'alguns autors francesos més recents, no solament en la consideració del Bisbe d'Urgell i del Comte de Foix com a únics sobirans sobre Andorra en el moment de la signatura dels Pariatges del 1278¹⁷⁴, sinó també en entendre que en dit document no es comprenia tot el Dret constitucional d'Andorra ni que representava el terme final de la seva evolució¹⁷⁵. Òbviament, aquest darrer aspecte constitueix una formulació molt genèrica, que en l'anàlisi i en el judici de la seva concreció condueix a divergències diametralment enfront de les tesis de Porcioles.

Igualment escau remarcar la divergència de les conclusions de Porcioles amb les del corrent històric interpretatiu, al qual s'ha fet referència en l'anterior 3.1.1. Les raons últimes principals d'aital divergència semblen ser tant de metodologia com de criteris d'interpretació dels fets. El corrent històric interpretatiu pren l'Imperi Carolingi com a punt de partença de la seva anàlisi, sobretot la seva estructura comtal com a administració perifèrica emancipada ben aviat de la dependència imperial, de la qual deriva el senyoriu episcopal com a primera configuració diferenciada de les institucions andorranes. Conseqüentment, el senyoriu episcopal i el subseqüent cosenyoriu resten sotmesos a l'autoritat superior del Comte que s'ha subrogat en l'autoritat dels Reis francs: el Rei de

¹⁷⁰ Ibídem, XXVII-XXVIII.

¹⁷¹ Ibídem, XXV.

¹⁷² Ibídem, XX.

¹⁷³ Ibídem, XXXIII.

¹⁷⁴ Cfr. notes 165-166.

¹⁷⁵ PORCIOLES, J. M., loc. cit., XXI. L'autor assenyala acuradament que les facultats "comunes i indivises" s'establiren solament en l'exercici de les facultats judicials.

La intervenció d'aquest darrer Rei en afers importants del senyoriu andorrà – catarisme, confrontació del Bisbe d'Urgell amb el Comte de Foix, Pariatge, etc.– reflecteix la idea de sobirania durant el feudalisme, a la qual Beaumanoir, feudalista francès, es referí com “*chascuns barons est souverain en sa baronie et le roi est souverain par dessus tous*”¹⁷⁶. En canvi, Porcioles parteix de la tradició romana i visigòtica, que conferí la seva empremta en la configuració de les institucions andorranes, com s'ha exposat en l'apartat 1 precedent. En l'anàlisi dels diversos factors de la dinàmica institucional andorrana aplica criteris interpretatius recolzats en l'esperit que l'anima, caracteritzat pel protagonisme de la voluntat popular, present en les fites més importants del seu desenvolupament¹⁷⁷.

3.2.2.- L'exercici efectiu de la sobirania a partir dels Pariatges fins a l'any 1700.

Malgrat que els Pariatges del segle XIII constitueixen elements fonamentals de l'estructura institucional andorrana, inclús en la Constitució del Principat de 1993, no obstant, representen en alguns aspectes una de les diverses fases –fase important– de llur evolució.

L'evolució institucional, acotada amb el títol d'aquest apartat, comporta l'assoliment de nous objectius fins aleshores pendents. El Pariatge de 1278, per una part, mantenia la situació de vassallatge del Comte de Foix respecte del Bisbe d'Urgell¹⁷⁸, i, per altra part, estableix la regla del “*simul et communiter*” (conjuntament i indivisa) solament en l'àmbit de l'administració de justícia. A més, l'absència de les institucions de base popular en la configuració formal dels Pariatges podia ser vista com un menysteniment d'aquelles institucions i un risc de perdre força enfront del poder dels cosenyors i dels seus agents.

La situació institucional, resultant de la conclusió dels Pariatges, podia ser vista pels andorrans, que els propiciaren¹⁷⁹, com uns dèficits que calia cobrir; una situació i uns dèficits que assenyalen els objectius que s'assoleixen en el període acotat. La seva consecució evidencia la sobirania d'Andorra en l'exercici dels seus poders públics.

Una indicació simplificada de dits objectius comprèn l'atribució de la igualtat de poders a ambdós cosenyors, el reconeixement i protecció dels drets dels ciutadans i l'enfortiment de la institució que representa tota la ciutadania, el Consell General de les Valls.

La relació de vassallatge del Comte de Foix respecte del Bisbe d'Urgell cau en desús en el decurs del segle XIV. L'any 1300 el Comte de Foix ret homenatge de

¹⁷⁶ Cfr. CARLYLE, R. A.: *Il pensiero politico medievale*, Bari, 1959, vol. II, p. 700.

¹⁷⁷ Cfr. 1.3.

¹⁷⁸ Cfr. nota 135.

¹⁷⁹ Cfr. 1.3., notes 48-49.

vassallatge al Bisbe d'Urgell, Guillem de Montcada. Amb posterioritat a aquesta data no es coneix cap altre acte d'homenatge vassallàtic dels Comtes de Foix als Bisbes d'Urgell. Aquest signe d'igualtat no es desvirtua per la unió dels drets del Comtat de Foix a la Corona de França en virtut de l'anomenat *Edicte de reunió* promulgat per Enric IV el juliol de 1607. Un sector notable de la doctrina francesa interpretà el fet com una transformació dels drets senyoriais al Comte de Foix sobre Andorra en drets de sobirania¹⁸⁰. Prescindint inclús de les doctrines que sostenen l'existència de la sobirania andorrana a partir dels seus primers orígens¹⁸¹, en tota hipòtesi Andorra ha mantingut invariable la doctrina de la unió personal, segons la qual s'ha d'excloure la incorporació dels drets dels Comtes de Foix sobre Andorra a la sobirania de l'Estat francès; doctrina reflectida en un nombre in comptable de testimonis, des del *Manual Digest*¹⁸² fins al Decret del 15 de gener del 1981 sobre la reforma de les institucions¹⁸³.

La igualtat de poders d'ambdós cosenyors té un exponent en la superació de les previsions del Pariatge de 1278 establint la regla del "*simul et communiter*" en l'àmbit de l'administració de justícia. En l'anterior 1.3. s'ha fet una referència a les qüestions plantejades a partir del 1364 sobre els abusos dels Veguers dels Cosenyors al·legant envaïments de competències pròpies de l'assemblea general de les Valls o extralimitacions de llurs Batlles en matèria tributària¹⁸⁴. Assumida la causa pel Consell General de les Valls poc després de la seva creació, fou resolta per una resolució conjunta d'ambdós cosenyors de l'any 1433¹⁸⁵. Aquesta resolució té un particular interès des de diversos punts de vista:

- s'hi fa un reconeixement explícit del costum com a font del Dret, en invocar-la com a fonament de la resolució: "*segont es acostumat*", "*segont lors costumes antiques*"¹⁸⁶;
- implícitament invoca el principi d'igualtat davant el Dret, en concret en matèria tributària: "*paguen questies segont los autres homes de les valls de Andorre an acostumat de pagar*"¹⁸⁷;
- assenyala la funció pública com no sotmesa al Dret privat amb efecte de "*no sie obedit abantz sie agut per private persone*"¹⁸⁸;
- reconeix que el costum atorga als andorrans i als seus prohoms certs drets econòmics: sobre exportacions, defensa d'aigües i pasturatges, així com l'aprofitament d'altres recursos hídrics¹⁸⁹.

Més enllà dels aspectes d'interès suara exemplificats, la resolució aporta dos continguts particularment rellevants. En primer lloc, perquè es tracta de la regulació de matèries, distintes de l'específica de l'administració de justícia, adoptada conjuntament per ambdós cosenyors, amb el que se superen els límits que podrien establir-se de la regla "*simul et communiter*" i es consagra el principi de la igualtat de poder d'ambdós cosenyors.

¹⁸⁰ Cfr. 3.1.1, in fine, nota 151.

¹⁸¹ Cfr. 3.2.1.

¹⁸² *Manual Digest*, llibre 1, cap. 6.

¹⁸³ Cfr. Decret del 15 de gener del 1981. La seva exposició de motius proclama la sobirania "**personal, exclusiva, conjunta i indivisa d'ambdós Coprínceps, el Bisbe d'Urgell i el Cap de l'Estat francès com a successor dels Comtes de Foix**".

¹⁸⁴ Cfr. notes 51-52.

¹⁸⁵ VALLS I TABERNER, F., op. cit., XVIII, p. 481-493.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

Això no obstant, la resolució no comporta la inviabilitat institucional de normes jurídicament eficaces adoptades per un sol senyor en virtut del principi del poder indivís. De fet, existeixen durant aquest període nombroses disposicions legislatives adoptades exclusivament pels Bisbes d'Urgell sense cap protesta ni queixa per part dels Comtes de Foix o dels Reis de França en matèries no solament d'administració de justícia, entre les que sobresurt la nominació dels Batlles pel sistema de sisena o candidatures proposades pel Consell General de les Valls, sinó també en diversitat de matèries com la nominació de Notaris pel sistema de doena, sobre moneda, sobre comerç i abastament de blat, sobre mesures coercitives del cot i recot, sobre defensa, etc.¹⁹⁰

Un segon contingut particularment important de la repetida resolució comporta el reconeixement d'un conjunt de drets dels ciutadans, particularment en l'àmbit del que en un marc constitucional es designa com a *dret a la jurisdicció*. Així, s'estableix celebrar corts sempre que “*se agessen a tenir*”¹⁹¹, la prohibició d'extorsions de manera que “*negu no sie compelit a se sosmetre*”¹⁹², l'obligació d'atorgar defensa davant dels tribunals per advocat i procurador i de proporcionar la imposició de penes a la culpa¹⁹³. Disposicions d'aquesta naturalesa s'anomenen sovint, en aquella època, “*privilegis*” d'acord amb el Dret romà o els Drets influïts per ell, com ho foren el Dret català o el castellà, dels quals són destinataris “*la dita nostre terra de Andorra*” o els “*habitants d'aquella e tots altres vessals nostres*”¹⁹⁴ amb la finalitat de conferir un “*status*” de llibertat i de seguretat: “*ut libertius et securius habitent in vallibus predictis*”¹⁹⁵. Dits privilegis es consideren perpetus i llur observança ha de ser objecte de jurament per part dels sobirans i dels seus representants¹⁹⁶. El binomi privilegi-jurament és considerat com un tecnicisme per a garantir els drets i llibertats, anàleg a les garanties que s'estableixen amb les tècniques constitucionals amb idèntica finalitat¹⁹⁷. Aquest “*status*” establert conjuntament per ambdues autoritats supremes d'Andorra i el sistema d'equilibris que comporta llur institució, impedí l'actuació de la Inquisició a Andorra, ja a partir del segle XVI, degut a “*la contradicció de los Condes y Condesa de Foix y sus sucesores los de Bearne, quienes resistieron siempre la Inquisición*”¹⁹⁸.

¹⁹⁰ Cfr. BARAUT, C., “Els privilegis atorgats pels Bisbes d'Urgell a les Valls d'Andorra (segles XIII-XVIII)”, *Quaderns d'Estudis Andorrans*, n. 3, Andorra, 1978, p. 21-74.

¹⁹¹ VALLS I TABERNER, F. op. cit., XVIII.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ “Per a que visquin a les dites Valls amb més llibertat i seguretat” (*ibidem*, XXIV).

¹⁹⁶ *Ibidem*, XXVIII, XXIX.

¹⁹⁷ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats (1900-1979)*, Andorra, 1980, Introducció.

¹⁹⁸ Carta adreçada pel Tribunal de la Inquisició al Bisbe d'Urgell, de 12 de març de 1819. *Arxiu Episcopal d'Urgell, papers solts*. Llegim en el Llibre 1, Capítol 12, del *Polítar Andorrà*, que el Rei de França, Enric IV, va expedir una Ordre a tots els habitants en general, i als oficials empleats en la Inquisició en particular, a fi que ningú no s'atrevisi, sota pena de rebel·lió i d'inobediència, a portar els seus plets o causes davant d'altre tribunal que la justícia del país: “*en la centúria de 1600, singularment en 1604, 1621 y 1630, y altres de dit sigle, han los ministros de la Cort ordenat varies cosas tocants lo culto de la religió y castigar als transgressors, lo que “aliunde” serie peculiar del Sant Ofici*” (PUIG, A., *Polítar Andorrà*, 1763, manuscrit. Edició del Consell General de les Valls, Andorra, 1983 i edició del 2016). Sobre el tema cfr.: LEA, H. CH.: *A History of the Inquisition of Spain*, Nova York, 1906-1908, 4 volums; LLORENTE, J. A., *Historia crítica de la Inquisición española*, Madrid, 1822; MAISTRE, COMTE J. DE, *Lettre à un Gentilhomme Russe sur l'Inquisition espagnole*, Lió, 1837; NATANAEL JOMTOB, *La Inquisición sin máscara*, Cadis, Imprenta de Don Josef Niel, 1911 (Reimpresió facsímil per Antoni Puigblanch, Patronat Municipal de Cultura de Mataró, Ed. Alta Fulla, 1988); RODRIGO, FR. J., *Historia verdadera de la Inquisición*, Madrid, 1876-1877, 3 volums; VACANDARD, E., *L'Inquisition*, París, 1907. Cfr. També la Tesi Doctoral de Doris MORENO MARTÍNEZ: *Representación y realidad de la Inquisición en Cataluña. El*

La creació del Consell General de les Valls representa una de les fites més transcendents de l'evolució institucional d'Andorra. Com a exercici del poder públic constituent, que és, constitueix l'expressió de major rang de la sobirania originària i l'exponent més alt del dret d'autogovernar-se.

Precedentment, s'han fet diverses referències sobre la significació de la creació del Consell General de les Valls en diversos àmbits, que s'escau ara evocar resumidament.

En primer lloc, cal remarcar la seva connexió originària amb la tradició visigòtica del règim assembleari i de consell obert¹⁹⁹, així com la seva sintonia amb el marc de les institucions representatives, que sorgeixen a Europa a partir de les darreries del segle XIV²⁰⁰. Els seus orígens vinculats a la voluntat popular, predeterminen unes facultats de presència i d'intervenció de les institucions de base popular en les singladures del desenvolupament institucional d'Andorra, inclús després de la instauració del senyoriu andorrà²⁰¹. Per aquestes consideracions, i contràriament al que afirma Zemanek²⁰², Porcioles sosté que *“mai els coprínceps no tingueren poder absolut (...) La conjunció dels Coprínceps amb la voluntat popular constitueix el principi bàsic i determinant de la sobirania de les Valls”*²⁰³.

En segon lloc, el seu procés de creació ha estat descrit en l'anterior 1.2.²⁰⁴. Els motius invocats expressament en la petició adreçada als Cosenyors, versemblantment no són coincidents amb altres motius reals, suscitats pels envaïments de competències considerades com a pròpies de l'assemblea general de les Valls –institució a la qual el Consell General se subroga– i pels abusos dels Batlles en matèria tributària²⁰⁵. Aquesta percepció dels motius també és compartida per Porcioles, quan afirma, seguint el *Manual Digest*, que *“foren les vexacions que un dia afectaren a Andorra allò que motivà la constitució del Consell de la Terra”*²⁰⁶. Cal afegir, però, que els orígens i evolució d'aquesta institució de base popular propicien una endèmia de conflictes de competències, que es resol només amb la Constitució del Principat del 1993.

Cal concloure que l'evolució institucional operada en aquest període per a l'exercici del poder públic andorrà en els seus diversos vessants –constituent, legislatiu, judicial, etc.– constitueix, globalment, un exercici de sobirania originària, perquè es realitza efectivament per una acció immanent de les institucions andorranes, en conformitat amb el Dret propi d'Andorra, sense cap dependència d'un poder exterior al propi del Principat. Tots els processos de l'evolució operada en dit període conflueixen a evidenciar la sobirania efectiva dels poders públics andorrans, el cim dels quals correspon a la institució

conflicto de 1568, Universitat Autònoma de Barcelona, 2002.

¹⁹⁹ Cfr. 1.2.

²⁰⁰ Cfr. 1.3, nota 51.

²⁰¹ Cfr. 1.2.

²⁰² ZEMANEK, K., op. cit., p. 148.

²⁰³ PORCIOLES, J. M., op. cit., XXXVII.

²⁰⁴ Cfr. notes 27-30.

²⁰⁵ Cfr. notes 52-53.

²⁰⁶ PORCIOLES, J. M., op. cit., XXXI.

dels Coprínceps.

3.2.3.- Les relacions exteriors.

No es pot cloure aquest apartat sense fer una breu referència a les relacions exteriors d'Andorra imposades per raons de la seva supervivència econòmica. Durant aquest període se circumscriuen, gairebé exclusivament, als països veïns del seu entorn físic immediat.

Les relacions exteriors d'Andorra es focalitzen en l'àmbit específic al·ludit creant una estructura de relacions d'ordre preponderantment econòmic i comercial. Però l'entramat resultant dels pactes, de les concessions o dels anomenats "*privilegis*", li confereixen progressivament les notes pròpies d'un país independent i constitueix un impuls efectiu en una dinàmica de transició vers l'afirmació de la seva "*neutralitat*" o sobirania, que se substitueix a les concepcions senyoriales i de vassallatge. Per a reforçar aquest concepte de país "*neutre*", amb institucions pròpies i independents, les franquícies obtingudes són consignades en els anomenats "*Llibres de Privilegis*", escrits en tres volums l'any 1674 i custodiats a l'Arxiu de Casa de la Vall, dels quals se n'han conservat dos fins als nostres dies.

Miret i Sans aportà documentació inèdita sobre privilegis concedits pels monarques espanyols, sobretot per Carles I i Felip II²⁰⁷, els quals corroboren una situació establerta des del segle XIV, en virtut de la qual els andorrans no pagaven tributs per l'entrada o per la sortida de Catalunya de productes necessaris per a la subsistència de les Valls, tret dels procedents o destinats al comerç amb altres països²⁰⁸. Enfront de certes oposicions de les autoritats fiscals de Catalunya els andorrans reivindicaren aquelles concessions en les Corts de Montsó del 1585, essent reconegudes finalment per les Corts de Barcelona del 1599²⁰⁹.

La concessió de privilegis d'anàloga naturalesa per part dels veïns del nord fou més tardana. És rellevant, després que el Comte de Foix esdevingué Rei de França. El Parlament de Toulouse reconegué certs privilegis mercantils a les Valls d'Andorra "*appartenent à Sa Majesté en qualité de Comte de Foix*"²¹⁰.

Un altre aspecte important derivat de les relacions exteriors d'Andorra és l'impuls que rebé el procés vers la consideració del País com a "*neutre*", que –com ja s'ha reiterat precedentment– equival a sobirà en el marc de les categories conceptuals andorranes d'aleshores i, sobretot, a partir del segle XVIII²¹¹.

²⁰⁷ Cfr. MIRET Y SANS, *Notes i documents inèdits sobre la família senyorial de Caboet i la qüestió d'Andorra*, Barcelona, 1918, p. 50-51, 287, 336.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 47-48.

²⁰⁹ Arxiu de la Corona d'Aragó, Reg. 1041, fols. 657, 754; Reg. 1045, fols. 428, 445.

²¹⁰ Cfr. ANTHONY, R., "Recherches sur la situation politique de l'Andorre au XVIe Siècle", *Mélanges Iorga*, París, 1933.

²¹¹ Cfr. Notes 138-139.

El procés en el sentit suara al·ludit es desprèn de la successió de les concessions i de la qualificació dels seus destinataris. Els privilegis atorgats per Carles I i Felip II tenen com a destinataris *“los vasallos y súbditos nuestros”*²¹². Però, quan els andorrans s’adrecen a les Corts de Montsó l’any 1585, al·leguen llur *“neutralitat”* entre Espanya i França²¹³. Una cinquantena d’anys més tard, Lluís XIII de França atorga concessions atribuint-se la condició de *“seigneur souverain en paréage avec l’évêque d’Urgell”* amb exclusió de qualsevulla jurisdicció del Rei d’Espanya²¹⁴.

Aquesta breu referència a l’acció exterior d’Andorra permet constatar un paral·lelisme i la coherència amb el procés d’exercici efectiu de la sobirania a l’interior del País, de la que s’ha tractat en l’anterior 3.2.2.

²¹² Arxiu de la Corona d’Aragó, Cancilleria, Reg. 3982, fol. 166; Reg. 4.300, fol. 37. (Avui: ACA, Reial Patrimoni, BGRP, volum, 10, 1731, p. 109-123).

²¹³ *Ibidem*, Reg. 1041, fols. 657 i 754.

²¹⁴ Cfr. ANTHONY, R. op. cit.

PART SEGONA: L'ACCIÓ DELS COPRÍnceps, EN EL MARC DE LLUR ASIMETRIA, COM A INTERACCIÓ CONTRAPESADA EN EL DESENVOLUPAMENT DE LA SOBIRANIA INTERIOR I EXTERIOR D'ANDORRA (1700-1993)

4.- LA PARADOXA DEL “DESACORD QUASI INSTITUCIONAL DELS COPRÍnceps” COM A FACTOR DE PERMANÈNCIA I D'INDEPENDÈNCIA D'ANDORRA

Paul Ourliac se significà entre els estudiosos de les institucions andorranes per qualificar-les com un “*desacord quasi institucional dels Coprínceps*”²¹⁵. És una formulació que fent abstracció de contingències concretes, intenta ser omnicomprensiva d'una multiforme implementació de les relacions entre els Coprínceps d'Andorra, determinades per llur pròpia dualitat i asimetria.

Dualitat i asimetria a les quals ja s'ha fet al·lusió en la Introducció d'aquest estudi, enteses sobretot per la diversitat de factors i de vicissituds històriques del marc en el qual, a part de l'andorrà, se situa personalment cadascun dels Coprínceps: l'Església catòlica i Espanya per al Bisbe d'Urgell; la Corona de França o l'Estat francès per a l'altre Copríncep.

La paradoxa deriva del fet que la institució dels Coprínceps, configurada pel Pariatge del 1278 i per la seva immediata evolució posterior per a una acció conjunta i indivisa²¹⁶, adopta una acció no sempre concurrent i molt sovint contradictòria en el decurs dels segles XVII i XVIII i amb tendència creixent en els segles posteriors. I la paradoxa s'acompleix en constatar que el “*desacord quasi institucional dels Coprínceps*” ha esdevingut raó de la permanència i independència d'Andorra.

El període comprès entre el 1700 i el 1993, objecte d'estudi d'aquesta Part Segona, sembla paradigmàtic pel desenvolupament de nombrosos episodis de la paradoxa suara descrita. Zemanek ho ha remarcat i ha intentat diagnosticar la seva etiologia bàsica assenyalant les rivalitats de divers ordre entre els Coprínceps, traduïdes sovint en relacions de força en funció dels interessos dels països veïns, així com les circumstàncies especials d'alguna època concreta, que han qüestionat i posat en perill la mateixa existència d'Andorra com a entitat separada i independent²¹⁷.

Cadascun dels Estats veïns, que són el marc en què se situen personalment els Coprínceps, considerà estar en possessió de la sobirania d'Andorra, recolzant-se en argumentacions pertanyents al corrent doctrinal designat precedentment com històric interpretatiu²¹⁸.

²¹⁵ OURLIAC, P., “Existe-t'il une nationalité andorrane?”, *Mélanges Jacques Maury*, t. I, París, 1960, p. 403-415.

²¹⁶ Cfr. 3.2.2.

²¹⁷ ZEMANEK, K., op. cit., p. 140.

²¹⁸ Cfr. 3.1.1.

Així, Espanya s'atribuí la sobirania suprema –“*la superior soberanía*” en expressió consagrada per la seva doctrina oficial– sobre Andorra. Invocant els orígens històrics de les institucions andorranes, així com la seva evolució posterior, sostingué que damunt dels Comtes i dels Bisbes d'Urgell es mantingué permanentment inalterada la sobirania dels Reis de Catalunya-Aragó i, per successió, de la monarquia espanyola. L'ur sobirania no solament no l'havien cedit mai, sinó, al contrari, l'havien afirmat i reivindicat constantment. La situació així consolidada no es podia considerar modificada per la reunió dels drets del Comte de Foix a la Corona de França, ni pel títol de “*Princep Sobirà*” atribuït al Bisbe d'Urgell a partir del segle XVII.

Igual atribució de la sobirania d'Andorra s'efectuà per part de l'Estat francès al llarg del període abans acotat. La seva argumentació és més feble que la de la part espanyola, si s'avalua també segons els criteris del corrent històric interpretatiu. I així sembla que cal fer-ho perquè s'ha recolzat en l'Edicte de Reunió del 1607, el qual hauria efectuat una “*unió i incorporació*” dels drets del Comte de Foix sobre Andorra, no a la persona dels Reis de França, com han sostingut la tradició andorrana i les doctrines espanyoles, sinó al patrimoni nacional francès²¹⁹. Malgrat la feblesa de la seva argumentació, l'efectivitat de la doctrina oficial francesa fou molt potent en l'àmbit institucional andorrà, causant no solament un estancament en l'exercici i en el desplegament interior i exterior de la sobirania d'Andorra, sinó també un impediment insuperable per a reconèixer-li l'estatut d'Estat sobirà²²⁰. Conseqüentment rebé sovint per part francesa el tractament de “*territori dependent*” –o de Protectorat, segons Zemanek²²¹– al qual s'estengué l'aplicació d'algun Tractat subscrit per l'Estat francès en virtut de l'anomenada “*clàusula colonial*”²²².

Ara bé, cadascun dels Coprínceps esdevingué tributari, d'alguna manera, de les doctrines oficials dels dos Estats veïns sobre l'estatut d'Andorra; la proporció, però, en l'assumpció del tribut fou notablement diferent en el cas de l'un i de l'altre Copríncep. Per part del Copríncep francès, conseqüentment amb el que s'ha exposat en el paràgraf precedent, es produí una simbiosi amb la doctrina oficial de l'Estat francès fins al punt que l'exercici del poder com a Copríncep d'Andorra es vincula –gairebé es confon– amb el poder del Cap de l'Estat francès. Nogensmenys s'havia argumentat que ambdós poders s'havien de considerar fusionats inseparablement per la Constitució francesa, la qual impedia absolutament que el Cap de l'Estat francès pogués ser simultàniament Cap d'un altre Estat²²³. Per part del Bisbe d'Urgell s'afirma i se sosté, invariablement des del segle

²¹⁹ Cfr. BELINGUIER, B., *La condition juridique des Vallées d'Andorre*, París, 1970, p. 52. Aquest autor reflecteix l'opinió general de la doctrina francesa, quan afirma que l'Edicte de Reunió del 1607 ha “*fait passer les droits de coseigneurie des Vallées d'Andorre dans le domaine national...*”.

²²⁰ Cfr. ZEMANEK, K., op. cit., p. 147. L'autor transcriu una nota del Ministeri Francès d'Afers Exteriors, del 8 de desembre del 1970, adreçada al Director General de la UNESCO oposant-se al fet que pogués conferir “*à ce territoire (Andorra) le statut d'État souverain*”.

²²¹ Ibídem, p. 152.

²²² Ibídem. Segons una pràctica internacional, seguida des del segle XIX, els Estats que tenen colònies o territoris sota llur protecció, mandat, etc., poden estendre a aquests darrers la vigència d'un Tractat, del qual són part, en virtut de l'anomenada “*clàusula colonial*”. (Cfr. “*Clause fédérale et clause coloniale*”. Rapport du Secrétaire Général. UN Doc. E/1721, 19.6.1950; LAMPUER, P., “*L'application des Traités dans les territoires et départements d'outre-mer*”, *Annuaire français de droit International*, 1960, p. 907-924).

²²³ ZEMANEK, K., op. cit., p. 179. L'autor transcriu una Nota de l'Estat francès, a tenor de la qual “*il serait impossible, sur le plan constitutionnel français, que le Chef de l'État français soit en même temps chef d'un État étranger*”. Vegeu, també, nota 463.

XVII, la seva condició de “*Princeps Supremus in Vallibus Andorrae*”²²⁴; la seva acció, però, es modula adequadament segons les variants en la successió de les diverses situacions i segons el destinatari de cada acció concreta o segons els subjectes de relació: entre Coprínceps, enfront d'Espanya o simultàniament enfront d'Espanya i de França, quan han actuat per acord exclusivament bilateral, així com segons la seva condició de Bisbe de l'Església catòlica.

L'esbós que s'acaba de fer constitueix el fil conductor en l'anàlisi de l'esdevenir institucional andorrà entre el 1700 i la promulgació de la Constitució del Principat d'Andorra l'any 1993. Malgrat la seva elementaritat, aquest esbós permet prospectar alguns dels escenaris del període suara delimitat, entre els quals dos han d'assumir, a primer cop d'ull, un protagonisme:

- el conflicte entre les concepcions oposades sobre la sobirania i l'estatalitat de les institucions andorranes i entre llurs intents de projectar-les sobre la realitat dels fets;

- la impossibilitat d'establir una ordenació definitòria i funcional de les més altes institucions d'Andorra, ja sigui de les dels Coprínceps, ja sigui de les de base popular.

Ressenyar els conflictes més rellevants durant el període 1700-1993, individualar les concepcions contradictòries subjacents i avaluar els efectes de la interacció entre les parts enfrontades vol ser l'objecte de la Part Segona d'aquest estudi. No es tracta de fer una exposició exhaustiva dels fets segons el mètode i els objectius propis de la ciència històrica, ni de cenyir-se necessàriament a les acotacions temporals fixades comunament pels historiadors. A partir d'una recerca documentada, que permeti sustentar l'objectivitat dels fets, es pretén induir raonadament la validesa del títols d'aquest apartat.

L'altre escenari, contemplat en el lapse de gairebé 300 anys, palesa la necessitat de disposar d'una constitució moderna, a partir de la qual resultés afirmat indubtablement l'Estat andorrà i definits els seus poders públics sobre la base del principi de llur divisió amb els Coprínceps com a “*Cap de l'Estat*”²²⁵. Aquest objectiu fou acomplert amb la vigent Constitució del 1993, l'estructuració dels poders públics de la qual serà objecte de la Part Tercera d'aquest estudi.

La paradoxa del “*desacord quasi institucional dels Coprínceps*” ha comportat, en virtut de les contradiccions i anul·lacions recíproques, un règim contrapesat de llurs respectives accions, el qual, segons Sermet, ha “*permès el manteniment fins a nosaltres de la independència andorrana*”²²⁶ o, en l'alta expressió del Papa Pau VI, “*El miracle de la supervivència secular d'Andorra*”²²⁷.

²²⁴ Cfr. Arxiu Episcopal d'Urgell. Relació de la visita “ad limina” del 1675 del Bisbe Pere de Copons i de Teixidor (1670-1681): “*Mensa episcopalis, una cum Rege Christianissimo uti Comité Fuxi habet iurisdictionem et iura supremi principis in Vallibus Andorrae*” (La mensa episcopal, juntament amb el Rei de França com a Comte de Foix té la jurisdicció i els drets de príncep suprem en les Valls d'Andorra).

²²⁵ L'article 43.1 de la Constitució del Principat d'Andorra, del 1993, configura els Coprínceps “*conjuntament i indivisa el Cap de l'Estat*”. És de remarcar l'ús del terme “*Cap*” en singular.

²²⁶ SERMET, J., “L'économie des communications dans la géographie de l'Andorre”, *Les problèmes actuels des Vallées d'Andorre*, París, 1970, p. 45.

²²⁷ Cfr. Discurs del Papa Pau VI adreçat a una delegació del Consell General de les Valls, rebuda en ocasió de l'Any Sant de 1975.

5.- ANDORRA ENTRE DUES MONARQUIES BORBÒNIQUES

El Tractat d'Utrecht de l'11 d'abril del 1713 constituí definitivament Felip d'Anjou, net de Lluís XIV de França, Rei d'Espanya amb denominació successòria de Felip V. Era el colofó de la derrota en les armes dels partidaris de l'Arxiduc Carles d'Àustria després de més d'una dècada de guerra civil a Espanya i en el terreny diplomàtic la conseqüència dels revessos i del trencament d'aliances a causa dels interessos en joc en l'àmbit global d'Europa²²⁸.

A partir del 1713 fins a la Revolució Francesa del 1789, Andorra romangué situada entre els dos Estats veïns regits per llurs respectives monarquies borbòniques. No obstant això, el tronc dinàstic comú no homogeneïtzava la relació de cadascuna de les monarquies amb Andorra.

El 14 de maig del 1643 pujà al tron de França Lluís XIV (1643-1715), que va crear un entorn polític, econòmic, estètic i cultural important, ensems que culminà el camí iniciat pel seu pare i el Cardenal Richelieu cap a l'absolutisme ple. L'anomenat Rei Sol detenia els drets del Comtat de Foix sobre Andorra en virtut de l'Edicte de Reunió del 1607, al qual ja s'han fet diverses referències precedentment²²⁹. La condició de Felip V podia considerar-se de manera molt diferent. En tant que successor dels monarques espanyols i conformement amb llurs concepcions sobre Andorra sostingudes fermament aleshores segons el corrent històric interpretatiu²³⁰, Felip V podia considerar-se amb majors poders sobre Andorra que el seu avi, Lluís XIV de França. La monarquia espanyola era el resultat de la reunió dels regnes de Castella i d'Aragó, considerat aquest darrer com el sobirà originari sobre el Comtat d'Urgell, del qual derivà el senyoriu i el cosenyoriu andorrà.

Aquesta diversitat de concepcions sobre la naturalesa de les relacions de cadascuna de les monarquies veïnes amb Andorra era potencialment causa d'enfrontaments i de conflictes de divers ordre tant entre dites monarquies com entre

²²⁸ Els historiadors consideren el Tractat d'Utrecht com l'esfondrament de l'Imperi espanyol a Europa amb la pèrdua dels territoris de Flandes, del Milanesat, de Nàpols i Sardenya, de Menorca (recuperada una cinquantena d'anys més tard), de Gibraltar, etc., que enfortí les noves potències emergents, sobretot Anglaterra, la qual, endemés d'ampliar el seu àmbit territorial i consolidar la seva hegemonia marítima, va obtenir grans avantatges econòmics, trencant el monopoli comercial d'Espanya amb les seves colònies (Cfr. BALLESTEROS BERETTA, A., *Síntesis de Historia de España*, Salvat Editores, Barcelona, 1950. També: ALBAREDA, J., *La guerra de sucesión española (1700-1714)*, Crítica, Barcelona, 2012; VOLTES BOU, P., *La guerra de sucesión*, Planeta, Barcelona, 1990). No obstant això, Espanya va continuar tenint un paper important "*gracias a la conservación de las Indias y al rejuvenecimiento de las fuerzas del país por la imposición definitiva de la unidad y centralismo políticos*", amb Felip V es va tancar "*un período en la evolución histórica del Estado español, que arrancando de la unión realizada por los Reyes Católicos concluía en la uniformidad establecida por los Borbones*" (VICENÇ VIVES, J., *Historia general moderna. Siglos XV-XVIII*, Ed. Vicenç Vives, Barcelona, 1988, p. 482-483).

²²⁹ Cfr. Notes 150, 151, 219. Com a dada curiosa, l'apel·latiu de "*Rei Sol*" té origen en el "*Ballet royal de la nuit*", amb coreografia de Beauchamp, lletra de Molière i música de Lully, espectacle estrenat a París l'any 1653, on el jove Monarca francès interpretava el SOL, que dissipava les tenebres de la nit, en al·lusió a una nova era després de la rebel·lió nobiliària de la Fronda, que va intentar derrocar el règim de Mazzarino.

²³⁰ Cfr. 3.1.1.

cadascuna d'elles i Andorra.

No solament per la concepció pròpia de la monarquia espanyola, aliena a l'evolució seguida a Andorra per l'exercici d'una sobirania efectiva en el decurs dels segles immediatament posteriors al Pariatge de 1278²³¹, sinó també per l'absolutisme creixent de la monarquia borbònica respecte de la dinastia dels Àustria i pel seu centralisme administratiu i fiscal²³², resultava previsible l'aparició de conflictes suscitats per Felip V en relació amb Andorra. La seva política enfront de Catalunya, en el decurs i en les conseqüències de la guerra de successió reforçava aquella previsió, ja que Andorra entenia la catalanitat com un element important de la seva pròpia identitat, com es reflecteix al *Manual Digest*²³³.

Immediatament després del Tractat d'Utrecht, l'any 1714, arribà al Bisbat d'Urgell el navarrès Simeó de Guinda i Apeztegui, qui el regí fins l'any 1737 demostrant grans dots de govern, fins al punt de demostrar un paradigma de la bona política "*per la conservació de l'estat delas Valls de Andorra*" reflectida en les Màximes del *Manual Digest*²³⁴. El 3 de febrer de l'any següent adreça un escrit a les autoritats andorranes manant que no reconeixin altres autoritats superiors que el Bisbe d'Urgell i el Rei de França, i denunciant les primeres intromissions dels representants de Felip V:

*"Nobles Cónsules y demás ministros de nuestras Valles de Andorra, de que somos Señor soberano con el Rey Christianísimo el gran Luís de Francia: Sabed que hallándonos informados por vuestros Síndicos y otras personas fidedignes de que algunos ministros subdelegados del Intendente General del Principado de Cataluña solicitan intrometerse en la jurisdicción i autoridad temporal de estos Valles ofendiendo su independència, exempción y regalías que el Rey Christianísimo y nos tenemos en ellos, por evitar qualesquiera agravios a la dicha soberanía, os mandamos en nombre de su Magestad Christianísima y nuestro no obedescáis orden alguna que no sea expedida por el Rey Christianísimo y por nos o por los ministros nombrados de ambos soberanos (...)"*²³⁵.

²³¹ Cfr. 3.2.2.

²³² Cfr. SOLDEVILA, F. - VALLS TABERNER, F., *Història de Catalunya*, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Novagràfic, Montcada i Reixac, 2002. Segons aquests autors, enfront de l'Arxiduc Carles que representava l'autonomisme austríac, la descentralització que feia compatibles els furs i la llibertat dels pobles incorporats a l'Imperi s'aplegaven un rei francès, crescut en l'adoració de l'absolutisme i de la centralització i uns ministres castellans desitjosos d'anul·lar tot poder altre que el del rei i del govern central (p. 286). Diu Vicenç Vives: "*La aceptación del principio absolutista en la organización del estado se desarrolló con uniformidad avasalladora, desde Francia hasta más allá del Elba y halla sus últimos y profundos ecos en las reformas de Pedro el Grande en Rusia. A esta difusión espacial se vincula –y esto es, en definitiva, lo importante– una aceptación vertical. En cada país, el poder interviene en las más diversas actividades de sus naturales, a los que pretende imponer la coyuntura de sus exigencias financieras, militares e ideológicas*" (VICENÇ VIVES, J., op. cit., p. 490-491).

²³³ Cfr. *Manual Digest*, Ll. I, cap.III: "*valls de Andorra son propias y verdadera Cataluña, com á part de aquest Principat; Andorrans son propiamente Catalans en tot rigor, y gosan com á tals varias prerrogativas en ell*".

²³⁴ *Ibidem*, Ll. VI, cap. únic, Màximes 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 48, 52.

²³⁵ Cfr. BARAUT, C., "Un recull de documents andorranos del segle XVIII", *Quaderns d'Estudis Andorrans*, 3, Andorra, 1978, p. 101-130. També: BUYREU, J., "La guerra de successió i les seves conseqüències com a eixos vertebradors del segle XVIII andorrà", esp. p. 76-89, al *Polítar Andorrà*, edició del Consell General, 2015.

L'escrit transcrit, a més de reflectir la promptitud amb què el nou Bisbe capta els objectius i els riscos de la política de Felip V per Andorra, constitueix un acte ferm d'autoritat per part de qui s'anomena "*Señor soberano*" amb la finalitat d'oposar-se i desvirtuar les primeres intromissions del monarca espanyol i així "*evitar qualesquiera agravios a la dicha soberanía*" d'Andorra.

Finalment, escau remarcar que el text transcrit conté subjacent una concepció absolutament coherent amb la sobirania efectiva exposada en l'anterior 3.2.2. Fiter i Rossell invoca també el criteri de la sobirania efectiva en el seu *Manual Digest* per desvirtuar específicament i directa les concepcions de la monarquia espanyola sobre Andorra:

*"Los Reys delas Españas Phelip 2 y Phelip 3 se intitulan Señors de ditas Valls y enuncian a estas dins sos dominis enlas Cedula Confirmatorias de privilegis y Sentencias (...) no per lo que actualment eran, sinó perlo que avian estat sos antessesors Reys de Aragón y per lo que avian estat en temps dels referits Reys de Aragón las Citadas Valls; no essent novas estas y semblants Enunciativas enlos Reys, Srs., pues que se intitulan Reys, Srs de Molts Regnes, y provincias y enuncian a estos dins sos dominis, no perlo que son actualment, sinó perlo que han estat en algun temps; com es Rey de Sicilia, Gerusalem, Corsega, Cerdeña, Napoles, Duch. de Borgoña, Compte de Flandes, etc"*²³⁶.

5.1.- El protagonisme dels Bisbes d'Urgell.

Contràriament al que hom podria presumir com a efecte de l'Edicte de Reunió del 1607, interpretat segons el sector dominant en la doctrina tradicional francesa²³⁷, el Bisbe d'Urgell adquireix un protagonisme indiscutible en àmbits fonamentals de l'exercici del poder públic a Andorra.

El segle XVII, tant el Bisbe com el Monarca francès es consideren els sobirans d'Andorra. Lluís XIII de França atorga, el 1636 i el 1642, exempcions fiscals als andorrans "*habitants de notre souveraineté et Vallée d'Andorre*", de la qual es diu "*seigneur souverain en pareage avec l'évêque d'Urgel*"²³⁸. El Bisbe d'Urgell s'anomena "*Princeps supremus in Vallibus Andorrae*", segons consta documentalment a partir de la segona meitat del segle XVII²³⁹, altrament a allò que sostenen Font Rius i Gubern, quan assenyalen l'any 1715 com a inici del fet de l'atribució del dit títol al Bisbe d'Urgell, fundant-se en el fet que apareix per primera vegada en unes constitucions sinodals del mencionat any²⁴⁰.

En relació amb el poder sobirà del Bisbe d'Urgell i amb el títol que l'assenyala, escau aquí fer menció d'un document de l'Arxiu Episcopal d'Urgell, del segle XVIII, intitulat "*Resumen histórico de las razones sólidas en que se fundan los Obispos de Urgel para mantenerse en la posesión de la soberanía de Andorra*". És com una "*pro memòria*" o un

²³⁶ Cfr. *Manual Digest*, Ll. I, cap. IV.

²³⁷ Cfr. Nota 219.

²³⁸ Cfr. ANTHONY, R., op. cit., p. 64.

²³⁹ Cfr. Nota 224.

²⁴⁰ Cfr. FONT RIUS, J. M. i GUBERN, R., loc. cit. p. 24.

argumentari, d'ordre intern, escrit (amb rèpliques actualitzades en els segles posteriors) tenint com a objectiu traçar les grans coordenades d'actuació dels Coprínceps i dels seus col·laboradors. Aquest document és remarcable pel títol en què funda la sobirania i el títol corresponent del Bisbe d'Urgell:

“(...) una posesión continuada por muchos años, y más por muchos siglos, que (en dictámenes de políticos) basta para legitimar en el poseedor hasta la soberanía de un Estado, sin que haya necesidad de recurrir al origen para probar el principio en que se comenzó a poseer”²⁴¹.

Cal remarcar també que el tenor d'aquest document corrobora una concepció de la sobirania d'Andorra reflectida en la doctrina de la sobirania efectiva exposada precedentment²⁴².

El títol de *“Príncep sobirà”* atribuït al Bisbe d'Urgell des del segle XVII podria respondre també al seu protagonisme en l'exercici en àmbits essencials del poder públic a Andorra. Un gran nombre de lleis i de disposicions governatives dels segles XVII-XVIII dimanen exclusivament dels Bisbes d'Urgell, sense que llur exercici del poder públic en els diversos àmbits suscití cap queixa, protesta o reclamació per part dels Monarques francesos, als quals els mateixos Bisbes d'Urgell anomenen també com a *“Príncep sobirà”²⁴³*.

Sense pretendre una enumeració exhaustiva, i circumscribint-se principalment a l'exercici del poder públic a l'interior del País, procedeix fer una referència exemplativa de les lleis i disposicions governatives més rellevants emanades solament de l'autoritat del Bisbe durant el període en el qual comparteix amb els Monarques francesos la més alta autoritat a Andorra.

En l'àmbit institucional, el Bisbe Andreu Capella (1588-1609) institueix, l'any 1607, un nou règim de nominació dels Notaris atribuït al Consell General de les Valls la competència per a proposar la *“dueña”* de candidats. Aquesta reforma complementava en una mateixa direcció la de la *“sisena”* per a la nominació dels Batlles, establerta l'any 1589. El Bisbe Francesc Josep Catalán de Ocón (1757-1762) defineix, l'any 1762, la naturalesa i la funció dels *“raonadors”* en el si del Tribunal de Corts i precisa les facultats dels Veguers en l'administració de justícia i en algunes matèries administratives, com el manteniment de l'ordre públic, l'ús d'armes, la pesca, etc.²⁴⁴. El Bisbe Francesc Fernández de Xátiva i Contreras (1763-1771) adopta, l'any 1770, una reglamentació de la composició i del funcionament del Consell General de les Valls: dret de vot, requisits dels candidats a Síndics, procediment d'elecció comunal i del Consell General de les Valls, estatut, drets i

²⁴¹ Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, vol. “Obispo de la Dueña y Cisneros. Andorra, Cerdaña, Valle de Arán”, Andorra n. 1 (Aquest volum se citarà des d'ara com A.C.A.). A l'Arxiu Nacional d'Andorra hi ha un Informe de 1779, encarregat pel Consejo de Castilla, a l'Arquebisbe de Tarragona, Joaquín de Santiyán y Valdivieso, que havia estat Bisbe d'Urgell, amb el mateix títol.

²⁴² Cfr. 3.2.2.

²⁴³ Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, A.C.A., n. 21. El Bisbe d'Urgell, Josep BOLTAS I VÉLEZ (1785-1795), adreça una carta al *“Príncipe Soberano de los Valles de Andorra, Monarca de Francia”*.

²⁴⁴ Ibídem, n. 98.

deures dels elegits, etc.²⁴⁵

Com a matèries estretament vinculades a la sobirania del País poden citar-se les disposicions dels Bisbes Joan Desbach i Martorell (1682-1688) i Simeó de Guinda i Apeztegui (1714-1737) sobre la moneda en curs a Andorra, de 1684 i de 1722, respectivament, atenent les fluctuacions experimentades enfront a les monedes en curs a Espanya i a França²⁴⁶.

No manquen tampoc normes i actes administratius relatius a altres aspectes de l'economia i del comerç. Així, un Decret del Bisbe Antoni Pérez Maxo (1627-1633), de l'any 1628, prohibeix l'exportació de blat, degut a la seva carestia dintre del País²⁴⁷. Posteriorment, l'any 1789, el Consell General de les Valls reglamenta el comerç del blat *“mediant l'aprobació y consentiment de son digníssim Príncep Sobirà, lo Illm. S. Bisbe d'Urgell”*²⁴⁸.

En l'àmbit del Dret civil destaca l'activitat legislativa del Bisbe Josep de Boltas i Vélez (1781-1795), dels anys 1785-1786, que regula l'embarg, venda o cessió de béns per via judicial, llurs procediments i terminis hàbils²⁴⁹.

Un capítol molt important de l'exercici del poder públic dels Bisbes d'Urgell es refereix a un nombre notable de qüestions, suscitades per iniciativa de la Monarquia borbònica d'Espanya al llarg del segle XVIII, que incideixen profundament en les relacions hispanoandorranes, perquè afecten sovint el nucli de la sobirania d'Andorra. Cal remarcar que en aquest àmbit i en alguns episodis de conflicte –no en tots– hi intervenen també els Monarques de França.

Aquest darrer àmbit, però, serà objecte d'una particular anàlisi en l'apartat 5.3. subsegüent.

5.2.- El retraïment progressiu dels Monarques francesos.

Com s'ha assenyalat també a l'apartat precedent, el capteniment dels Monarques francesos durant els segles XVII i XVIII no sembla presumible sobre la base de l'Edicte de Reunió del 1607. El retraïment dels hereus dels Comtes de Foix sobre Andorra en el període ja esmentat es fa palès no solament en llur parquedat d'exercici del poder públic, sinó també en expressions, que poden ser interpretades com un canvi en llur consideració de la naturalesa del seu poder sobre Andorra.

El protagonisme del Bisbe d'Urgell, sobretot en l'àmbit legislatiu, amb evident

²⁴⁵ Ibídem, n. 17.

²⁴⁶ Ibídem, Reg. 92 (1722-1724).

²⁴⁷ Ibídem, Reg. 14 (1627-1634).

²⁴⁸ Ibídem, Visites pastorals, segle XVIII.

²⁴⁹ Cfr. BRUTAILS, J.-A., *La coutume d'Andorre*, Andorra, 1965, *Pièces justificatives*, n. XII i XIII.

aquiescència de les institucions andorranes de base popular, podria sostenir la hipòtesi que els andorrans, zelosos dels equilibris del seu règim institucional, que els atorga la capacitat d'orientar l'acció pública –inclosa la dels sobirans– vers la direcció considerada més convenient, haurien propiciat l'enfortiment de la figura del Bisbe d'Urgell enfront del major rang assolit pel Comte de Foix, en esdevenir Rei de França. No obstant això, aquesta hipòtesi no seria cap explicació suficient del retraïment dels Monarques francesos de la casa de Borbó.

El retraïment, enunciat en aquest títol, té un clímax o gradació vers una etapa final, en la qual la consideració tradicional de la naturalesa de les institucions andorranes –el Coprincipat inclòs– resulta densament ennuvolada en un clima enrarit en la percepció de la identitat institucional andorrana, que presagia d'alguna manera l'esdeveniment de la ruptura, que la Revolució Francesa consumà. Per això, és pertinent fer una referència al procés gradual que es pot observar des del segle XVII fins al Rei Lluís XVI, induint-lo en la motivació d'alguns actes, sobretot de les anomenades *“lettres patentes”*, que tenien com a objecte, gairebé exclusiu, concedir o confirmar privilegis fiscals a Andorra.

Lluís XIII (1610-1643) es proclama *“sobirà”* d'Andorra, juntament amb el Bisbe d'Urgell, amb exclusió de tot dret igual del Rei d'Espanya:

*“Le scindic des habitants de la Vallée d'Andorre de la quelle je suis seigneur souverain en paréage avec l'évêque d'Urgel, m'ont remontré que le roi d'Espagne, ni les officiers qu'il avait en Catalogne n'aient jamais eu jurisdiction en ladite Vallée”*²⁵⁰.

Lluís XIV (1643-1715) confirma, l'any 1655, els privilegis atorgats pels seus antecessors als andorrans; empra, però, una expressió que omet tota referència a la sobirania i al·ludeix solament el Comtat de Foix:

*“(...) notre Vallée d'Andorre en notre pays et comté de Foix”*²⁵¹.

Les *“lettres patentes”* d'aquesta confirmació dels privilegis per part del Rei Sol contenen una referència a la història d'Andorra, en la qual la fantasia preval sobre la realitat:

*“Ladite Vallée appartenait cy-devant au Seigneur Évêque d'Urgel lequel etait seigneur souverain de ladite terre, et se trouvant troublé en la jouissance d'icelle par gens de condition du Comté de Catalogne (...) il aurait imploré l'assistance du Comte de Foix, Roi de Navarre, auquel pour avoir sa protection, il donna des quatre parties les trois de la justice de ladite Vallée... et moiennement ce... protege et deffendit l'Évêque et habitants contre ceux qui leur donnoit trouble”*²⁵².

Lluís XV (1715-1774) adopta una formulació semblant a la del seu predecessor immediat, l'any 1727.

²⁵⁰ Cfr. ANTHONY, R., op. cit., p. 64.

²⁵¹ Cfr. Arxius del Ministeri d'Afers Estrangers de França, Andorre, Mémoires et Documents, vol. II.

²⁵² Ibídem.

La versió més deformada respecte de la realitat, i que marca una nova tendència, es troba en “*L’Arrêt du Conseil d’État du Roy et du Conseil des Finances*” del 1767, precedent de la confirmació de privilegis per Lluís XVI (1774-1789), l’any 1777:

“C’était autrefois une petite Souveraineté qui appartenait à l’Évêque d’Urgel, qui la ceda aux Comtes de Foix; les habitants qui avoient sollicité cette cession intervinrent au Traité, il fut estipulé qu’ils payeroient une Albergue ou redevance annuelle du neuf cent trente-cinq livres pour le dédommager de la perte des droits utiles (...) prétendirent que la Vallée d’Andorre paroissoit être un état mixte parce qu’il payoit à Sa Majesté une Redevance annuelle de neuf cent trente-cinq liv. Et une pareille redevance à l’Évêque d’Urgel qui prenoit le titre de Prince d’Andorre, mais cette pretension est sans fondement, attendu que lorsque les Andorrans se sont données aux Comtes de Foix, puis à la Navarre, puis à la France, l’Évêque d’Urgel a consenti. Les andorrans font serment de fidélité à Sa Majesté, ils ne le font qu’à Elle, c’est Sa Majesté seule qui leur donne des Loix, des Gouverneurs, des Magistrats, des Juges. L’Albergue qu’ils lui payent en reconnaissance de sa Souveraineté et pour tenir lieu des impots qu’il a droit de leur demander à titre de Souverain, et ce n’est qu’à Sa Majesté seule qu’ils payent une telle Redevance caractéristiques de sa Souveraineté et leur subjection. L’Espagne ni aucun autre État ne les reclame, ils sont uniquement fidèles sujets et tres zelés de Sa Majesté, et jamais Sa majesté ni ses Prédecesseurs, ni leurs Officiers ne les ont regardé autrement”²⁵³.

El fragment del document suara transcrit suggereix unes remarques, no sobre la relació dels fets que en ell es fa –la mateixa doctrina francesa la qualifica com a sorprenent i com un fantasmeig d’una cort reial allunyada i ignorant de la realitat andorrana²⁵⁴– sinó sobre un conjunt de concepcions, que hi són subjacents, entre les quals dues marcarien una nova tendència en la consideració de les institucions andorranes.

Per una part, l’afirmació que Andorra fou “*autrefois une petite Souveraineté qui appartenait à l’Évêque d’Urgel*” sembla inspirada en la doctrina feudalista francesa, segons la qual, en expressió de Beaumanoir, “*chascuns barons est souverain en sa baronie*”²⁵⁵.

Per altra part, la recessió a les concepcions feudals medievals, que el referit *Arrêt* suggereix, es corrobora pel fet que el mateix text posa la pretesa sobirania exclusiva del Rei de França en relació amb el jurament de fidelitat i la “*redevance*” que els andorranos presten com a “*caractéristiques (...) de leur subjection*”. Hom no pot evitar la impressió de sentir una música de relació de vassallatge.

El retraïment dels Monarques francesos es palesa no solament per l’absència d’actes legislatius pròpiament dits emanats de llur autoritat (els actes referenciats anteriorment són només d’atorgament o confirmació de privilegis), sinó també per l’escassetat d’actes de govern i d’administració, inclús per llur omissió. En el 5.3. subseqüent es constatarà que intervenen en comptades ocasions en les relacions

²⁵³ Facsímil de “*L’Arrêt du Conseil d’État du Roy*”.

²⁵⁴ BELENGUIER, B., op. cit., p. 51.

²⁵⁵ Cfr. CARLYLE, R. A., *Il pensiero politico medievale*, Bari, 1959, vol. II, p. 100.

conflictuals entre Andorra i la Monarquia espanyola. Mantenen els seus Veguers, Batlles i Jutges²⁵⁶, tret del lapse comprès entre el 1766 i el 1788, en què ometen la nominació de Batlle i la Vegueria francesa roman tancada durant una vintena d'anys²⁵⁷. No sembla casual que en aquest lapse d'absentisme aparegui “*L'Arrêt du Conseil d'État du Roy*”.

A la vista dels fets que s'acaben d'exposar, resulta inevitable la qüestió de la interpretació del retraïment progressiu dels Monarques francesos enunciat en aquest 5.2. Com en molts diversos àmbits, la interpretació té en compte els antecedents, els fets concomitants i els fets subsegüents. Aquests factors, sobretot el de l'evolució posterior, funden raonablement la hipòtesi d'un canvi substancial en la consideració de l'estatut d'Andorra per part de França, consistent, essencialment, en una involució vers les concepcions vinculades al senyoriu medieval i alienes al procés que havia conduït a la efectivitat d'una sobirania pròpia d'Andorra. Aquesta concepció serà el teló de fons de les doctrines oficials de França gairebé fins a les vigílies del procés constituent andorrà als inicis de la dècada del 1990.

Al'Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell hi ha dos documents que constitueixen un inici de la hipòtesi suara formulada. Es tracta d'un intercanvi de lletres entre el Rei de França Lluís XVI i el Bisbe d'Urgell, l'any 1785, en ocasió de la promoció d'aquest darrer a la Seu urgellenca. El Bisbe Josep de Boltas i Vélez (1785-1795) s'adreça al “*Príncipe Soberano de los Valles de Andorra i Monarca de Francia*” (sic), per a comunicar-li que ha pres possessió del Bisbat d'Urgell, fent una pertinent al·lusió als poders sobre Andorra, que ambdós comparteixen:

“Que de resultas de haver sido promovido al Obispado de Urgel tengo el honor de la soberania de los Valles de Andorra con vuestra Majestad...”,

i en to obsequiós –potser excessivament– afegeix:

*“Baxo cualquier aspecto que V.M. me mire, no puedo ser mas que su humilde servidor; y si su generosidad me dispensa esa gracia, me tendré por el hombre mas feliz”*²⁵⁸.

Dos mesos més tard, exactament, Lluís XVI (1774-1792) adreça una lletra de resposta a “*Mrs. L'Évêque d'Urgel*”, en la qual una formalitat alambinada de cortesia sembla feta servir per a ometre la més mínima referència, com semblaria escaient, a les funcions compartides en relació amb Andorra:

“J'ai apprie avec beaucoup de plaisir votre nomination à l'Evêché d'Urgel; cette faveur est une preuve de la Justice que le Roy Catholique rend. Je désire bien sincerement

²⁵⁶ El 28 de juliol del 1737, Lluís XV nomenà Jutge d'Andorra Pere Delescasses, advocat de Pàmies, qui jurà el càrrec i en prengué possessió el 12 d'octubre del 1739 (Cfr. BARAUT, C., “Un recull de documents andorrans del segle XVIII” a *Quaderns d'estudis andorrans*, n. 3, doc. 43).

²⁵⁷ Cfr. BRUTAÏLS, J.-A., *La coutume d'Andorre*, Andorra, 1965, p. 231, n. 4.

²⁵⁸ Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, A.C.A., doc. n. 21. Lluís XVI no tenia bona preparació per a governar, ni caràcter per a vèncer les dificultats que sorgien a cada moment. Si bé va formar un veritable govern del Despotisme Il·lustrat, amb Ministres preparats, va fracassar davant l'oposició de les classes privilegiades, i això havia de portar França a la tragèdia de la Revolució (Cfr. VICENÇ VIVES J., op. cit., p. 144-145).

*de trouver pendant la durée de votre Episcopat des occasions de vous convaincre de l'estime et de l'affection que je vous porte. Je prie Dieu qu'il vous aide, Mons. L'Évêque d'Urgel, en sa sainte garde. Versailles le 30 out 1785. LOUIS*²⁵⁹.

Els dos documents suara transcrits insinuen amb força una alta expressió del “*desacord institucional dels Coprínceps*”.

5.3.- Les relacions d'Andorra amb la Monarquia espanyola dels Borbons durant el segle XVIII.

En l'apartat 5 s'han assenyalat els factors que permetien prospectar els conflictes que la Monarquia espanyola dels Borbons, sobretot el seu primer titular, Felip V, podia suscitar en les relacions amb Andorra²⁶⁰. Poc després del Tractat d'Utrecht, i ja abans del Decret de “*Nova Planta*” del 1716, que suprimí les institucions públiques i el Dret fins aleshores vigents a Catalunya, els representants del primer Borbó feren un primer tempteig d'intervenció en matèria d'àmbit jurídic andorrà, com s'exposarà en el 5.3.1. subsegüent.

A partir d'aquell primer tempteig sovintegen els conflictes entre Andorra i l'Espanya dels primers Borbons. D'una manera general cal remarcar que cadascun dels conflictes, que se susciten, té una fesomia pròpia i diferenciada, no solament en funció del seu objecte, sinó també –i sobretot– pel paper que hi desenvolupen els Sobirans d'Andorra i cadascun dels dos Estats veïns.

Els conflictes solen sorgir sobretot a iniciativa d'Espanya. Els conflictes promoguts per ambdós Estats veïns o per un amb l'adhesió posterior de l'altre són molt pocs.

Com ja s'ha assenyalat precedentment, en el desenvolupament de molts dels conflictes intervé exclusivament el Bisbe d'Urgell per part d'Andorra²⁶¹. La intervenció del Monarca francès, en tant que sobirà d'Andorra, apareix com a depenent de la conjectura de les relacions entre les dues monarquies borbòniques. Les relacions d'hostilitat entre els regnants a Espanya i a França propicien la intervenció del Monarca francès en els conflictes amb Andorra. En canvi, quan es mantenen els anomenats “*pactes de família*”, successivament trencats i restablerts en funció dels interessos en joc en l'Europa del segle XVIII, fa la impressió que el Monarca francès s'inhibeix com si condescendís a la concepció del seu homòleg espanyol, qui considerava el Bisbe d'Urgell com a vassall seu i ell mateix es tenia com a Sobirà d'Andorra, talment com ho havia pronunciat la Intendència General de Catalunya per Sentència del 1731²⁶².

Com a síntesi dels diversos conflictes, que s'analitzen tot seguit, es pot avançar la constatació que tots ells tenen un denominador comú: llur substrat és la concepció

²⁵⁹ Ibídem, doc. n. 22.

²⁶⁰ Cfr. Notes 232-235.

²⁶¹ Cfr. 5.1., in fine.

²⁶² Cfr. FONT RIUS, J. M., i GUBERN, R., loc. cit., p. 25, nota 2.

d'Andorra com un senyoriu, la sobirania del qual pertany a la Monarquia d'Espanya. Cadascun dels conflictes, més enllà del seu objecte específic, té com a objectiu crear un precedent, que constitueixi una reafirmació de la sobirania d'Espanya sobre Andorra. Quan un o l'altre dels Prínceps sobirans s'hi oposa, sobretot el Monarca francès, Espanya sol modular la seva acció instrumentant altres dels seus propis mitjans –especialment el “*comerzio*”, entès en el sentit més ampli (relacions personals, mercaderies, etc.) com se'l denominava aleshores– per neutralitzar l'oposició o per fer-la més difícil o odiosa al País.

5.3.1.- L'intent d'imposar l'ús del paper timbrat espanyol a Andorra.

Malgrat que aquest assumpte és una part d'un conjunt de conflictes en matèria tributària, que serà tractat posteriorment, no obstant això, mereix ser destacat perquè fa la impressió que els agents de Felip V tenien pressa per posar un signe de la seva autoritat sobre Andorra.

Efectivament, el 19 de juliol del 1715 l'Administrador General del Paper Timbrat de Catalunya adreçà un escrit a les autoritats d'Andorra manant que, en execució d'una disposició de Felip V, acudissin, per si mateixes o per apoderat, a Barcelona per a:

“(...) recibir de dicho papel para las escrituras y negocios de essa Valle (...)”,

comminant tot seguit que:

“las que en adelante se hizieren sin dicho papel, a más que se incidirá en las penas establecidas e impuestas en los edictos ya publicados, todos los contratos seran nulos y de ningún valor”²⁶³.

Enfront del que es considerà una intromissió en el Dret i en les potestats tributàries d'Andorra, reaccionà immediatament el Bisbe Simeó de Guinda. La seva reacció fou en solitari i prudent, com el “*wait and see*” de l'àmbit diplomàtic. Així, el 4 d'agost del 1715 adreçà un escrit a les autoritats andorranes disposant que l'escrit de l'Administrador General del Paper Timbrat a Catalunya es tingués com no rebut:

“(...) por ahora no hay necesidad de hacer cosa alguna más que no darse por enterado de lo que pretende introducir en este Valle... veremos lo que executaran estos ministros para ocurrir al remedio quando sea tiempo”²⁶⁴.

5.3.2.- La presència de les tropes de Felip V a Andorra amb motiu de la pesta de Marsella i de la Provença (1720-1721).

L'any 1720 aparegué una epidèmia a Marsella, que es difongué ràpidament per la Provença. Per a prevenir la seva extensió a Espanya, Felip V va ordenar l'establiment d'un

²⁶³ Cfr. BARAUT, C., “Un recull de documents andorrans del segle XVIII”, als *Quaderns d'estudis andorrans*, Andorra, 1978, n. 3, doc. 26.

²⁶⁴ *Ibídem*.

control sanitari rigorós als ports de mar i a les vies terrestres de comunicació amb França.

Durant l'estiu del 1720 les tropes espanyoles ocuparen els ports andorrans de les dues conques superiors del riu Valira, que limiten amb França, sense el consentiment previ de cap dels dos Sobirans d'Andorra.

El Bisbe Simeó de Guinda, conscient del precedent que representava la via de fet emprada per l'entrada de les tropes espanyoles, no deixà d'assenyalar a les autoritats de Felip V que Andorra:

"(...) siempre ha sido pays neutral, aun en las guerras entre las dos coronas, sin que en tiempo alguno ayan entrado en él tropas de una ni otra parte (...)"²⁶⁵.

Advertí, igualment, que el recurs a la tropa espanyola era innecessari, perquè els andorrans havien demostrat en situacions anteriors semblants la seva capacitat d'establir i d'efectuar mesures eficaces de vigilància i de control:

"(...) como sucedió el año 1608, en que la Francia padeció este trabaxo... guardando sus puertos sin tropas del Rey. El año 1649 y el de 50 padezió este Principado en parte el mismo trabaxo y sus naturales guardaron su Valle sin tropas francesas, comerciando con esta ciudad (la Seu d'Urgell) y pays con las precauciones que en aquel tiempo se practicaron"²⁶⁶.

En canvi, en l'ocasió del 1720 el Rei d'Espanya imposava una disjuntiva: o acceptar la presència de les seves tropes a Andorra o tancar el pas per la frontera hispanoandorrana:

"(...) si los naturales de dicha Valle reusassen recibir las tropas del Rey para formar la línea en sus puertos, se les privase absolutamente el comercio (...)"²⁶⁷.

Plantejat així el conflicte, hi va terciar França oposant-se a la presència de les tropes de Felip V a Andorra per mitjà del Comandament Militar de Foix sota l'autoritat del Mariscal, Duc de Berwick, qui l'expressà en els termes següents:

"(...) je ne puis sans un ordre exprés du Roi mon maitre consentir a de qu'il aye dans la ditte Vallée une garde de troupe de Sa Majesté Catholique"²⁶⁸.

²⁶⁵ Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, Reg. 91, Carta del Bisbe d'Urgell al Tinent General. Governador i Comandant interí del Principat de Catalunya, de 13 de desembre del 1720.

²⁶⁶ Ibídem. Hem de recordar que ja l'any 1346 va fer acte de presència l'epidèmia entre les tropes del Kan de Kipchak en el setge de Caffa (Feodòsia), i que es va estendre, especialment pels ports de Gènova, Venècia, Marsella, Mallorca, etc., època en què estava vigent la teoria dels "miasmes", segons la qual, els cossos en estat de putrefacció desprenien vapors nocius, origen de l'epidèmia. A final del segle XIX, gràcies al microbiòleg suís Alexandre Yersin, es descobreix el bacil *Yernisia pestis*, causant de la infecció, que es transmet per les rates i les puces (Cfr. BENEDICTOW, OLE J., *La peste negra (1346-1353). Historia completa*, Tres Cantos, Madrid, 2011; MITRE, EMILIO, *Fantasmas de la sociedad medieval. Enfermedad, peste, muerte*, Valadolid, 2004).

²⁶⁷ Ibídem.

²⁶⁸ Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, Carta del Mariscal, Duc de Berwick, al Bisbe d'Urgell, Reg. 91,

La intervenció de França en aquest conflicte de relació hispanoandorrana, que no es produí en altres casos, obeeix a la conjuntura de les hostilitats de França, aliada amb els països més poderosos d'Europa, contra Espanya. Berwick, que havia comandat les tropes franceses i espanyoles en el setge de Barcelona del 1714, ocupà, l'any 1719, Urgell i una part de l'Empordà, presentant-se com a alliberador amb la promesa de restaurar les institucions suprimides per Felip V amb el Decret de "Nova Planta" del 1716. Foragitada l'ocupació francesa per les tropes espanyoles l'any 1720, la pau no se signà fins l'any 1721.

L'oposició de França tingué com a efecte que les tropes de Felip V, presents en territori andorrà, es repleguessin diverses vegades a la frontera hispanoandorrana, la qual es tancava immediatament al pas de les persones i de les mercaderies. La situació de penúria que el tancament de la frontera hispanoandorrana provocà a l'interior del país mogué el Bisbe Simeó de Guinda a fer totes les gestions possibles per a posar-hi remei. Davant la gravetat de la situació, s'adreçà al Mariscal, Duc de Berwick, demanant-li que no s'oposés a la presència de les tropes espanyoles a Andorra²⁶⁹. La gestió del Bisbe s'efectuà per mitjà del Comandament Militar de Foix, qui no deixà d'advertir que:

*"(...) il faudra qu'il (Berwick) est bien chargé d'avis, si il souffre une garde de sa Majesté Catholique sur le territoire du Roy tres Chretien"*²⁷⁰.

Paral·lelament, el Bisbe feu gestions prop del Capità General de Catalunya, qui informà que Felip V havia interposat els seus bons oficis davant la Cort de París²⁷¹. Versemblantment, la intervenció de Felip V remeià la situació interna de les Valls, però no aconseguí afirmar els seus pretesos drets sobre Andorra.

En efecte, el 4 de febrer de 1721, el Mariscal i Duc de Berwick comunicà al Bisbe Simeó de Guinda que el Duc Regent de França havia condescendit a permetre la presència de les tropes espanyoles a Andorra, prevenint, però, de l'absència de qualsevol efecte que se'n pogués derivar per als drets del Rei d'Espanya:

*"J'ay eu, Monsieur, permission de S.A.R. de consentir à ce qu'il y ait une garde de troupes de S.M.C. dans la Vallée d'Andorre conformément à ce que vous m'avez fait l'honneur de m'en écrire, afin que les peuples de cette vallée ne soient dans l'embarras pour leur subsistence, durant le temps que S.M.C. jugera a propos de prendre des précautions sur les frontières de Son Royaume; bien entendu pourtant que cette condescendance de notre part ne puisse en aucune maniere tirer a consequence ny établir aucun droit de S.M.C. sur la susdite Vallée d'Andorre"*²⁷².

Després de la comunicació de Berwick, suara transcrita, el Capità General de Catalunya ordenà restablir els punts de vigilància als ports d'Andorra i reobrir

fol. 148.

²⁶⁹ Ibídem, fols. 138-139.

²⁷⁰ Ibídem, fol. 151.

²⁷¹ Ibídem, fol. 152.

²⁷² Ibídem, fols. 162 i 164.

immediatament la frontera al trànsit de la Vall amb Catalunya²⁷³. Prèviament el Bisbe Simeó de Guinda adoptà unes Ordinacions per a la guàrdia de la pesta per part dels andorrans, indubtablement amb la finalitat de reafirmar els drets propis d'Andorra²⁷⁴.

5.3.3.- El cultiu i el contraban del tabac.

El conflicte pel cultiu i contraban del tabac fou promogut pels Governaments d'ambdues Monarquies veïnes al comerç de la dècada del 1730. Així es recull en l'exposició de motius del Decret del Bisbe Simeó de Guinda del 1735:

“Las repetidas instancias y quejas se nos han dado por parte de los ministros de las Magestades católica y christianísima contra los moradores de nuestras Valles de Andorra sobre en ellas haberse introducido de algunos años a esta parte el plantío de tabaco, introduciéndolo en polvo y en hoja en esta provincia de Catalunya y en las fronteras de Francia con gravísimo perjuicio de la Real Renta... con los continuos contrabandos que se han experimentado”²⁷⁵.

Ara bé, l'execució de la prohibició del cultiu i del contraban del tabac fou protagonitzada, gairebé exclusivament, pel Bisbe amb la col·laboració de l'administració de Felip V. En efecte, segons l'exposició de motius suara esmentada:

“(...) en el mes de agosto del año mil setecientos treinta y tres nos conferimos personalmente en dichas nuestras Valles y baxo gravísimas penas prohibimos a todos los naturales de ellas al plantío del tabaco para siempre, mandando a nuestros bayles que... exterminasen todos los plantíos de tabaco (...)”²⁷⁶.

La iniciativa del Bisbe provocà una contestació molt viva, inclús verbalment violenta enfront del mateix Bisbe, i la formació d'un grup de pressió que aconseguí frustrar la imposició de l'extermi del cultiu i de la prohibició de la pràctica del contraban durant els anys 1733 i 1734. Però l'any 1735:

“(...) mandamos como Príncipe soberano de ellas a sus bayles, cónsules, prohombres y consejo que armasen la gente de satisfacción y obligaciones y con ella exterminasen todo el plantío de tabaco que se hallase en los lugares y término de dicha Valle, como lo executaron el dia 5 y siguientes del passado mes de septiembre (...)”²⁷⁷.

Els capitosts de la contestació del 1733 reiteraren la revolta, inclús armats, raó per la qual el mateix Bisbe els imposà una pena de presó de sis anys de durada a complir a Orà, ciutat del nord d'Àfrica reconquerida per Espanya l'any 1732.

²⁷³ Ibídem, fol. 163.

²⁷⁴ Ibídem, fols 154-157.

²⁷⁵ Decret del Bisbe Simeó de Guinda del 14 d'octubre del 1735. Cfr. BARAUT, C., “Un recull de documents andorrans del segle XVIII”, als *Quaderns d'Estudis Andorrans*, Andorra, 1978, doc. n. 3.

²⁷⁶ Ibídem.

²⁷⁷ Ibídem.

La implicació tan directa i exclusiva del Bisbe Simeó de Guinda en aquest afer, fins a imposar unes penes segons els paràmetres de l'absolutisme de l'època, obre un interrogant sobre la raó d'un aital exercici de la seva autoritat de Príncep sobirà. Versemblantment, seguiria la pauta, que pocs anys després aconsellaria el *Manual Digest*:

*“Prevenir los mals, sangrant-se antes no vinga la malaltia”*²⁷⁸.

La seva implicació personal i directa seria considerada pel Bisbe com a l'únic mitjà d'evitar que la força pública de Felip V entrés a Andorra, per pròpia iniciativa, per exterminar els cultius del tabac i reprimir el contraban, com succeí a causa de la pesta de Marsella l'any 1720. I, efectivament, l'administració espanyola es limità a reconèixer l'actuació del Bisbe Simeó de Guinda i a oferir ajut *“extra muros”* d'Andorra²⁷⁹.

5.3.4.- Les qüestions tributàries.

La instauració de la Monarquia de la casa francesa de Borbó a Espanya, a principi del segle XVIII, comporta una política de còpia del model centralista francès en diversos vessants de l'administració pública espanyola. L'àmbit de les finances públiques resultava particularment important, no solament per a disposar dels recursos que la Guerra de Successió exigia, sinó també per a implementar les reformes estructurals que el patró centralitzador demandava. La reforma financera fou encomanada a dos experts francesos, Orry i Amelot, bons coneixedors de les polítiques fiscals practicades a França des del regnat de Lluís XIV²⁸⁰.

El desenvolupament de la reforma fiscal a Espanya tingué repercussions en les seves relacions amb Andorra. A més de l'intent d'imposar l'ús del paper timbrat espanyol a les Valls, al qual s'ha fet referència en l'anterior 5.3.1., destaquen dos conflictes derivats de les polítiques fiscals adoptades pels ministres de Felip V.

El primer conflicte l'originà l'intent d'imposar tributs als eclesiàstics d'Andorra, com s'havia fet a França i es proposava fer igualment a Espanya. El Bisbe Simeó de Guinda demostrà, una vegada més, la seva perspicàcia, en preveure immediatament –l'any 1715– les implicacions institucionals que, més enllà de les financeres, aquell intent comportava. A més, el problema s'agreuja pel fet que els funcionaris espanyols temptaven el clergat perquè induís els andorrans a pagar tributs a Espanya. Així ho entenia el Bisbe Simeó de Guinda:

*“(...) se ha intentado e intenta por el clero de nuestra diócesis de Urgell... conceder donativo o donativos gratuitos al Rey Católico (...) los ministros seculares políticos o militares de S.M. Católica intentan introducirse en ellos para hacer contribuir a sus naturales como si no fuesen exentos y de país y dominio neutral, y ser lo referido contra la regalía y soberanía que a Nos y al rey Christianísimo pertenece en dichos Valles”*²⁸¹.

²⁷⁸ *Manual Digest*, Ll. VI, cap. Únic, “Maximas cristianas de Verdadera Política i solida prudencia, les mes utiles per a la conservació del estat delas Valls de Andorra”, Màxima 35.

²⁷⁹ Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, A.C.A., números 12-16.

²⁸⁰ Cfr. BALLESTEROS, A., op. cit., p. 375.

²⁸¹ Manament del Bisbe Simó de Guinda del 13 de juny de 1715. Cfr. BARAUT, C., “Un recull de documents

A més de prohibir als clergues d'Andorra qualsevulla donació al Rei d'Espanya:

“(...) para evitar y cerrar la puerta a semejantes intentos y agravios, mandamos... a los cónsules, jurados y ministros de justicia y demás vasallos seculares de dichos nuestros Valles de Andorra no reconozcan ni obedezcan por su soberano otro que a Nos y al Rey Christianísimo (...) y no paguen ni contribuian a otro príncipe secular (...)”²⁸².

L'any 1745 la qüestió es replantejà, però amb una variant: s'intenta que el clergat d'Andorra tributi a Espanya:

“(...) sous pretexte de la permission que le roy d'Espagne a obtenu de notre Saint Père le pape de lever en sa faveur huit pour cent de toutes les revenus des ecclésiastiques de son royaume”²⁸³.

Malgrat que el Capítol de la Catedral d'Urgell havia pressionat, amb comminació de sancions, els clergues d'Andorra perquè paguessin el tribut, el Veguer del Copríncep francès ho prohibí en termes gairebé idèntics als emprats pel Bisbe Simeó de Guinda l'any 1715:

“(...) pour être (...) contre la souveraineté qui appartient à notre puissant Roy très Chrétien et à l'évêque d'Urgel dans cette Vallée, pour éviter et fermer la porte à de pareilles entreprisses (...)”²⁸⁴.

Per què és el representant del Sobirà francès qui s'enfronta sol a la pretensió de Felip V? La hipòtesi més versemblant seria que el nou Bisbe d'Urgell, Jordi Curado (1738-1747), considerés que devia inhibir-se en un afer que concernia el seu clergat, i deixar que el Veguer francès actués responsablement.

Un segon conflicte destacat fou de caràcter judicial entre la Fiscalia de la Intendència General de Catalunya i el Síndic General de les Valls. Es tractava de substanciar els fonaments de les exempcions, de què fruien els andorrans en el comerç amb Catalunya. Una Sentència de l'Intendent General de 1731 reconegué els privilegis comercials atorgats als andorrans per la Monarquia dels Àustria i reconeguts per les Corts catalanes²⁸⁵. Els fonaments en Dret i en fets de la Sentència de l'Intendent, Antoni de Santine, confirmada per una Reial Ordre de 1757, són un exponent de la concepció oficial d'Espanya sobre l'estatut d'Andorra²⁸⁶.

Després d'al·ludir a la relació de vassallatge dels Comtes de Foix enfront dels Bisbes d'Urgell, així com al dret de patronat que pertany al Rei d'Espanya sobre el Bisbe

andorrans del segle XVIII”, als *Quaderns d'Estudis Andorrans*, Andorra, 1978, n. 3, doc. 25.

²⁸² Ibídem.

²⁸³ Ordre del Veguer Francès de 17 de maig de 1745. Cfr. BARAUT, C., Andorra, 1978, n. 3, doc. 25.

²⁸⁴ Ibídem.

²⁸⁵ Cfr. Notes 207-209.

²⁸⁶ Cfr. nota 218

d'Urgell, designa els Bisbes com a vassalls del Rei:

“en quien reside, como inseparable de la real Corona, la Suprema Potestad y Administración Mayor de Justicia en lugares de la jurisdicción de sus súbditos y vasallos, y por consiguiente en la Valle de Andorra sugeto al Rvdo. en Ch. Padre obispo de Urgel, la qual por este motibo se halla incluyda en el distrito del corregimiento de Puigcerdà”²⁸⁷.

Per fruir dels privilegis reconeguts, el mateix Intendent fixà els requisits exigits, entre els quals figura l'obligació de nomenar un apoderat, que denomina també síndic, sense que es pugui confondre amb el Síndic General de les Valls, el qual ha de prestar jurament davant del subdelegat del partit de Puigcerdà d'acomplir degudament i responsable l'obligació de certificar l'origen i el destí de les mercaderies que transiten per la frontera hispanoandorrana²⁸⁸.

5.3.5.- Altres qüestions.

L'auxili judicial i l'auxili penitenciari entre Andorra i Espanya fou objecte d'algun incident menor. La Capitania General de Catalunya o el Corregiment de Puigcerdà, que eren els principals òrgans de representació i d'execució de la Monarquia a Catalunya, reclamaven sovint l'auxili del Bisbe i del Síndic General per a executar decisions relatives, no solament a delinqüents comuns, sinó també a refugiats polítics i a contrabandistes.

Entre els incidents per l'auxili judicial es pot esmentar el d'una causa militar, de l'any 1731, en el procés de la qual el Bisbe Simeó de Guinda no permet que uns testimonis andorrans vagin a Barcelona protegits amb força pública, com volien les autoritats espanyoles –ho permet solament, si hi van voluntàriament i lliure– al·legant que:

“si baxassen con escolta de soldados dixera el mundo que son reos, y, siendolo, no se les podia permitir y menos aconsejar que saliesen del valle y de su neutralidad para ser castigados”²⁸⁹.

En l'àmbit de l'auxili penitenciari, l'acompliment de penes en presons dependents d'Espanya es fa a tenor de la decisió judicial andorrana i a petició de l'autoritat competent del Principat. L'expulsió, però, d'individus indesitjables no es permet fer-la mitjançant detenció en territori andorrà per agents espanyols, com sovint es proposa, sinó que se'ls posa a la frontera, on els agents d'Espanya els detenen tot seguit²⁹⁰.

Durant els regnats de Ferran VI (1746-1759) i de Carles III (1759-1788) els conflictes entre Andorra i Espanya disminueixen notablement, com si l'objectiu de *“tancar les portes”* a les immissions espanyoles, proclamat per ambdós Sobirans d'Andorra, s'hagués

²⁸⁷ Arxiu de la Corona d'Aragó, Registre d'Intendència 1730-31, B, fol. 109.

²⁸⁸ Ibídem.

²⁸⁹ Carta del Bisbe Simeó de Guinda al Síndic General del 12 de setembre del 1731. Cfr. BARAUT, C., loc. cit. a la nota 281, doc. 33.

²⁹⁰ Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, A.C.A., 1790 i s.

assolit²⁹¹. No obstant això, el 1761, el Bisbe Francesc Josep Catalán de Ocón (1757-1762) s'adreça al Consell General de les Valls queixant-se de l'entrada a Andorra:

“(...) de subexecutores de la casa Escusada de España que intentaban demarcar y arrendar las correspondientes en las 6 parroquias de esas nuestras Valles (...) sin recurso ni acuerdo de los Príncipes”²⁹².

Davant la sospita que el Consell General de les Valls o altres autoritats d'Andorra haguessin estat negligents o permissives, requereix del Consell una informació exhaustiva dels fets²⁹³.

6.- ANDORRA, LA REVOLUCIÓ FRANCESA I L'IMPERI NAPOLEÒNIC

Els segles XVII i XVIII representen per a Andorra una època de pau i de relativa prosperitat²⁹⁴, de conservació i de consolidació dels avantatges obtinguts per al seu règim d'intercanvis comercials, d'enfortiment de les seves institucions en clau de sobirania pròpia, a despit de les contestacions, teòriques o reals, provinents de l'exterior.

No obstant això, a partir de la darrera dècada del segle XVIII s'inicia un període de situacions socials i econòmiques dificultoses, propiciades per la Revolució Francesa del 1789. La política seguida pels ideòlegs i corifeus de la Revolució, així com el seu desenvolupament estructural –Convenció, Directori, Consolat, Imperi–, suposaran per a Andorra un trasbals institucional.

Per a l'objecte d'aquest estudi es considera escaient la referència a tres etapes de dit període, cadascuna de les quals representa una particular conjuntura política i institucional d'Andorra de gran significació, no solament per raó de cadascuna de les vicissituds en les tres etapes diferenciades, sinó també per la projecció futura que tindrà el desenllaç de cadascuna de les conjuntures.

6.1.- La repercussió social i política de la Revolució Francesa a Andorra.

La Revolució Francesa provocà una fugida de ciutadans francesos vers els països veïns, on es veuen obligats a cercar el seu *“modus vivendi”*. La seva presència i les seves activitats crearen nous problemes, als quals els països d'acollida es veieren empesos a fer front.

²⁹¹ Cfr. notes 282 i 284.

²⁹² Carta del Bisbe Francesc Josep Catalán de Ocón al Consell General de les Valls, de l'1 de juliol del 1761. Cfr. BARAUT, C., loc. cit. a la nota 281, doc. 40.

²⁹³ Ibídem.

²⁹⁴ Cfr. MAS, D., “La ramaderia a Andorra al segle XVIII”, als *Quaderns d'Estudis Andorrans*, Andorra, 1996, n. 7.

Andorra, com Catalunya²⁹⁵, no fou cap excepció. Un any després de l'esclat de la Revolució Francesa, es constata la presència a Andorra de desertors, de traficants d'or, argent, moneda, etc., defraudadors del fisc d'algun dels Estats veïns, segons el contraban tingués el seu origen o el seu destí en un o en l'altre dels Estats. Aquests col·lectius s'establiren a Andorra amb la pretensió d'esdevenir veïns de les Valls a tots efectes²⁹⁶. S'hi afegia la presència esporàdica dels anomenats "*Comitès de Salut Pública*", provinents de França, encarregats de propagar les idees revolucionàries²⁹⁷. I sobre aquesta situació social planava el temor a una invasió francesa²⁹⁸.

A tot aquest conjunt de problemes degué fer front, gairebé en solitari respecte de l'altre Sobirà, però amb la col·laboració plena de les altres autoritats d'Andorra, el Bisbe Josep de Boltas i Vélez (1785-1795), nascut a Orà de pares catalans, promogut al Bisbat d'Urgell²⁹⁹ en virtut també del mèrit d'haver executat una excel·lent i fecunda tasca diplomàtica al Marroc al servei del Rei d'Espanya, Carles III³⁰⁰. Durant els primers anys del seu pontificat protagonitzà la tasca legislativa i governativa, seguint les pautes traçades pels seus antecessors al Bisbat d'Urgell en l'exercici del poder públic andorrà³⁰¹. A partir de la Revolució Francesa adopta una política de recerca de la col·laboració, suport i ajut d'Espanya per a fer front, tant als problemes interns del país, com al manteniment de la seva neutralitat pel temor a una eventual invasió d'Andorra per part dels mandataris de les institucions emanades de la Revolució.

Els mèrits, que té reconeguts per la Monarquia espanyola, li permeten plantejar al Rei Carles IV d'Espanya la conveniència de disposar de mitjans espanyols per a posar remei a la problemàtica interior i per a defensar les Valls dels perills exteriors.

A l'interior disposà de força pública prestada per Espanya. Formalitzada una primera proposta en aquest sentit pel Bisbe Boltas, fou acollida immediatament pels òrgans reials de govern de Catalunya. Sembla, però, que el Rei Carles IV tingué certes contradiccions al respecte, fundades, versemblantment, en la necessitat d'avaluar i prevenir les eventuais reaccions per part francesa³⁰². Alguns autors –Font Rius, Gubern, Bregolat, etc.– han atribuït a Carles IV certa prevenció enfront del Principat d'Andorra, que hauria donat lloc a un requeriment adreçat al Bisbe Boltas perquè assenyalés els documents històrics en els quals es fundava per atribuir-se el títol de Príncep Sobirà. Dits autors no aporten cap document en què es pugui fundar l'existència d'un aital requeriment, com tampoc l'aporta la "*Memoria*" d'Antoni Valls, del segle XIX, en la qual es recolza, potser, l'existència de requeriment. Cal remarcar que aquest darrer autor situa el requeriment en el context de l'objectiu del Rei Felip V "*de hacer lo mismo*" amb Andorra que el que es feu amb Catalunya, "*si el estado debil del reino y las consideraciones que debía al de Francia se lo hubiese permitido*"³⁰³.

²⁹⁵ Cfr. BALLESTEROS, A., op. cit., p. 246.

²⁹⁶ Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, A.C.A., doc. 48.

²⁹⁷ Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, Registre de decrets i expedicions (1785-1795), 8, n. 138, f. 21.

²⁹⁸ Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, A.C.A., doc. 48.

²⁹⁹ Cfr. Notes 258-259.

³⁰⁰ Cfr. RODRÍGUEZ CASADO, V., *Política marroquí de Carlos III*, Madrid, 1946; LÓPEZ, J., "Informe que dio el P. Boltas, consultado por el Conde de Floridablanca sobre una Embajada en Marruecos", *Revista Mauritania*, 1940, gener-febrer.

³⁰¹ Cfr. 5.1. i nota 249.

³⁰² Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, A.C.A., doc. 32, 41.

³⁰³ Cfr. VALLS, A., *Memoria acerca de la soberanía que corresponde a la nación española en el Valle de*

La solució adoptada finalment consistí a definir el títol, en virtut del qual la força pública espanyola actuava a l'interior d'Andorra, no per dret propi, sinó *“en calidad de auxilio”* demanat per les autoritats del Principat³⁰⁴. Coherentment amb aquest títol, el Bisbe Boltas establí les normes a les quals devia subjectar-se l'actuació de la força pública espanyola a Andorra:

- com a força *“de auxilio”* ha d'*“auxiliar les provincias de nuestro Consejo General, Veguer, Cónsules y Bayles”*³⁰⁵;

- es determina amb precisió la missió que s'encomana a dita força: expulsar *“desertores, malhechores y contrabandistas”* posant-los amb aquest fi a la disposició del Batlle; detenir defraudadors; evitar que els estrangers *“se avecinen en nuestras Valles”* sense la deguda autorització, sobretot si es tracta de desertors de l'exèrcit francès; vigilar l'acompliment de les normes sobre tràfic de mercaderies i sobre cultiu de tabac, tret del *“necesario para el sólo consumo de sus dueños o de los Valles mismos”*³⁰⁶.

Les normes establertes pel Bisbe Boltas reberen l'assentiment i la plena conformitat del Veguer Francès, qui aprovà igualment l'actuació del Consell General de les Valls en l'acompliment de les mateixes normes³⁰⁷.

El manteniment de la “neutralitat” d'Andorra, entesa com a defensa i garantia de la seva mateixa subsistència, fou igualment una preocupació del Bisbe Boltas, perquè si els francesos:

*“entran en nuestros Valles, tendremos por enemigos a espanyoles y franceses: nuestro territorio será del todo destruido y al fin por el derecho de conquista de éstos o aquellos, vendremos a perderlo todo (...)”*³⁰⁸.

Pocs dies després de l'execució de Lluís XVI, el mes de gener del 1793, i quan ja es preveu la guerra contra França promoguda per diverses potències europees com a represàlia per aquesta execució, el Bisbe Boltas adreçà una carta al Ministre d'Estat espanyol, l'extremeny Manuel Godoy, Duc d'Alcúdia –un dels molts títols rebuts com a amic i favorit de Carles IV–, exposant la necessitat d'adoptar mesures concretes i efectives per tal d'assegurar la defensa de la zona pirenaica i d'Andorra en particular. Godoy respon també per carta, comunicant al Bisbe que ha informat el Monarca sobre les inquietuds expressades per ell i que el Rei:

“(...) fia al zelo que V. Ilma. Ha manifestado hasta ahora, que conservará a aquellos sus vasallos en la verdadera doctrina y amor al Soberano; pero siendo expuesta la

Andorra como parte integrante de la provincia de Cataluña, Barcelona, 1820, p. 17.

³⁰⁴ Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, A.C.A., doc. 37, 39, 41.

³⁰⁵ *Ibídem*, doc. 29.

³⁰⁶ *Ibídem*.

³⁰⁷ Cfr. Carta del Veguer Francès adreçada al Consell General de les Valls, de 26 de novembre del 1790. Arxiu de la Casa de la Vall, lligam 3, n. 1020.

³⁰⁸ Carta del Bisbe Josep de Boltas al Síndic General de les Valls, de 29 de maig del 1791, Arxiu de Casa de la Vall.

*defensa... dexa a su capacidad y prudencia la última resolución para precaverse del furor enemigo, y sólo encarga a V. Ilma. Que exhorte a aquellos naturales (els andorrans) a la constancia y seguridad de su Real protección con que abrigará a los que le fueren leales*³⁰⁹.

El text suara transcrit reflecteix la personalitat i la ment tant de Carles IV com del seu favorit, Godoy. El Rei reitera la concepció tradicional dels Borbons espanyols, que s'han tingut sempre com a sobirans dels "vassalls" andorrans, als quals, amb la condició de ser-li "leales", els promet genèricament protecció, versemblantment conscient que no pot fer altra cosa en el clima de les hostilitats, que ja s'albira. També reflecteix l'estil de Godoy, la trajectòria política del qual es demostrarà ambigua, sovint oportunista i notòriament servil a la figura de Napoleó I en els esdeveniments de Baiona del 1808, que suscitaran la indignació i les ires dels espanyols fins a emprendre una guerra per la independència del seu país.

6.2.- La ruptura institucional.

Segons Bélinguier, en el lapse comprès entre l'esclat de la Revolució i la proclamació de la República, per la Convenció de l'any 1792, el Consell General de les Valls no ometé el pagament del tribut de la "quèstia" i la presentació del jurament de fidelitat a Lluís XVI³¹⁰. Bélinguier no addueix cap document que permeti adverar el fet que afirma; però resulta coherent amb la filosofia del "Manual Digest"³¹¹ i factible perquè no es realitzava davant la persona del Monarca, sinó per mitjà dels administradors departamentals de l'Arieja. Es pot presumir que tant els tributaris com els receptors del tribut i del jurament es regien per una ment conservadora i precautòria davant la incertesa que comporta la conjuntura d'una Revolució, sobretot en els àmbits de l'administració perifèrica.

Proclamada la República, l'administració obrà en conseqüència refusant el que s'interpretà com un residu de feudalitat. El 22 d'agost del 1793, els administradors del Departament de l'Arieja ho raonaren com segueix:

*"Attendu que cette redevance rentrait dans l'ancien droit féodal; que la République Française avait aboli toutes les traces de féodalité, le peuple étant désormais libre de tout servage; attendu que l'Andorre fait acte par ses commissaires de soumission féodale envers la République, qui ne saurait accepter une pareille bassesse; et attendu que la royauté seule pouvait tolérer un semblable oubli des droits de l'homme et des nations, refuse le tribut offert sous forme de redevance par les commissaires de la République Andorrane"*³¹².

³⁰⁹ Carta del Ministre d'Estat, Duc d'Alcúdia, al Bisbe Josep de Boltas, de 26 de març del 1793. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, A.C.A., doc. 50.

³¹⁰ BÉLINGUIER, B., *La condition juridique des Vallées d'Andorre*, París, 1970, p. 53.

³¹¹ "Per ningun motiu redemirse dela quistia y drets que les Valls pagan asos Princeps...", Ll. VI, Cap. únic, màxima 48.

³¹² Document dels Arxius del Departament de l'Arieja, citat per BÉLINGUIER, op. cit., p. 53.

Hom no pot deixar de remarcar que el refús de la República contradiu la teoria, seguida comunament per la doctrina, segons la qual a partir de l'Edicte de Reunió d'Enric IV³¹³ els drets del senyoriu d'Andorra passaren a integrar-se al patrimoni nacional francès i a ser exercits pel Cap de l'Estat francès, ja sigui Monarca, ja sigui Emperador o President de la República³¹⁴.

Com ja s'ha exposat precedentment³¹⁵, el retraïment progressiu dels Monarques francesos propicià el refús de la República, nascuda de la Revolució Francesa. Un retraïment que té la màxima expressió en "*L'Arrêt du Conseil d'État du Roy et du Conseil des Finances*" del 1767, el qual implica una recessió a les concepcions feudals amb la conseqüent rellevància atorgada al tribut de la "*quèstia*" i al jurament de fidelitat. Hom pot comprendre que la República del 1793 fos conseqüent amb aquell precedent, que, per més que fos monàrquic, era de l'Estat francès.

6.3.- El restabliment institucional.

Las ruptura institucional del 1793 comportà conseqüències molt importants per a Andorra. En l'àmbit econòmic, la situació resultant no era gens favorable, perquè no es podien importar de França els mitjans convenients –productes agrícoles, com cereals i bestiar, i matèries primeres, com el ferro, que necessitaven les fargues que funcionaven a les Valls–, segons el règim que havia establert "*L'Arrêt*" dels Consells Reials del 1767. En l'àmbit polític desapareixien les institucions, que els andorrans havien impulsat i que s'havien demostrat vàlides per a orientar l'acció dels poders públics en la direcció més convenient per a mantenir la neutralitat andorrana mitjançant un sistema d'equilibri entre els dos Estats veïns i per a salvaguardar els interessos del propi país³¹⁶.

Diversos factors dificultaven la superació de la situació resultant de la ruptura institucional, sobretot la guerra entre Espanya i França fins al Tractat de Pau de Basilea de 22 de juliol del 1795, en la negociació del qual Espanya proposà annexar-se Andorra, però s'hi oposà França al·legant que, havent acceptat la Constitució, Andorra era part integrant de la República Francesa³¹⁷. Aquell mateix any es produïa la vacança de la Seu d'Urgell fins a l'inici del Pontificat del Bisbe Francesc Antoni de la Dueña y Cisneros (1797-1817).

Establert el Consolat i ja consolidat el protagonisme de Napoleó I, el Consell General de les Valls, l'any 1801, delegà dos dels seus membres per a adreçar una lletra al Prefecte del Departament de l'Arieja demanant que els andorrans tornessin a fruit de les facultats que els havia atorgat "*L'Arrêt*" del 1767 i, a més, que França reprengués:

³¹³ Cfr. notes 180-183.

³¹⁴ Així ho recull BÉLINGUIER, op. cit., p. 52.

³¹⁵ Cfr. 5.2.

³¹⁶ Cfr. 1.3.

³¹⁷ Cfr. DESCHEEMAERKER, J., "Histoire secrète des Vallées d'Andorre", a *Histoire pour tous*, 1968, n. 100-101. El Tractat de Baiona posà en mans de França la part espanyola de l'illa de Santo Domingo; com a compensació, Espanya, part perdedora, recuperava les ciutats ocupades pels adversaris en el seu territori.

“... les droits inaliénables qu’elle n’a jamais cessé de perdre sur la dite Vallée... pour établir un juste équilibre et une balance parfaite contre l’autorité usurpatrice de l’évêque d’Urgel, et qu’enfin tous les anciens rapports soient rétablis aux mêmes clauses et conditions que par le passé”³¹⁸.

La carta conté una exposició dels antecedents i motius de les peticions, la qual fa palès el tacte dels seus redactors per acomodar-se a les circumstàncies i, sobretot, a la sensibilitat del destinatari: ostensiblement per a contrarestar “l’error d’interpretació” que atribueixen a la decisió dels administradors departamentals, del 1793, no empra la denominació d’Andorra com a “*Principat*”, sinó la de “*République libre*” i entén el tribut (la quèstia) no com de caràcter feudal, sinó un pur i simple “*dédommagement*” pels bons oficis rebuts de les institucions de França. Aquest darrer concepte “*dédommagement*” és copiat de “*L’Arrêt*” del 1767. Es posa especial èmfasi a assenyalar les raons de conveniència política per a ambdues parts, que aconsellen la represa de les relacions institucionals anteriors: per als andorrans l’alliberament de la dominació del Bisbe³¹⁹; per als francesos, la interposició d’un país hospitalari, dolç i pacífic entre França i Espanya³²⁰, com es constatà en el curs de la darrera guerra entre ambdós països³²¹.

El Decret Imperial, del 27 de març del 1806, restablí les institucions talment com els delegats del Consell General de les Valls ho havien demanat, és a dir, “*aux mêmes clauses et conditions que pour le passé*”³²². Sempre amb el tacte, en el fons i en la forma, que embolcalla la carta, i, fent prevaler els fets al dogmatisme, al·leguen que:

“La France ne leur donne plus ni viguier, ni Juge civil, ni Bayle; leurs affaires publiques ne sont plus surveillés par aucun de ses Tribunaux (francesos)”³²³.

I lamenten la manca “*d’intervention (francesa) dans l’administration intérieure de la Vallée (...)*”³²⁴.

El tenor d’aquestes al·legacions, coherents amb les peticions, explica la particularitat de les disposicions contingudes en l’articulat del Decret, que es transcriu tot seguit:

“Décret impérial relatif aux viguiers chargés d’assister aux cortès ou lits de justice

³¹⁸ Carta adreçada pels delegats del Consell General de les Valls al Prefecte del Departament de l’Arieja, del 1801. Cfr. DESCHEEMAERKER, J., loc. cit.

³¹⁹ “...ils (els andorrans) craignent à chaque instant que l’oubli des français à leur égard, ne les livre entièrement à la domination d’un évêque, qui fait déjà pressentir par ses jactances que le gouvernement français a renoncé à tous ses droits sur eux, et qu’il est seul devenu seigneur d’un pays” (ibídem).

³²⁰ “...lui (al prefet.) faire envisager combien il est utile et précieux por votre département d’être séparé d’un royaume étranger par une terre hospitalière qui renferme un peuple doux, paisible, ami naturel des français” (ibídem).

³²¹ “Dans cette périlleuse circonstance (els andorrans) furent toujours unis de coeur et de sentiments à la cause du peuple français, les soldats de cette nation trouverent toujours parmi eux des secours de tout genre, les prisonniers un asile assure, et la nation espagnole une résistance courageuse à ses prétentions...” (ibídem).

³²² Ibídem.

³²³ Ibídem.

³²⁴ Ibídem.

de la Vallée d'Andorre.

*Au Palais des Tuileries, le 27 mars 1806.
Napoléon, Empereur des Français, roi d'Italie;
Sur le rapport de notre Ministre de l'Intérieur*

*Vu la demande des habitants de la Vallée d'Andorre, tendant à être rétablis dans leurs anciens rapports d'administration, de police et de commerce avec la France,
Le rapport du Ministre des relations ext. Du 22 thermidor an. X.
La lettre du conseiller d'Etat, directeur des douanes au Ministère de l'Intérieure.
Notre Conseil d'Etat entendu,
Nous avons décrété et décrétons ce qui suit:*

Article 1er.- Il sera nommé par nous, sur la présentation du Ministre de l'Intérieur, un viguier pris dans le département de l'Ariège, qui sera chargé d'assister, ainsi que le viguier de l'Évêque d'Urgel, aux cortès ou lits de justice de la Vallée d'Andorre, et qui usera de tous les privilèges que les conventions ou usage lui avaient attribués, soit dans l'exercice de ses fonctions, soit dans la nomination des bayles chargés de prononcer sur les affaires civiles.

Article 2.- Le receveur général du département de l'Ariège recevra la redevance annuelle de neuf cent soixante francs que le Val d'Andorre payait à la France avant la révolution et il en comptera au trésor public.

Article 3.- La faculté est accordée aux Andorrans d'exploiter annuellement la quantité de grains et le nombre de bestiaux dont l'arrêt du Conseil de 1767 leur avait garanti l'extraction et l'on s'assurera, par des acqits à caution et par les moyens administratifs, que ces grains et ces bestiaux sont réellement destinés à la consommation des habitants.

Article 4.- Trois députés andorrans nous prêterons serment chaque année, entre les mains du Préfet du département de l'Ariège, que nous autorisons à cet effet par le présent décret.

Article 5.- Nos ministres de l'Intérieur, de Finances et des Relations extérieures, sont chargés, chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent décret.

*Signé: NAPOLÉON,
Par l'Empereur, le Secrétaire d'Etat."*

Bélinguier remarca que el "*décret impérial*" ha constituït, des del 1806 i al llarg de l'època contemporània, la base de les relacions entre Andorra i França³²⁵. L'asseveració que conté aquesta remarca és objectiva en el sentit que la concepció de l'estatut d'Andorra, subjacent en dit Decret, ha estat el punt focal, en el qual han convergit totes les variants de l'exercici del poder sobre Andorra per part de França.

Tant la demanda dels delegats del Consell General de les Valls de 1801, com el tenor del "*décret impérial*" tenen com a objectiu restablir els "*anciens rapports*" talment com eren "*avant la révolution*" i en l'àmbit comercial segons "*L'Arrêt*" del 1767. L'absència, a

³²⁵ Cfr. BÉLINGUIER, B., op. cit., p. 56.

més, de qualsevulla referència a l'estatut d'Andorra i l'al·lusió particular a l'exercici de l'administració de justícia per part del Veguer francès conjuntament amb *"le viguier de l'Évêque d'Urgel"* (Article primer), avalen el judici d'Ourliac, qui sosté que dit Decret efectuà un retrocés al *"Pareatge"* del 1278³²⁶.

El conjunt d'aquestes dades indueix a entroncar el Decret del 1806 amb les concepcions subjacents a *"L'Arrêt du Conseil d'État du Roy et du Conseil des Finances"*, del 1767, el qual, com s'ha exposat precedentment³²⁷, representa una involució vers les concepcions vinculades al senyoriu medieval i alienes al procés que havia conduït a la consolidació efectiva de la sobirania pròpia d'Andorra.

El repetit Decret confereix el protagonisme als òrgans de l'Estat francès en actes pertanyents a la relació senyorial: el tribut anyal s'ha de pagar al recaptador general del Departament de l'Arieja i s'ha d'ingressar al tresor públic francès (Article 2), i el jurament de fidelitat s'ha de prestar *"entre les mains"* –expressió que reproduïx la del *"Pareatge"* del 1278– del Prefecte del mateix Departament de l'Arieja (Article 4). Els òrgans de l'Estat francès, sota l'autoritat dels Ministres de l'Interior, de Finances i de Relacions Exteriors (Article 5), assumeixen les funcions que la tradició andorrana considerà pròpies i exclusives de la persona del Sobirà francès.

Aquesta confusió d'elements senyorials i d'Estat francès condueix a la conclusió ja formulada a *"L'Arrêt"* del 1767: ni el Bisbe d'Urgell ni Espanya detenen la sobirania d'Andorra, sinó solament l'Estat francès:

*"(...) ce n'est qu'à Sa Majesté seule qu'ils (els andorrans) payent une telle redevance caractéristique de sa Souveraineté (...) L'Espagne ni aucun autre État ne les reclame (...)"*³²⁸.

Hom podria objectar que el Decret Imperial assenyala expressament *"le viguier de l'Évêque d'Urgel"* com a òrgan d'administració de justícia; però el seu article primer també es podria interpretar en el sentit que la legitimació del Veguer episcopal prové del sol Decret Imperial.

Tenint en compte la política de secularització seguida per Napoleó a Europa amb la conseqüent supressió dels principats eclesiàstics, sobretot a Alemanya –Salzburg, Würtzburg, etc.– com a antecedent pròxim al Decret del 1806 relatiu a Andorra, així com els fets i circumstàncies subsegüents, no es pot evitar la sospita que el Decret pogués respondre a una estratègia de Napoleó de retenir Andorra sota la seva dominació, a curt termini, com a mitjà per a evitar obstacles que poguessin dificultar la seva política de dominació d'Espanya, la qual s'instrumentà, poc després, amb l'abdicació de la seva Monarquia borbònica, obtinguda coactivament a Baiona l'any 1808, i amb la imposició del seu germà, Josep I Bonaparte, com a nou Rei d'Espanya.

³²⁶ *"Du décret imperial pouvait provenir un nouveau droit public; au lieu de cela, on est revenu au paréage de 1278 et au passé"* (Cfr. *Jurisclasseur périodique*, 1953, n. 7739).

³²⁷ Cfr. 5.2.

³²⁸ *Arrêt du Conseil d'État du Roi et du Conseil des Finances* del 1767.

Sembla que el Decret del 1806 representava, en la ment de Napoleó, l'endegament d'una situació transitòria vers un objectiu de més envergadura, a llarg termini: l'annexió d'Andorra a l'Imperi. Un projecte de Decret Imperial del 1812 instituïa el Departament francès del Segre *“composé du corregimiento de Puigcerdà et de la Vallée d'Andorre”*³²⁹. La declinació militar de Napoleó a tot Europa impedí la implementació del projecte de creació de dit Departament francès i, afortunadament, Andorra continuà la seva subsistència secular.

Una comprensió global del procés de ruptura i del posterior restabliment institucional demana una referència al capteniment del Bisbe d'Urgell, Francesc A. de la Dueña y Cisneros (1797-1817), enfront de les iniciatives i gestions del Consell General de les Valls a partir del 1801 i del Decret de Napoleó I del 1806. Després de la carta adreçada pel Consell General al Prefecte de l'Arieja, el Bisbe es mostrà confós per la manca de resposta de França i pels efectes que poguessin tenir les actituds que en la mateixa carta se li atribueixen. Aquest estat d'ànim es reflecteix en la preceptiva relació amb motiu de la visita *“ad limina”*, de 22 de desembre del 1803, tramesa a la Santa Seu:

*“Entre les prerrogatives més eminents que dignificaven abans aquesta seu episcopal, però que ara han esdevingut sofriment i fatigs inútils per als bisbes, i potser desprestigi i perjudici de llur missió pastoral, hi ha la de que el bisbe d'Urgell, des d'aproximadament cinc cents anys, és i s'anomena Príncep Suprem de les Valls d'Andorra”*³³⁰.

Després de l'adopció del Decret Imperial del 1806, el Bisbe adreçà una carta al Prefecte de l'Arieja emprant un conjunt d'expressions, que reflecteixen l'estatut tradicionalment atribuït a Andorra i que el repetit Decret –com suara s'ha exposat– sembla ometre:

*“Tengo la gloria de ser vasallo de mi amado Rey Católico y Señor de las Españas... soy Obispo de Urgel, y como tal soy Príncipe de los Valles de Andorra, como lo han sido por títulos antiquísimos de propiedad y de sucesión inherente á esta dignidad Episcopal mis más dignos predecesores (...) y tengo consiguientemente el singular honor de ser cosoberano en los dichos Valles del emperador Napoleón, á cuya Majestad Imperial rendiré todos mis respetos, como lo hacían los obispos de Urgel con los Reyes Cristianísimos”*³³¹.

La relació del Bisbe d'Urgell amb Espanya, els elements implicats en el concepte de sobirania –a remarcar l'ús del concepte *“cosoberano”*– amb al·lusió als títols que la sustenten no semblen evocats inconsideradament pel Bisbe De la Dueña y Cisneros.

³²⁹ Citat per BÉLINGUIER, B., op. cit. p. 56.

³³⁰ Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, “Bulas y Reales Ordenes”, 1803, doc. 97.

³³¹ Ibídem. Carta del Bisbe d'Urgell, Francesc Antoni de la Dueña y Cisneros, al Prefecte del Departament de l'Arieja, de 9 de juny del 1806.

7.- ELS GRANS REPTES D'ANDORRA I DE LES SEVES INSTITUCIONS DURANT EL SEGLE XIX

En el decurs del segle XIX Andorra no es pogué sostreure de l'influx dels nous corrents i dels esdeveniments, que suscità l'onada ideològica i política de les revolucions americanes i, sobretot, de la francesa. Sense entrar ara en els aspectes concrets que seran tractats en cadascun dels apartats subsegüents, es poden assenyalar alguns dels esdeveniments que tingueren especial ressò en l'àmbit institucional andorrà generant reivindicacions exteriors, confrontacions internes i controvèrsies doctrinals, el conjunt de les quals si, per una part, palesà la subsistència del "desacord quasi institucional", per altra part constituí un impuls d'evolució no necessàriament negativa.

Del costat espanyol cal destacar la supressió dels senyorijs jurisdiccionalis i les confrontacions i les noves polítiques derivades de les anomenades guerres carlistes durant una quarantena llarga d'anys a partir del 1833. Del costat francès, a més de l'oposició activa a les reivindicacions espanyoles en relació amb Andorra –amb algun parèntesi de significació molt diferent–, es produeix un canvi en la política de retraïment practicada per la monarquia dels Borbons³³², potenciant la presència i l'acció de França a Andorra en molts àmbits, a més de l'exercici del poder públic.

Els fets suara esmentats tenen repercussió a l'interior d'Andorra creant noves situacions que susciten un exercici canviant de les funcions del Consell General de les Valls i dels Coprínceps, que comporta certa innovació en la implementació de l'exercici dels seus respectius poders talment com s'havia efectuat tradicionalment, sobretot els segles XVII i XVIII.

També sorgeix una debat teòric que, a partir de l'inici del segle XIX, es reflecteix en l'aparició d'una notable historiografia andorrana, la qual té igualment com a objectiu la recerca del principi i fonament jurídic de les institucions pròpies. Les publicacions que van apareixent reflecteixen concepcions divergents, sovint influïdes per les opcions personals dels respectius autors³³³ donant lloc a controvèrsies, alguna vegada ostentoses, com la de l'anomenada "qüestió andorrana" parangonada a la "qüestió romana" de la mateixa època.

7.1.- Andorra, Espanya i França.

Els lligams de tot ordre entre Andorra i els dos països del seu entorn immediat, creats al llarg de segles d'història compartida per raons més ponderoses que la del mer veïnatge, integren un conjunt de factors que interaccionen en una àmplia diversitat de formes, fins al punt que els esdeveniments d'un país d'aquesta tríada solen obtenir un reflex –d'acció o de reacció– en esdeveniments dels altres dos o d'un d'ells. Pel que fa a Andorra, la interacció es pot constatar en moltes de les vicissituds del curs de la seva

³³² Cfr. 5.2

³³³ Cfr. VILAR, A., "L'Andorre", a *Revue d'Europe et de l'Amérique*, febrer del 1908. Aquest autor sosté que "selon qu'un historien sente des sympathies pour un ou pour l'autre (des Coprincesps)... il juge différemment les événements historiques, il apprécie diversement la valeur des documents et il varie dans l'interprétation de leurs texts".

història durant el segle XIX, fins al punt que en els esdeveniments de més relleu concorre l'influx o l'acció efectiva del conjunt o d'una part de la tríada.

Per a l'objecte d'aquest estudi s'ha assenyalat anteriorment (vegi's, §7) els de més significació institucional, els quals, a més, resulten exemplificants d'aquella interacció. Tot seguit es fa una referència més aprofundida a cadascun d'ells.

7.1.1.- L'abolició dels senyorius.

La Revolució Francesa comportà, per exigència de la seva pròpia identitat, l'abolició del feudalisme adoptada immediatament després del seu esclat³³⁴, la qual implicà la supressió pura i simple de qualsevol senyoriu, tant jurisdiccional com territorial.

A Espanya foren les Corts de Cadis les que iniciaren el procés d'abolició de senyorius l'any 1811, circumscribint-la als senyorius jurisdiccional, l'exercici del poder públic dels quals s'incorporà "*a la nació*"³³⁵. Però la seva supressió definitiva no es produí efectivament fins al 1837, a causa que la restauració de la monarquia borbònica en la persona de Ferran VII (1814-1833) comportà una deslegitimació de les Corts de Cadis, propiciada per les polítiques impulsades pel Congrès de Viena (1814-1815), tret del període anomenat "*liberal*" entre el 1820 i el 1823, si bé el mateix Ferran VII declarà, posteriorment, mancat de validesa tot el que s'havia realitzat durant el trienni referit³³⁶.

Semblantment, com l'abolició del feudalisme per la Revolució Francesa conduí a la ruptura institucional de França amb Andorra³³⁷, l'abolició dels senyorius per les Corts de Cadis induí certs sectors polítics, propers a la ideologia revolucionària, a qüestionar l'estatut d'Andorra considerant-la compresa en l'àmbit d'aplicació del Decret del 1811, a tots els efectes, és a dir, amb la conseqüent incorporació "*a la nació espanyola*". Algunes publicacions aparegudes en la conjuntura del període "*liberal*" del regnat de Ferran VII – sota l'ègida dels imperatius de les Corts de Cadis– o després de la supressió definitiva dels senyorius l'any 1837 reflecteixen la concepció d'Andorra com un senyoriu espanyol. Com a més representatives es poden assenyalar dues publicacions:

La primera és de l'any 1820, escrita per qui s'autodenomina "*ciudadano*" Antoni Valls, capità retirat, adreçada al "*Soberano Congreso nacional*" com a "*Memoria acerca la Soberanía que corresponde a la Nación española en el Valle de Andorra*"³³⁸. Després de

³³⁴ Decret de l'Assemblea nacional del 4 d'agost del 1789.

³³⁵ Decret de les Corts de Cadis del 6 d'agost del 1811. Entre les reformes destinades a transformar la societat de l'Antic Règim, hi havia l'anomenada "*Ley de Señoríos*", promulgada en la data citada. Els "senyorius jurisdiccional quedaren incorporats a la "Nació", i el nomenament de justícies i altres funcionaris es faria com en els pobles de "*realengo*" (béns del patrimoni reial o de l'Estat). El mencionat Decret abolia, en efecte, els senyorius jurisdiccional, mentre que els senyorius territorials quedaven convertits en propietat particular, sempre, naturalment, que els posseïdors acreditessin els seus títols de compra; però no prosperà l'intent de suprimir els "*mayorazgos*", el que sí que es va obtenir durant el "Trienni constitucional" (Cfr. MARTÍNEZ SHAW, C., "Las Cortes de Cadiz", a *Nueva historia de España. La historia en su lugar*, vol. 8, Planeta, Barcelona, 2002, p. 99 i s.).

³³⁶ Cfr. BALLESTEROS, A. op. cit., p. 490.

³³⁷ Cfr. 6.2.

³³⁸ VALLS, A., op. cit. Cfr. TRIAS, J. DE D., *Constitución política y personalidad internacional del Principado*

referir-se a la voluntat de la monarquia espanyola del segle XVIII de fer amb Andorra el que feu Felip V amb Catalunya³³⁹, adopta cert to de despotisme il·lustrat tot expressant:

“los mejores sentimientos que me animan á favor del desgraciado Valle de Andorra, cuyo territorio logrando la dicha de estar reunido de derecho á la gran nación española y bajo Vtra. Inmediata protección y la de su poderoso Monarca, resonarán en el los dulces y vivificadores nombres de Constitución, Cortes, y Fernando y disfrutarán aquellos incautos catalanes las felicidades sin número que de ellos esperan todos los españoles”.

L'autor de la segona publicació és Sánchez de la Campa, de l'any 1851³⁴⁰, la qual invoca entre les seves conclusions la llei espanyola d'abolició dels senyorius per a reivindicar la sobirania d'Espanya sobre Andorra:

“hemos hecho ver: 1º Que el origen de estos (les Valls d'Andorra) es feudal. 2º Que el territorio es español. 3º. Que el Obispo de Urgel no tiene ni debido tener sobre el Valle de Andorra más jurisdicción que la eclesiástica. 4º Que la jurisdicción criminal siempre ha pertenecido al Gobierno Español. 5º Que aun cuando el Obispo de Urgel pudiese haber tenido sobre el Valle de Andorra alguna jurisdicción en la parte civil, ésta ha cesado y refundídose en el Gobierno Supremo por la Constitución y la ley de Señoríos. 6º Que el Gobierno Francés tiene reconocido que el derecho de los Condes de Foix era feudal y que habiéndose suprimido el feudalismo en Francia, desaparecieron sus consecuencias”.

Els Bisbes d'Urgell exercien jurisdicció senyorial a la Ciutat de la Seu d'Urgell i en moltes altres localitats del seu Bisbat –Guissona, Tremp, Pla de Sant Tirs, Arcavell, Sanaüja, Torres, etc.–. En la relació de la visita *“ad limina”* del 22 de desembre de 1803, el Bisbe Francesc Antoni de la Dueña y Cisneros s'avança a exposar a la Santa Seu la necessitat d'abdicar totes aquelles potestats jurisdiccionals a favor del Rei d'Espanya *“llevat del Principat d'Andorra”*³⁴¹. La relació del 1821 també *“ad limina”*, exposa que, malgrat l'abolició dels senyorius a Espanya, Andorra roman sota l'autoritat del Bisbe d'Urgell com a Príncep Suprem; però s'assenyalen també els intents del Govern espanyol d'intervenir a Andorra, el resultat dels quals no era possible preveure en aquell moment³⁴². Aquesta darrera relació reflecteix el moviment tendent a mediatitzar, i inclús a anul·lar l'estatut propi d'Andorra, que durant l'anomenat *“trienni constitucional”* del Regnat de Ferran VII rebé un fort impuls. El Bisbe Bernat Francès Caballero (1817-1825) i els representants d'altres institucions andorranes acudiren al Rei de França, Lluís XVIII, de la casa de Borbó, restaurada igualment com el Monarca espanyol, qui interposà eficaçment els seus bons oficis prop del Govern d'Espanya³⁴³.

de Andorra, Barcelona, 1890, p. 44, nota 58, en què explica que *“el autor (...) progresista afiliado a la masonería y que murió fusilado sustenta con entusiasmo la anexión de los Valles”*, la qual reportaria avantatges econòmics a Espanya, que assenjala a la nota 17 de la seva *“Memoria”*.

³³⁹ Cfr. nota 303.

³⁴⁰ SÁNCHEZ DE LA CAMPA, J. M., *El Valle de Andorra. Examen crítico del origen, naturaleza y circunstancias de los privilegios que disfrutaban los andorranos, y de los perjuicios que irrogan al Tesoro, a la agricultura, al comercio y a la industria nacional*, Barcelona, 1851. Cfr. FERRATER, E., *Código de Derecho Internacional*, Barcelona, 1846, c. 28.

³⁴¹ Cfr. Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, *“Bulas y Reales Ordenes”*, 1803.

³⁴² Cfr. MOLINE, E., *“Les relacions de les visites “ad limina Apostolorum” dels Bisbes d'Urgell, 1597-1821”*, a *Urgellia*, IV, 1981, p. 468.

³⁴³ Cfr. FONT I RIUS, J. M. - GUBERN, R., op. cit., fent menció de l'estudi de BLADÉ, *Étude sur la Vallée d'Andorre*, manuscrit, *Arxiu del Ministeri d'Afers Exteriors de París*, p. 221.

Com ja s'ha indicat precedentment, la plena efectivitat de la supressió dels senyorius a Espanya trigà fins al 1837; però llavors el tema d'Andorra se situa ja en un nou marc: les anomenades "guerres carlistes" derivades dels conflictes successoris i polítics a Espanya.

7.1.2.- Les guerres carlistes a Espanya.

El conflicte que s'inicia a Espanya l'any 1833 per la successió del Rei Ferran VII entre els partidaris del seu germà Carles i els de la seva filla Elisabet respon a una raó anterior i més profunda. Expressa la confrontació entre dos grans sectors de la societat espanyola del segle XIX: els conservadors, inclinats al manteniment de la tradició, i els liberals, inclinats als nous horitzons oberts per les grans revolucions –americana i francesa– del segle XVIII.

Aquella confrontació té repercussions a Andorra durant el Regnat de Ferran VII, la política del qual oscil·la entre els dos corrents esmentats. Acabat el trienni dit constitucional (1820-1823), molts liberals es refugiaren a Andorra. El Bisbe d'Urgell, Bernat Francès Caballero (1817-1825), pressionat pel Govern absolutista de Ferran VII, adoptà ell sol una reglamentació relativa a la residència i documentació personal dels estrangers residents al Principat. A instàncies dels andorrans, l'administració francesa acusà el Bisbe d'actuar com si fos l'amo i sobirà, quan, en realitat, no era més que "*coseigneur*", afirmant, a més, que tant el Bisbe d'Urgell com Espanya no tenien cap sobirania sobre Andorra³⁴⁴.

Aquest incident, a més de reflectir la concepció francesa de l'estatut d'Andorra després del restabliment institucional del 1806, és l'inici d'incidències més profundes de la política espanyola a Andorra, que es produiran en dos pontificats subsegüents.

7.1.2.1.- El pontificat del Bisbe Simó de Guardiola i Hortonedà (1827-1851).

Aquest Bisbe, promogut a la Seu urgellenca el 1827, fou estranyat pel Govern liberal d'Espanya des del 1835 fins al 1847, lapse durant el qual residí a Montpeller (França). La identificació que s'ha fet del Bisbe Simó de Guardiola amb la causa carlista és una simplificació excessiva. El seu estranyament fou motivat, principalment, per la seva oposició a la política cesaropapista practicada –paradoxalment– pels Governaments dits liberals dels primers temps del regnat d'Elisabet II d'Espanya³⁴⁵. El seu afany per intervenir en els assumptes propis de l'Església catòlica portà les Corts Constituents del 1837 a decidir la supressió del Bisbat d'Urgell; decisió que, òbviament, no tingué efecte³⁴⁶. Malgrat que per

³⁴⁴ Cfr. Ibídem, p. 28; BELINGUIER, B., op. cit. p. 57.

³⁴⁵ Cfr. MOLINÉ, E., "Simó de Guardiola, Bisbe d'Urgell i Príncep sobirà de les Valls d'Andorra (1827-1851)", als *Quaderns d'Estudis Andorrans*, 9, Andorra, 2012. La lluita de Simó de Guardiola contra les intromissions en l'àmbit intern de l'Església catòlica a Espanya el feu mereixedor del títol de "*acérrimo defensor de la Iglesia*", en ser enterrat al costat del Bisbe Simó de Guinda, que s'enfrontà també a la política de Felip V.

³⁴⁶ Cfr. ULRICH, B., *Apuntes sobre los Valles neutrales de Andorra*, 1852, manuscrit dipositat a la Biblioteca del Seminari Diocesà de Barcelona, publicat per VIDAL I GUITART, J. M., a *Instituciones políticas y*

al Govern espanyol, de l'estranyament del titular del Bisbat d'Urgell es derivava una situació de “*seu vacant*”, que comportava l'obligació d'elegir un Governador del Bisbat pel Capítol Catedralici –com el Govern la imposà efectivament–³⁴⁷, no obstant això, segons l'ordenament canònic, Simó de Guardiola no deixà mai de ser el Bisbe d'Urgell i, de fet, exercí com a tal amb les limitacions imposades pel seu allunyament del Bisbat.

Aquesta referència a la persona i al context històric d'aquest Bisbe d'Urgell no és una digressió innecessària, sinó la individuació de factors que influiran en el curs d'esdeveniments –sovint interpretats sense rigor sota molts aspectes– fins avariar les coordenades de les institucions andorranes.

Una Real Orden, de 16 d'octubre del 1835, dictà el “*extrañamiento y ocupación de temporalidades*” del Bisbe Guardiola³⁴⁸. Bélinguier afirma que, en aquell mateix any, el Papa nomenà el Bisbe d'Albi (França) Copríncep d'Andorra³⁴⁹; no aporta, però, cap document que ho adveri, tret de la citació d'alguna publicació donada a fabular. S'afegeix així a alguns autors francesos aficionats a divulgar el que avui es troba relegat al terreny de la llegenda. Hi ha, a més, proves en contra, com la manifestació del Síndic del Consell General de les Valls:

*“(...) el Obispo de Urgel no dejaba de ser Príncipe y Prelado de la Andorra, aunque en España se le haya privado de sus funciones y temporalidades”*³⁵⁰.

L'estranyament del Bisbe Guardiola és, en realitat, el preàmbul de tot un seguit d'accions d'intervenció dels Governos d'Espanya en els afers propis de la sobirania d'Andorra.

La primera intervenció rellevant es produí l'any 1836 per la pretensió de fer-se amb els rendiments de tributs i d'altres drets del Bisbe d'Urgell a Andorra. No ho aconseguí, més que per la protesta del Síndic i del mateix Bisbe davant de França³⁵¹, per l'oposició ferma manifestada, com a principi omnicomprensiu, pel Ministre francès d'Afers Exteriors, Louis A. Thiers³⁵²:

*“L'Espagne n'ayant aucun droit de souveraineté sur la Vallée d'Andorre n'a pas à intervenir dans son régime intérieur: elle ne pouvait y faire d'acte d'administration qu'en violant l'indépendance et la neutralité de ce petit pays”*³⁵³.

sociales de Andorra, Madrid, 1949, p. 361-462. ULRICH es planteja la qüestió sobre la viabilitat política del Bisbe de Lleida com a Príncep d'Andorra. Opina que el canvi no seria acceptat fàcilment pels andorrans ni seria convenient per a Espanya, perquè reforçaria la capacitat d'influència francesa a Andorra.

³⁴⁷ Cfr. MOLINÉ, E., loc. cit., Carta del Ministeri de Gràcia i Justícia, de 24 de setembre del 1845, en la qual s'al·lega que el Bisbe Guardiola estava en situació de “*extrañado del Reino e incapacitado por esta misma razón para gobernarla*” (la Diòcesi d'Urgell).

³⁴⁸ *Ibidem*.

³⁴⁹ Cfr. BÉLINGUIER, B., op. cit., p. 58.

³⁵⁰ Cfr. ULRICH, B., op. cit.

³⁵¹ Cfr. TRIAS, J. DE D., loc. cit., p. 36, nota 51.

³⁵² Louis Adolphe Thiers (1797-1877), historiador i polític, fou Ministre i Primer Ministre en diverses ocasions i President provisional de la 3a República Francesa.

³⁵³ Carta adreçada al Ministre de l'Interior, de 29 de juny del 1836, citada per BÉLINGUIER, B., op. cit., p.

Segons el Consell General de les Valls, fou gràcies a la seva intervenció prop del Copríncep francès que la pretensió d'Espanya no prosperés i que les rendes fossin retingudes i dipositades, amb intervenció del Bisbe d'Albi, fins a la fi del conflicte, quan foren recuperades per la Mitra d'Urgell³⁵⁴. De la suposada –i no documentada– intervenció del Bisbe d'Albi en aquest afer, sorgiria la llegenda de la seva designació com a Copríncep d'Andorra.

L'any 1842, el Consell General de les Valls, coherentment amb la política seguida aleshores en les seves relacions amb Espanya, replantejà la qüestió en relació amb el pagament del tribut tradicional de la *"quèstia"*. Sotmesa a votació, es produí un empat entorn a dues propostes: pagament al Bisbe o lliurament en dipòsit. La qüestió s'ajornà amb l'acord de sotmetre-la a dictamen de juristes.³⁵⁵

Tres mesos més tard, el Consell General de les Valls, autodenominant-se:

"Consejo Soberano de Andorra, país libre e independiente bajo la protección de Espanya y Francia",

convocat per a deliberar sobre delmes que es percebien en el seu territori, declarà abolits els que rebia el Bisbe d'Urgell. La decisió fou comunicada als Governos d'Espanya i França, així com al Bisbe d'Urgell, qui la protestà³⁵⁶.

La intervenció d'Espanya obeïa majorment al fet que Andorra era vista com el refugi d'una de les parts en els seus propis conflictes. Entre els molts aspectes de la intervenció, alguns són particularment remarcables en la primera meitat del segle XIX, per la seva incidència institucional i política, als quals es fa referència tot seguit.

El Govern espanyol exigí al Consell General de les Valls l'establiment de Convenis, a fi d'evitar l'acció dels carlistes des de territori andorrà. El primer d'ells, de 22 de desembre del 1834, limita la tinença d'armes i en regula el control, prohibeix qualsevol acolliment de persones desproveïdes de documentació espanyola legal i en vigor i sanciona amb estranyament i pèrdua dels drets de ciutadania andorrana l'enrolament en armes contra Espanya o en accions d'intel·ligències amb els seus enemics³⁵⁷. El referit Conveni esdevingué lletra morta³⁵⁸, raó per la qual s'establí un nou Conveni, el de 31 de maig de 1841, la finalitat del qual era, segons el seu article 1:

"renovar y dar toda fuerza y vigor (...) y cumplir en todas sus partes el Convenio celebrado en 22 de diciembre de 1834, sin perjuicio de añadir a su Contenido los puntos

58.

³⁵⁴ Cfr. *La cuestión de Andorra. Exposiciones elevadas por el M.I. Consejo General de los Valles de Andorra al Excmo. Sr. Obispo de Urgel y al Santísimo Padre*, Barcelona, 1894, p. 22.

³⁵⁵ Cfr. TRIAS, J. DE D., loc. cit., p. 37.

³⁵⁶ *Ibídem*.

³⁵⁷ Vegi's el seu text íntegra a VIDAL I GUITART, J. M. op. cit., p. 361-462.

³⁵⁸ *Ibídem*.

que se consideren en el día necesarios”³⁵⁹.

L'Essència del nou contingut, que s'afegeix, es recull en el seu article 2:

“Que para este efecto y con el fin de estar a la mira de su exacta ejecución, se nombre por el Capitán General de Catalunya un Comisionado Especial que residiendo en los Valles de Andorra, pueda reclamar cuanto crea conducente á los intereses nacionales, contribuyendo también con su presencia y buenos oficios á estrechar las relaciones de los Españoles con los Andorranos”³⁶⁰.

Al Comissionat Especial, resident a Andorra, se li atribueixen àmplies facultats per a practicar la detenció de persones o per escorcollar qualsevol indret de les Valls, per si mateix i amb auxili de força pública espanyola. Més enllà de dites facultats, l'article 2, suara transcrit, li atribueix certa missió diplomàtica en l'àmbit de les relacions hispanoandorranes. La figura del Comissionat Especial respon a la clara voluntat d'Espanya d'intervenir, sota diverses modalitats, en els afers andorrans, la qual es reproduirà en altres conjuntures fins al segle XX³⁶¹. En la signatura del Conveni de 1841, el Consell General de les Valls formulà certa reserva en defensa de la neutralitat i independència d'Andorra i en respecte dels drets dels seus Coprínceps. Això no obstant, tant el Bisbe d'Urgell com França protestaren contra el Conveni i el declararen nul a tots els efectes per atemptar –en expressió de França– contra: *“les droits de souveraineté du roi et de l'évêque d'Urgel sur l'Andorre”³⁶².*

El Conveni de 1841 no romangué lletra morta. El Comissionat Especial en exercici en el lapse entre el 1841 i el 1848 escriu que netejà Andorra:

“de toda clase de canalla, huyendo unos á Francia, otros á la facción y otros fueron capturados y entregados a las correspondientes autoridades españolas”³⁶³.

7.1.2.2.- El pontificat del Bisbe Josep Caixal i Estradé (1853-1879).

Com molts eclesiàstics d'Espanya, Josep Caixal romangué exiliat a França fins l'any 1846 per la seva adhesió al carlisme. Promogut al Bisbat d'Urgell l'any 1853, no acceptà prestar el tradicional jurament davant del Consell General de les Valls, si no es restablia la situació del Principat en l'estat que es trobava abans de les innovacions introduïdes durant el pontificat del seu immediat predecessor. El Consell General de les Valls comunicà al nou Bisbe l'anul·lació de les innovacions³⁶⁴. No consta, però, quines innovacions

³⁵⁹ Ibídem.

³⁶⁰ Ibídem.

³⁶¹ MARQUÉS, N., *La Constitució del Principat d'Andorra. La resposta als reptes de les institucions preconstitucionals en el segle XX*, manuscrit de prompta publicació, 1.4., 3.3.

³⁶² Lletre del Ministre de l'Interior de França, de 6 d'agost del 1841, adreçada al Prefecte de l'Arieja, citada per BÉLINGUIER, B., op. cit., p. 58. Noti's l'ambigüitat de l'expressió, en atribuir sobirania al Rei i en no expressar la naturalesa del poder –sobirà?, senyorial?– del Bisbe d'Urgell.

³⁶³ Cfr. ULRICH, B., loc. cit.

³⁶⁴ Comunicació del Consell General de les Valls, de l'11 de juliol del 1853, citada per PALLEROLA, F., *El Principado de Andorra y su constitución política*, Lleida, 1912, p. 68.

s'anul·laven en concret, perquè algunes, com l'abolició dels delmes, romangueren com a qüestions pendents durant tot el segle XIX.

Les relacions del Bisbe Caixal amb les institucions andorranes, així com les interaccions que generen enfront d'Espanya i de França, seran objecte d'estudi més endavant. Aquí escau fer solament un esbós de la seva personalitat i de la seva trajectòria política.

A partir del 1873 acumulà el càrrec de Vicari General Castrense de les tropes carlistes per voluntat del Papa Pius IX. Aquesta funció li atorgà un nou mitjà d'acció sobre Andorra, quan les tropes carlistes ocupaven la Seu d'Urgell i disposaven del control de la frontera amb Andorra. Com a mesura estratègica, els carlistes tenien un Comissionat a Andorra, que fou acceptat o, almenys, tolerat, pel Consell General de les Valls. Aquest fet creava un problema al Govern de Madrid: una protesta davant del Bisbe era inútil i davant de França per via diplomàtica implicava un reconeixement internacional d'Andorra, que es volia evitar. Únicament la via oficiosa resultà procedent i, efectivament, un contacte, propiciat pel Veguer francès, entre el Cònsol espanyol a Perpinyà i el Subsíndic a Foix, en el qual s'acordà que el Consell General expulsaria el Comissionat carlista³⁶⁵.

La Ciutat de la Seu d'Urgell fou ocupada per Martínez de la Rosa. El 26 d'agost del 1875 capitulà el contingent militar carlista que es resistia a Castellciutat. Entre els presoners hi havia el Bisbe i Vicari General Castrense, qui fou conduït i empresonat al Castell de Santa Bàrbara d'Alacant. El Govern de Madrid tractà de desfer-se d'aquella situació, que la condició de Bisbe Copríncep feia complexa i enutjosa, mitjançant una solució de compromís: Caixal només seria estranyat si renunciava al Bisbat d'Urgell. Sols s'aconseguí que acceptés ser traslladat a Roma, on el reclamà el Papa Pius IX i el nomenà noble romà i assistent al Soli Pontifici. Morí a la Ciutat Eterna l'any 1879, sense que s'avingués a la renúncia al Bisbat d'Urgell. També hem de dir que el Govern espanyol sempre li negà la tornada.

Les diverses crisis que sorgiren a Andorra durant el pontificat del Bisbe Caixal, sobretot a partir del 1868, comportaren no solament l'enfrontament i conflictes entre les institucions andorranes, sinó també un buit de presència i d'acció institucional de la Mitra d'Urgell. Tots aquests factors implicaren innovacions notables en els paràmetres tradicionals de la relació de les institucions andorranes amb els Coprínceps i en les relacions entre els mateixos Coprínceps.

7.2.- La interacció entre les institucions andorranes durant la segona meitat del segle XIX, com a precedent de l'anomenada "qüestió andorrana".

El trasbals que viu Andorra la segona meitat del segle XIX demana reiterar que el fil conductor d'aquest estudi se centra en la interacció, que s'estableix en les vicissituds de cada època, entre les institucions de base popular i la institució dels Coprínceps, i entre la mateixa institució dels Coprínceps, com a factor influent i, sovint, determinant en la

³⁶⁵ Cfr. RUBIO, J., loc. cit.

configuració evolutiva del desenvolupament institucional del Principat.

La institució dels Coprínceps, privativa del sistema institucional andorrà, confereix encara més rellevància al factor de la interacció, perquè la seva dualitat i asimetria la potencien. La dualitat propicia rivalitat. L'asimetria implica altres interaccions, en principi més potents, provinents de les estructures, en les quals s'emmarquen tant el Bisbe d'Urgell com el Cap de l'Estat francès: l'Església catòlica i Espanya, el primer, l'Estat francès, el segon.

La segona meitat del segle XIX és paradigmàtica pel nombre i la qualitat diversa d'interaccions que se susciten i pel desenvolupament institucional que se'n deriva. Sense pretendre formular conclusions, sembla útil per a llur comprensió avançar els àmbits en els quals conflueix principalment la interacció i assenyalar, almenys en termes molt genèrics, la seva orientació bàsica. Es produeix principalment en l'exercici dels poders legislatius i governatius amb una triple direcció bàsica:

1) el qüestionament de potestats privatives d'un sol Copríncep i dels títols que les atribuirien;

2) l'ambigüitat de les potestats –sobiranes o senyorials– dels drethavents per raó del Pariatge de 1278 i de la posterior evolució institucional;

3) la reivindicació i l'autoatribució de potestats pel Consell General de les Valls, fins a rebel·lar-se contra els Coprínceps.

7.2.1.- L'àmbit legislatiu.

El segle XIX, sobretot a la segona meitat, es produeix una ruptura progressiva amb el protagonisme del Bisbe d'Urgell en l'exercici del poder legislatiu dels segles XVII i XVIII³⁶⁶. Algunes lleis són adoptades, encara, només pel Bisbe d'Urgell, com la derogació que feu el Bisbe Simó de Guardiola, l'any 1839, de certes normes adoptades pel Bisbe Josep de Boltas, el 1785, sobre execució de sentències per deutes i sobre prestacions emfitèutiques³⁶⁷ o diverses disposicions del Bisbe Josep Caixal, dels anys 1853 i 1854, de caràcter administratiu i fiscal³⁶⁸, sobre censals³⁶⁹ i sobre penes capitals³⁷⁰. Altres disposicions generals adoptades solament pels Bisbes comencen a ser contestades per França, com la referida anteriorment del Bisbe Bernat Francès sobre residència i documentació personal dels estrangers establerts a Andorra³⁷¹.

La llei dita de la "*Nova Reforma*", adoptada pel Bisbe Josep Caixal el 22 d'abril del 1866, representà, en el seu moment, un canvi profund de les institucions andorranes de base popular en clau de democratització: atorgà el dret de vot a tots els caps de casa per

³⁶⁶ Cfr. 5.1.

³⁶⁷ Arxiu Episcopal de la Seu d'Urgell, A.C.A., n. 21.

³⁶⁸ Ibídem. Libro de comunicaciones, 1853-84, p. 53-55.

³⁶⁹ Ibídem, p. 175-177.

³⁷⁰ Ibídem, p. 206.

³⁷¹ Cfr. nota 344.

a l'elecció –distinta i separada– del Consell General de les Valls i dels Consells de Parròquies, sotmesos aquests darrers en llur gestió financera a un “*Comissionat del poble*” elegit directament pels votants de cadascuna de les Parròquies³⁷².

Aquesta llei fou adoptada pel Bisbe Caixal invocant la sol·licitud a ell adreçada per “*la inmensa majoria de los Andorranos*” i el Pariatge de 1278 quan es refereix a les facultats compartides pels “*Príncipes Soberanos pro indiviso*”, que exerceixen “*en común y juntos*”³⁷³. La mateixa llei disposava que era d'aplicació “*inmediatamente*”³⁷⁴, raó per la qual suscità l'oposició del Consell General de les Valls constituït segons el patró oligàrquic fins aleshores vigent, pretextant que no havia estat consultat prèviament sobre la reforma dictada pel Bisbe. El Síndic s'adreçà a França demanant la revocació de la reforma; però el Veguer francès aconseguí persuadir els andorrans sobre la seva conveniència i utilitat. Dos anys més tard, la llei fou adoptada formalment per França mitjançant la manifestació del Ministre d'Afers Estrangers de Napoleó III, “*coprince souverain de la Vallée d'Andorre*”³⁷⁵.

A pesar dels incidents suara referits, la llei de la “*Nova Reforma*” representa un nou pas vers un procediment legislatiu coherent amb la concepció de “*Coprincipat*” i, conseqüentment, vers la ruptura del procediment anteriorment seguit, que s'ha evocat a l'inici d'aquest apartat 7.2.1³⁷⁶. Aquesta mateixa concepció és subjacent també en l'Acord dels Delegats dels Coprínceps, de 25 de febrer del 1881, amb el que cerquen el restabliment de l'ordre públic i de la concòrdia alterats per la crisi del 1880, a la qual es farà referència més endavant³⁷⁷. No obstant això, la concepció de “*Coprincipat*” projectada sobre la naturalesa i la titularitat del poder públic suprem d'Andorra, s'intenta contrarestar, de vegades –raonadament o subreptícia–, amb la concepció del de “*Príncep Sobirà*” o el de “*Príncep Suprem*”, sobretot en el moment àlgid de l'anomenada “*qüestió andorrana*” durant les darreres dècades del segle XIX, que serà tractada més endavant.

7.2.2.- L'àmbit governatiu.

En l'àmbit governatiu, amb les seves seqüeles judicials, es produeixen els enfrontaments més radicals entre les institucions de base popular i els Coprínceps, dels quals resulta una situació de crisi, que durant la segona meitat del segle XIX és gairebé permanent.

Les crisis iniciades el 1868 i el 1880 –qualificades sovint com a revolucions– reflecteixen tots els elements i tots els paradigmes dels enfrontaments sorgits en el lapse que ara ens ocupa. Per aquest motiu, l'anàlisi de les interaccions entre institucions se centrarà en el desenvolupament de les dues crisis esmentades.

³⁷² Vegi's el text íntegre de la llei de “*Nova Reforma*” a PALLEROLA, F., op. cit., Apèndix 1.

³⁷³ Ibídem, Exposició de motius.

³⁷⁴ Ibídem, Apèndix.

³⁷⁵ Citat per BÉLINGUIER, B., op. cit., p. 61.

³⁷⁶ Cfr. nota 366.

³⁷⁷ Vegi's text íntegre, en versió castellana, de l'Acord referit a MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats (1900-1979)*, Andorra, 1980, p. 129, nota 28.

7.2.2.1.- La crisi de 1868.

El Consell General de les Valls, elegit d'acord amb la “Nova Reforma” del 1866 i amb un dels seus promotors principals com a Síndic, Guillem de Plandolit, qui s'intitulà “*Presidente del Consejo General de la República de Andorra*”, pretengué endegar una política de progrés econòmic del país i d'establiment de relacions del Consell General amb els Governos d'Espanya i de França per mitjà de representants nomenats pel mateix Consell a tal efecte. El primer objectiu s'instrumentà amb l'atorgament d'una concessió d'explotació de recursos termals i d'establiments de joc, el 22 d'octubre del 1866, a favor de Jules H. Duvivier i Associats, del sector bancari de París. El segon objectiu trobà immediatament la negativa dels Governos de França i d'Espanya³⁷⁸.

La concessió atorgada a Duvivier, que havia suscitat grans expectatives de progrés i de treball en la població menys afortunada de les Valls, es demostrà interessada només en un establiment de joc a la Solana, zona fronterera, des d'on podia atreure clientela francesa, perquè a França el joc romania prohibit. La reducció de l'objecte de la concessió i la fugida de Duvivier motivaren que, a partir del 1868, una majoria en el si del Consell General de les Valls es mostrés decidida a revocar-la. Aquesta previsió feu esclatar una crisi profunda, la seqüència de fets de la qual es pot sintetitzar com segueix³⁷⁹:

- pressió exercida pel Síndic, inclús amb grups armats, que impedí la reunió del Consell General de les Valls per a deliberar i decidir;
- el Veguer Episcopal, Arnalot, i el Subsíndic contesten a les pressions del Síndic;
- el Síndic aconsegueix del Bisbe la destitució immediata d'Arnalot i la nominació de Pallarés com a nou Veguer Episcopal;
- el Consell General refusa el Veguer Pallarés i ell mateix nomena un Veguer Episcopal;
- el Bisbe dissol el Consell General de les Valls;
- una comissió del Consell General acut a la Seu d'Urgell, disposada a parlamentar, però el Bisbe l'empresona;
- França intervé prop del Govern espanyol, el qual obliga a alliberar la comissió;

³⁷⁸ Cfr. Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Polit. 2300. Ambdós Governos consideraren que l'intent del Síndic era mancat dels requisits exigits per la pràctica internacional reflectida en el Conveni de Viena de 1815.

³⁷⁹ La relació de fets s'extreu, sobretot, de PALLEROLA, F., op. cit., i de RUBIO, J., op. cit. El Periòdic Monàrquic de Madrid “*La Esperanza*”, en els mesos de novembre i desembre del 1868, dedicà alguns articles a la crisi d'Andorra (en l'edició del dia 13 de novembre, n. 7588, apareix amb el títol: “*Andorra y cuestión andorrana*”). Un ciutadà andorrà, Joaquin Maestre y Folch, es queixà del contingut dels mencionats articles periodístics i envià al Director del mencionat diari un escrit tot subratllant alguns errors i fent una exposició de les concessions del Consell General i descrivint les circumstàncies que impediren portar a terme els plans “*para edificar dentro de los Valles un establecimiento de baños, á imitación de los de Vaden, Spá, etc...*”. (El material està recollit a l'opuscle “Una historia de Andorra y la conducta de La Esperanza”, publicat per Casimir Arajol, Edició en facsímil: Nadal 2015, Impremta Principat, 2015).

- l'any 1869, el Tribunal de Corts, constituït pel Veguer Francès, condemna Plandolit i Pallarés imposant-los estranyament i multes;

- el Bisbe declara la il·legimitat de la constitució del Tribunal de Corts sense la presència dels Jutges episcopals i exigeix la declaració de nul·litat de la sentència emesa;

- mentre l'exigència no trobi acompliment, el Bisbe retira d'Andorra el seu Veguer i el seu Batlle, que no hi retornarien fins l'any 1881;

- en els anys subsegüents fracassen tots els intents de conciliació, inclús l'oferta d'indemnització a Plandolit i a Pallarés l'any 1872;

- l'any 1874, el Bisbe Caixal amenaça amb una intervenció militar –la carlista aquarterada a Castellciutat–; però França declara que la repel·lirà militarment. Amenaça també amb penes eclesiàstiques, l'excomunió inclosa; però França intervé prop del papat.

L'any 1875 sobreveí la capitulació dels carlistes, que han resistit en el seu darrer bastió de Castellciutat. El Bisbe Caixal és empresonat i estranyat. A la pràctica, la presència i les funcions institucionals del Bisbe d'Urgell a Andorra s'eclipsen fins al 3 de gener de 1881, data en què són repeses pel seu successor, Salvador Casañas.

7.2.2.2.- La crisi de 1880.

La concessió del 1866 s'intentà dur a terme subrogant-se a Duvivier i Associats per diversos títols el 1871 i el 1880; però sempre topà amb l'oposició a reduir-la a l'explotació del joc. No obstant això, els favorables a la seva implementació efectiva promogueren la formació d'un grup armat, el qual, el 8 de desembre del 1880, s'apoderà amb violència de la seu del Consell General de les Valls i imposà un Consell revolucionari. El Veguer Francès, M. Tibule Ladevèze –en solitari per la situació d'absència del poder episcopal, com ja s'ha explicat–, intentà reconduir la situació; però no solament no ho aconseguí, sinó que es veié empès a abandonar el país per les amenaces de què fou objecte.

Havent pres possessió el Bisbe Salvador Casañas dels seus drets temporals sobre Andorra, dos “*representantes de los Copríncipes de Andorra*” foren encarregats de resoldre la situació creada. Amb aquest fi, el 25 de febrer de 1881 acordaren:

- declarar la manca de legitimitat del dit Consell revolucionari i, consegüentment, imposar l'obligació de celebrar noves eleccions³⁸⁰;

- prohibir per sempre els establiments de joc³⁸¹;

³⁸⁰ Vegi's l'Acord citat en la nota 377, 1r. Una visió totalment diferent la trobem en els escrits de Louis Boisset, especialment en l'opuscle titulat: *République d'Andorre. Historique de la Révolution de 1880-1881*, Imprimerie Ardoin Frères et Cie., Niça, 1886. A la pàgina 60 llegim: “*L'équilibre ...il est rompu en 1880-1881, époque où, par suite du changement de la Syndicature et du Conseil général, l'intervention des co-princes est amenée, intervention où les dits co-princes ont montré, non les prérogatives de protecteurs impartiaux, mais bien celles de princes exerçant un pouvoir féodal, s'arrogeant tous les droits de souverains absolus*”.

³⁸¹ Ibídem, 3r.

- imposar l'aprovació dels Coprínceps per a la validesa de qualsevulla concessió³⁸²;
- concedir una amnistia general per delictes polítics comesos a partir de la revolta del 8 de desembre del 1880, reservat-se, però, el Copríncep Francès la facultat de procedir penalment contra els culpables de greuges inferits als seus representants³⁸³.

El Consell General de les Valls refusà les disposicions acordades pels representants dels Coprínceps i, invocant la llei de la "*Nova Reforma*" del 1866, es rebel·là atorgant una nova concessió de joc, el 6 de març del 1881, i convocant eleccions per al 9 de març subsegüent.

Davant l'actitud adoptada pel Consell General de les Valls, després de reiterar diverses vegades l'obligació d'acatar el seu Acord, els representants decidiren, el 23 de març, el bloqueig d'Andorra. La població andorrana es rebel·là finalment contra els que havien conduït el país a aquella situació i obtingué la seva rendició en les condicions convingudes i reflectides en el pacte anomenat del "*pont dels Escalls*", de juny del 1881.

7.3.- La "qüestió d'Andorra".

La historiografia que, directament o indirecta, s'ha ocupat d'Andorra, ha reduït l'anomenada "*qüestió d'Andorra*" a un assumpte preponderantment intern del Principat, durant les darreres dècades del segle XIX, presentant-lo com un enfrontament d'actuacions entre les seves institucions més altes en funció de llurs concepcions oposades sobre la titularitat i la naturalesa del poder públic andorrà.

Recerques de major rigor i profunditat han evidenciat que la "*qüestió d'Andorra*" desborda el mer àmbit intern del Principat. Els moments crítics que la societat andorrana visqué durant el segle XIX propiciaren certament les qüestions implicades sobre la denominació referida; però són també, en una proporció molt poderosa, efecte d'esdeveniments exteriors que interpel·len el seu estatut amb plantejaments, provinents sobretot dels seus dos Estats veïns, determinats per noves conjuntures i que generen situacions molt complexes per la diversitat i per la multilateralitat dels interessos en joc.

Conseqüentment, el tema de la "*qüestió d'Andorra*" ha de ser tractat tant des del seu vessant exterior com des del seu vessant interior, amb el benentès que aquesta distinció no pot ser sempre i absolutament no inclusiva d'aspectes dels dos vessants assenyalats, atesa la multilateralitat de subjectes implicats en cada qüestió particular.

En l'anterior 7.1. s'ha fet al·lusió a l'aparició d'una notable historiografia andorrana a partir de l'inici del segle XIX. És, però, la "*qüestió d'Andorra*" la que suscita amb major vivesa, i inclús amb apassionament, el debat i la controvèrsia doctrinal o acadèmica entre

³⁸² Ibídem, 4t i 5è.

³⁸³ Ibídem.

els diversos corrents de pensament i també d'interessos en joc. Per la seva significació en la historiografia andorrana escau fer-hi una breu referència.

7.3.1.- La “qüestió d'Andorra” en el seu vessant exterior.

Del que s'ha exposat precedentment en aquest apartat 7 es constata que, durant el segle XIX, els esdeveniments d'Espanya o de França comporten molt sovint implicacions importants amb Andorra i també a l'inrevés. A més, gairebé tots els episodis incideixen en les relacions entre Espanya i França.

Aquest fenomen –propiciat per la dualitat i asimetria dels Coprínceps, com també s'ha assenyalat sovint– s'acreix i se sensibilitza majorment a partir de la crisi del 1880, sobretot durant el primer semestre del 1881, en constatar la lentitud en produir-se els efectes esperats del bloqueig del 23 de març d'aquell any.³⁸⁴

La situació de rebel·lia, en què s'havia col·locat el Consell General de les Valls, fou interpretada pels Governos de França i d'Espanya com l'exponent definitiu d'una problemàtica sistèmica que Andorra patia, i que repercutia negativament en les relacions de la tríada del veïnatge. Aquesta constatació conduí els Estats veïns a compartir la decisió de cercar solucions efectives a la multitud de problemes que derivaven de la situació d'Andorra, a la qual consideraven una entitat políticament inviable.

Durant el bloqueig de la primavera del 1881 sorgí la proposta de la creació d'una força pública andorrana amb capacitat suficient per a imposar l'acompliment de les disposicions emanades dels Representants dels Coprínceps³⁸⁵. L'exigència francesa que el comandament de la força proposada correspongués exclusivament a oficials francesos trobà l'oposició del Bisbe Casañas, qui la volia sotmesa als Coprínceps per mitjà dels respectius Veguers i Batlles³⁸⁶. Acomplert el resultat esperat del bloqueig, la proposta romangué en via morta.

La recerca de la solució efectiva i definitiva de les tensions i problemes en les relacions hispanofranceses a causa d'Andorra portà a intentar suprimir el que era considerat l'anacronisme del seu règim cosenyorial. El Representant del Copríncep Francès, Amadeu Imbert Gourbeyre, signatari de l'Acord del 25 de febrer del 1881³⁸⁷, recomanà, el mes subsegüent, al Ministeri d'Afers Estrangers de França, la cessió d'Andorra a Espanya mitjançant una compensació territorial a França de l'enclavament de Llivia i de la Vall d'Aran o bé la partició pura i simple del territori andorrà atribuït a cadascun dels dos Estats el territori més proper a la seva respectiva frontera. Descartada la darrera alternativa, suara enunciada, se celebraren conversacions exploratòries, durant els mesos de maig i juny del 1881, sobre les compensacions territorials que la cessió d'Andorra a Espanya havia de comportar.

³⁸⁴ Cfr. 7.2.2.2., in fine.

³⁸⁵ Cfr. notes 380-383.

³⁸⁶ Arxiu del Ministeri d'Afers Estrangers de França, CP, Andorra, 6.

³⁸⁷ Cfr. 7.2.2.2.

No consta que Espanya comptés amb l'assentiment explícit del Bisbe d'Urgell i/o de la Santa Seu per a mantenir les conversacions exploratòries suara referides. França comptava amb assessoraments teòrics, les conclusions dels quals feien necessari l'assentiment de les instàncies eclesiàstiques. Jean François Bladé sembla haver estat el teòric en el qual es recolzà l'acció de la diplomàcia francesa. Segons aquest autor, els Monarques francesos exerciren el poder sobre Andorra amb total independència dels Comtes d'Urgell i dels seus successors, els Reis d'Aragó, esdevenint així Cosenyors i Cosobirans a l'ensem; en canvi, per part espanyola la Cosobirania romangué en la Corona i el Senyoriu en el Bisbe d'Urgell. Establertes aquestes premisses, Bladé conclou que França i Espanya poden pactar sobiranament sobre Andorra³⁸⁸.

Raons d'estratègia militar impediren l'acord entre França i Espanya sobre les compensacions territorials per la cessió d'Andorra a Espanya. Per a França les Valls d'Andorra proporcionaven un accés natural vers les riberes dels rius Segre i Ebre, comparable només amb l'accés que la Vall d'Aran proporcionava a Espanya vers la Vall de Luchon i la ribera del riu Garona. En excloure Espanya la Vall d'Aran com a compensació de la cessió d'Andorra per part de França³⁸⁹, es frustrà l'intent d'acabar amb el considerat anacronisme del règim cosenyorial d'Andorra.

7.3.2.- La “qüestió d'Andorra” en el seu vessant interior.

7.3.2.1.- Entre els Coprínceps.

El Bisbe d'Urgell Salvador d'Horta Casañas i Pagès (1880-1901) tingué un protagonisme notable en el desenvolupament de la “qüestió d'Andorra” en el seu vessant interior, a causa, en bona part, del llegat del seu predecessor i de l'ús que se'n feu dintre i fora del Principat. Nomenat Administrador Apostòlic de la Diòcesi d'Urgell “*sede plena*” – continuava sent-ne el Bisbe Caixal–, el 18 de gener del 1879, n'esdevingué titular efectiu el 22 d'abril del 1880. Com el seu predecessor, demorà l'exercici de les seves funcions institucionals andorranes, fins que la situació resultant de la crisi de 1880, les gestions dels Governos d'Espanya i de França i les recomanacions de la Santa Seu instades pels dits Governos el feren decidir a prendre'n possessió. Amb una declaració prèvia manifestà que la seva presa de possessió com a Copríncep obeïa al fet que Andorra estava “*privada de tota autoritat política i judicial*” i que no prejudicava cap de les qüestions encara pendents³⁹⁰.

³⁸⁸ Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981)*, op. cit., nota 508.

³⁸⁹ Cfr. Arxiu del Ministeri d'Afers Estrangers de França, CP Espagne 899. Un telegrama de l'Ambaixador de França a Madrid adreçat al Ministeri d'Afers Estrangers de França resumeix els motius de la frustració de les tractacions: “... *pedimos la cesión de nuestros derechos de soberanía en Andorra a cambio del villorio de Llívia y de algunas cumbres nevadas y inhabitables* (es refereix a la proposada rectificació de la frontera navarresa dels Aludes) *hace irrealizable la idea*” (versió castellana del text xifrat).

³⁹⁰ Cfr. LÓPEZ, E. - PERUGA, J. - TUDEL, C., *L'Andorra del segle XIX (De la Nova Reforma a la Revolució de 1881)*, Andorra, 1988. Deixem constància que el Papa Lleó XIII, en adonar-se que el Bisbe Caixal – resident a Roma– no podria tornar al seu Bisbat, pensà de nomenar un Administrador Apostòlic amb caràcter episcopal per a la Diòcesi d'Urgell. Es proposà el nom de Casañas i d'un altre eclesiàstic: Joan Baptista Grau. En un Despatx telegràfic del Cardenal Nina al Nunci Cattani, de 18 de desembre del 1878, es llegeix: “*Sua Santità ha deciso nominare Amministratore Apostolico con carattere vescovile un Ecclesiastico Catalano, abile, e senza colori di partito. Se il Governo non ammettesse Casañas, in*

La rebel·lia del Consell General de les Valls enfront de l'Acord dels Representants dels Coprínceps, del 25 de febrer del 1881³⁹¹, i les reaccions que provocà immediatament en els Governos de França i d'Espanya, corroborarien la idea de Casañas sobre la gravetat i complexitat de la situació d'Andorra. A l'interior del Principat sorgia l'aspiració de major autogovern per a la seva anomenada "*República d'Andorra*". A l'exterior, França es plantejava una intervenció militar a càrrec exclusiu de les seves forces públiques, a la qual el Bisbe Casañas es veié empès a oposar-se rotundament, no solament per raons d'equilibri polític en relació amb Espanya, sinó també pel qüestionament de la seva autoritat de Copríncep, que apareixia mancada de poder efectiu per al manteniment de l'ordre públic. Gràcies a una intervenció de la Santa Seu, no gaire ben vista per França³⁹², la intervenció militar no tingué lloc, sent substituïda pel bloqueig, al qual s'ha fet referència en el 7.2.2.2. anterior.

A més, Casañas no ignorava l'intent d'acabar amb l'anacronisme del règim cosenyorial d'Andorra, com era considerat pels Governos de França i d'Espanya, al qual també ja s'ha fet referència en l'anterior 7.3.1.

L'anàlisi dels factors interns i exteriors que configuraven la situació d'Andorra amb risc de perdre la independència, i inclús la seva subsistència, interpel·laria el seu sentit de responsabilitat i el conduiria a fer-hi front sostenint la concepció del Bisbe d'Urgell com a "*Príncep Suprem*" d'Andorra. Com s'ha exposat precedentment, aquest títol tenia un llarg arrelament històric i una projecció provada en l'exercici del poder públic andorrà per part del Bisbe d'Urgell³⁹³. El concepte de "*Príncep Suprem*" s'aparta del discurs del "*Manual Digest*", dominat per la idea d'equilibri entre ambdós Coprínceps, amb una argumentació basada en el fet que el Pariatge de 1278 atribuï al Comte de Foix uns drets taxativament enumerats: l'administració de justícia "*simul et communiter*", drets tributaris i militars en el marc de la relació vassallàtica respecte del Bisbe d'Urgell. Escau remarcar que aquesta argumentació té el seu punt més feble en el menysteniment de l'evolució efectiva de l'exercici dels poders sobirans en els segles subsegüents immediatament al dit Pariatge³⁹⁴ i de precedents rellevants del mateix segle XIX, com l'adopció de la llei de la "*Nova Reforma*" o l'Acord dels Representants dels Coprínceps, del 25 de febrer del 1881³⁹⁵.

mancanza di soggetto migliore Ella proponga Grau. Proceda come fu fatto per Ceuta, e con grande prontezza" (Cfr. CORTS I BLAY, R., *Regests de la documentació del segle XIX sobre Catalunya i la Santa Seu conservada a l'Arxiu Secret Vaticà. II. Fons de la Nunciatura de Madrid (1877-1997)*, Facultat de Teologia de Catalunya, Barcelona, 2007, p. 119-121). Realment, alguns Bisbes carlistes tenien intenció de protestar pel nomenament de Casañas, per això el Papa recomanà accelerar el nomenament amb la major delicadesa i reserva "*ad impedire che uno o piú Vescovi insorgano in talmodo contro una misura, che el S. Padre ha dovuto prendere pel vantaggio, della menzionata Diocesi (Urgell)*". Sobre el retard en la presa de possessió de Casañas, el Cardenal Cretoni, una vegada rebuda la "*Memoria que sobre la situación política de Andorra eleva a la Nunciatura Apostólica el Obispo de Urgel, 1880*", aconsella al Nunci Bianchi que comuniqui a Casañas que difereixi sis mesos més la presa de possessió per acabar així de pacificar els ànims (ibídem, p. 274).

³⁹¹ Cfr. 7.2.2.2.

³⁹² Cfr. RUBIO, J., op. cit., p. 399.

³⁹³ Cfr. 5.1.

³⁹⁴ Cfr. 3.2.2.

³⁹⁵ Cfr. TRIAS, J. DE D., loc. cit. Com a assessor del Bisbe Casañas, després de sostenir que "*ha continuado el Obispo en el ejercicio de sus antiguas funciones soberanas y Francia en el de las taxativamente reservadas por la solemne Concordia del siglo décimo tercero*" (p. 32), admet que amb l'Acord del febrer del 1881 "*el actual Obispo ha concedido a Francia más de lo que en derecho le correspondía*" (nota 46).

La petició d'indult formulada insistentment pels familiars més pròxims dels condemnats pels fets de la crisi del 1880 forní l'avinentesa al Bisbe Casañas per a implementar la concepció del “*Príncipe Suprem*”. En efecte, el 12 de març del 1882, comunicà al President de la República Francesa, Grévy, que, fent ús dels drets de sobirania exercits sempre pels seus antecessors al Bisbat d'Urgell, havia atorgat l'indult als condemnats, que romanien encara en presó³⁹⁶. Oportunament informà també la Santa Seu sobre el fet i els motius de l'indult: a més de l'exercici d'un dret de tot Príncep Sobirà, del que feren ús els seus predecessors³⁹⁷, no demanà el consentiment de França perquè, si l'hagués demanat, es podria argüir que el Bisbe d'Urgell havia abdicat dels seus drets de Príncep Suprem³⁹⁸. La reacció francesa fou d'oposició a l'atribució exclusiva de drets sobirans, que implicava la mesura de gràcia atorgada unilateralment pel Bisbe, formulant una protesta tant davant del mateix Bisbe, com enfront del Govern d'Espanya.

La protesta francesa forní una nova avinentesa al Bisbe Casañas. Per conducte del Govern d'Espanya, a qui França tradicionalment volia apartat del tractament dels afers andorrans³⁹⁹, proposà l'estudi i l'eventual revisió dels drets del Bisbe d'Urgell i del Cap de l'Estat francès sobre Andorra i l'adopció d'un “*modus vivendi*” mentre es dugués a bon terme la proposta formulada⁴⁰⁰. La resposta del Govern francès fou categòrica: no existint cap dubte sobre la legitimitat institucional d'Andorra, no seria decorós per a França accedir a una pretensió d'aïtal naturalesa, després de tot el que havia passat⁴⁰¹.

Enfront de les iniciatives del Bisbe Casañas, França adoptà una actitud combativa en diverses direccions.

El mateix any 1882, a proposta de l'enviat especial a Andorra, el coronel Yung, es reforçà l'organigrama del Copríncep francès mitjançant la creació d'un Delegat Permanent, càrrec paral·lel al creat pel Copríncep episcopal l'any anterior⁴⁰², i que, en un primer moment, recau sobre el subprefecte de Prades, passant promptament a ser exercit pel Prefecte dels Pirineus Orientals, amb seu a Perpinyà.

Paral·lelament, el Govern francès decidí un pla de millora d'infraestructures

³⁹⁶ Pocs dies abans –l'1 de març del 1882– el Prefecte del Departament de l'Arieja proposava al Ministre de l'Interior la conveniència d'un indult en el mateix sentit, ja sigui per acte conjunt dels Coprínceps, ja sigui per acte unilateral del President de la República Francesa (Cfr. Arxiu del Ministeri d'Afers Estrangers de França, CP, Andorre 7).

³⁹⁷ L'any 1855, el Bisbe Caixal atorgà unilateralment l'indult a Gil Solana, condemnat a pena de mort per crim d'homicidi (Cfr. PORTA, V., *Biografía del Excmo. Y Ilmo. D. José Caixal y Estradé, Obispo de Urgel*, Barcelona, 1898, p. 150 i s.).

³⁹⁸ Cfr. Arxiu Secret del Vaticà “*Urgellen S. Congr. Concilii Relationes*”, 840. Informe en ocasió de la visita “*ad limina*” de l'any 1883: “...usus jure quod ad hoc omnibus inest Principibus Supremis, et quo usi fuerant Praedecessores mei, quin consensum expeterem a Gubernio Galliae, ne hoc expetito, ex ipsa mea agendi ratione umquam argui posset Episcopum Urgellensem implicite jura propria et intrinsece annexa Principatui Supremo per seipsum abdicasse”.

³⁹⁹ Cfr. RUBIO, J., op. cit., p. 395 i s.

⁴⁰⁰ Vegi's els termes de la proposta a TRIAS, J. DE D., locus cit., apèndix II.

⁴⁰¹ Cfr. Arxiu del Ministeri d'Assumptes Exteriors d'Espanya, AH Pol. 2301.

⁴⁰² Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats (1900-1979)*, op. cit., p. 19-20.

d'Andorra: carreteres, servei de telègraf, escoles, etc., sota la seva direcció i càrrec. Tant el Bisbe Casañas com el Govern d'Espanya són conscients dels efectes del pla: decantament estructural d'Andorra vers França i l'empatia de la població de les Valls, frustrada per la pèrdua de les expectatives posades en les concessions denegades. Casañas adverteix el Govern d'Espanya que, si no disposa de majors mitjans materials i morals, és insostenible per a ell el Govern d'Andorra, perquè deriva en perjudici de l'Església i dels mateixos andorrans⁴⁰³. Aquesta percepció el conduirà a proposar a la Santa Seu la conveniència de transferir a Espanya els drets del Bisbe d'Urgell sobre Andorra⁴⁰⁴.

Mentrestant, el dia a dia del governament d'Andorra donava peu a nous conflictes. De les eleccions del 1883 se'n seguiren contenciosos, les seqüeles dels quals enfrontaren els Coprínceps i els Governos dels Estats veïns. Alguns ciutadans de Canillo i d'Ordino, imputats per incidents a causa de les eleccions, foren condemnats pel Tribunal de Corts a penes de privació de llibertat, que anaren a acomplir a la presó de la Seu d'Urgell. França (els imputats eren tinguts com a "afrancesats") impugnà tant la sentència pronunciada el 18 de gener del 1884 sense la presència del Veguer francès al Tribunal de Corts –un supòsit igual, però invers, al pronunciament del mateix Tribunal del 1869⁴⁰⁵–, com l'acompliment de les penes en territori espanyol. Aquesta darrera impugnació fou el motiu pel qual l'afer desbordà l'àmbit de les relacions entre Coprínceps. La diplomàcia espanyola percep a París la idea del Govern francès que la sobirania espanyola pertany exclusivament a França i que, conseqüentment, estava disposat, en ús dels drets de jurisdicció suprema que creia exclusivament propis, a anul·lar la sentència del Tribunal de Corts, suara calendada, amb tots els seus efectes, inclòs l'empresonament dels condemnats⁴⁰⁶. Malgrat que les conversacions i negociacions entre les diplomàcies d'ambdós Estats s'emmarcaren en declaracions a favor del manteniment del "*statu quo*" andorrà i en el compromís de persuadir el Bisbe Casañas a procedir amb major ponderació i a indultar els condemnats –com de fet els indultà⁴⁰⁷, no obstant el Govern francès havia expressat ja la seva idea maximalista en una "*Mémoire*" adreçada a la Santa Seu, el 12 d'octubre del 1882:

*"De tout ce qui précède il résulte que les attributs essentiels de la souveraineté appartiennent à la France dans la Val d'Andorre tout en laissant aux andorrans une large part dans leur administration intérieure et sous réserve de certains privilèges consentis au profit de l'Évêque d'Urgel. Ce Prélat n'a pas de souveraineté immédiate; il ne fait que partager avec le Président de la République française le droit de concourir à la nomination des premiers magistrats du pays. Cette nomination faite, son droit est entièrement épuisé et il n'a aucun acte politique à exercer"*⁴⁰⁸.

El document suara transcrit reflecteix els termes en què s'estableix realment la "*qüestió d'Andorra*": cadascun dels Coprínceps reivindica per a si mateix l'exercici de la sobirania d'Andorra. Les argumentacions doctrinals concorren des de diversos àmbits –

⁴⁰³ Cfr. Arxiu del Ministeri d'Assumptes Exteriors d'Espanya, "*El Principado de Andorra y el Obispo de Urgel*", Memòria de desembre de 1909.

⁴⁰⁴ Cfr. Arxiu Secret del Vaticà, "*Urgellen. S. Congr. Concilii Relationes*", 1888.

⁴⁰⁵ Cfr. 7.2.2.1.

⁴⁰⁶ Cfr. RUBIO, J., op. cit., p. 407.

⁴⁰⁷ Ibídem, apèndixs 51-53.

⁴⁰⁸ Memòria de França a la Santa Seu del 12 d'octubre del 1882, a la nota 403.

històrics, jurídics, etc.– i en sentits sovint oposats, fins a generar una viva controvèrsia, a la qual, com s’ha dit, escau fer una breu referència.

7.3.2.2.- Entre els Coprínceps i el Consell General de les Valls.

Del que s’ha exposat en l’anterior 7.3.2.1., es conclou que cadascun dels Coprínceps s’atribuí una preponderància institucional sobre l’altre Copríncep. El Copríncep episcopal s’aproprià la condició de “*Príncep Suprem*”. França mostrà a la Santa Seu tenir-se com el detentor únic de la sobirania d’Andorra⁴⁰⁹.

El Consell General de les Valls aprofità la discòrdia entre els Coprínceps per a atribuir-se la sobirania efectiva –la “*sobirania pràctica*, segons el seu argot–. Així ho afirma rotundament en l’escrit adreçat al Bisbe d’Urgell i al Papa, de 18 d’octubre del 1894, posteriorment editat⁴¹⁰. Dit escrit, signat per la Sindicatura per acord i en nom del Consell General de les Valls, és posterior al debat i a les controvèrsies que se suscitaren entre juristes i historiadors entorn de la “*qüestió d’Andorra*” a partir del 1890, a les quals es farà una referència breu en l’apartat subsegüent. Aquesta confrontació acadèmica reflecteix les opinions oposades entre els partidaris del Bisbe d’Urgell en la seva qualitat de “*Príncep Suprem*” i els partidaris –almenys aparentment– de la idea de Copríncipat. L’escrit del Consell General de les Valls, ja al·ludit, s’alinea entre aquests darrers, assumint expressament les opinions dels seus autors més representatius i bel·ligerants.

Malgrat que el repetit escrit vol ser –o es presenta– un al·legat a favor de la concepció institucional d’Andorra com a Copríncipat, no obstant parteix d’unes bases que dilueixen la sobirania d’ambdós Coprínceps i adopta una filosofia procliu a la “*República d’Andorra*”, denominació aleshores sovintejada i que el mateix escrit empra⁴¹¹.

Als Coprínceps els atribueix una sobirania, que denomina “*teòrica*”:

*“... puede asegurarse que la Soberanía teórica de que han hecho gala los Obispos, se ha dejado a satisfacción de la Mitra; pero la Soberanía práctica se la ha reservado el Consejo General”*⁴¹².

El raonament, amb el qual es pretén sostenir la tesi suara enunciada, concerneix ambdós Coprínceps, atesos els fonaments invocats:

“... la situación especialísima y única en el mundo, en que han vivido por espacio de siete siglos los Andorranos, apartados de sus Príncipes que han permanecido constantemente y viven aún en el extranjero, ha hecho, por necesidad, que se hayan gobernado generalmente por sí mismos, tanto en sus intereses en lo interior como en su

⁴⁰⁹ Cfr. nota 408.

⁴¹⁰ *La cuestión de Andorra. Exposiciones elevadas por el M.I. Consejo general de los Valles de Andorra al Excmo. Sr. Obispo de Urgel y al Santísimo Padre*, Barcelona, 1894.

⁴¹¹ *Ibídem*, p. 10.

⁴¹² *Ibídem*, p. 18.

*representación exterior; y por eso los extranjeros han dado a este país el calificativo de República de Andorra*⁴¹³;

*“... la historia primitiva de los Valles y su tradición abonan perfectamente su casi independencia, pues por Carta-Puebla otorgada por Carlo-Magno y Ludovico Pío, se daba a los Andorranos presentes en aquel tiempo y á los venideros*⁴¹⁴;

Pel que concerneix a la Mitra (el raonament també és vàlid –en part o “a fortiori”– per al Copríncep Francès): la falta de *“residencia entre sus súbditos para bien conocer sus necesidades y asesorarse convenientemente para remediarlos (...) de identificarse con la Patria, viendo, sintiendo y respirando un aire que no se respira en el extranjero (...) además, otro elemento esencial a la Soberanía, cual es la fuerza para hacerse obedecer y respetar las leyes que se den*⁴¹⁵;

I conclou:

*“En eso precisamente se funda la necesidad que ha tenido siempre Andorra de funcionar como Soberana, ayudándose de los Copríncipes residentes en el extranjero, no como Soberanos, sino como consejeros y protectores*⁴¹⁶.

La “*sobirania pràctica*” que l’escrit de referència atribueix al Consell General de les Valls és omnicomprendiva: comprèn tant els afers interiors com la representació exterior:

- quant a l’interior en la seva major expressió, com és la creació del Dret propi, sosté que el Consell General de les Valls *“se ha dado su legislación, consistente en los usos y costumbres, prácticas y consuetudes, que están en vigor; y si alguna vez ha acudido á los Príncipes y especialmente al que es más próximo, que es el de Urgel, ha sido sólo en aquellos rarísimos casos de apuro en que ha creído conveniente dar disposiciones racionales y éstas encontraban oposición en la mayoría del país, por cuyo motivo y para dominar la resistencia que á su admisión se temía, necesitaba la Autoridad andorrana el concurso de una fuerza moral que obligase al cumplimiento de aquellas*⁴¹⁷.

- quant a la representació exterior, *“nunca jamás han pretendido los Copríncipes tal derecho; antes por el contrario, ha sido siempre el Consejo General y sus Síndicos, los que han sostenido oficialmente las relaciones extranjeras, ya firmando convenios o conciertos comerciales con España y Francia, ya recibiendo quejas y resolviendo cuestiones, por sí solos, acerca de los mismos, sin protesta, antes bien ayudados algunas veces por uno y otro de los dos Copríncipes*⁴¹⁸.

Per als objectius d’aquesta recerca, no es fa necessari endinsar-se en certa confusió del contingut de les 32 pàgines en tipografia menuda del text editat. Els passatges suara transcrits són suficients per a individuar els principis bàsics, dels quals deriva la

⁴¹³ Ibídem, p. 11.

⁴¹⁴ Ibídem.

⁴¹⁵ Ibídem, p. 21.

⁴¹⁶ Ibídem.

⁴¹⁷ Ibídem, p. 17.

⁴¹⁸ Ibídem, p. 12.

redacció de l'escrit: la sobirania efectiva del Consell General de les Valls, la qual comporta la seva plena competència legislativa, malgrat que en alguns casos excepcionals el mateix Consell l'hagi encomanat als sobirans "teòrics" o a un d'ells⁴¹⁹ l'exercici de l'acció exterior en totes les seves facetes⁴²⁰.

Aquests principis, formulats "por acuerdo del Consejo General", segons es manifesta al final de l'escrit, són clarament oposats a la trajectòria del desenvolupament institucional dels segles anteriors. Per aquesta raó i per certs caràcters intrínsecs (sobretot la ignorància o el silenci del vessant exterior de la "qüestió d'Andorra"⁴²¹ i de l'ambigüitat de la sobirania que s'atribueix França⁴²²) i per altres caràcters de forma, que fronteregen algunes vegades l'estil i l'oratória convencionals dels picaplets o inclús del pamflet, la qualitat del repetit escrit resulta molt minvada.

Tenint en compte els principis, que inspiren i estructurin bàsicament tot l'escrit, sobretot la pràctica negociació de la sobirania d'ambdós Coprínceps, resulta incoherent i paradoxal que els seus destinataris siguin únicament el Bisbe d'Urgell i el Papa. Aquest fet i certs conceptes i expressions, que han estat lloc comú a la doctrina francesa, fa versemblant l'opinió que Brutails i el Veguer francès, Ch. Romeu, induïren el Consell General de les Valls a la formulació de l'escrit en qüestió i que proporcionaren els assessoraments tècnics per a redactar-lo⁴²³. Això no obstant, la concepció subjacent de l'escrit indica certa evolució de la societat andorrana, propiciada per les vicissituds complexes dels esdeveniments andorrans del segle XIX, com també per la democratització relativa implementada per la "Nova Reforma" de 1866. Una evolució que representa un primer pas vers moviments anàlegs en dècades posteriors, que impulsaran una transformació institucional en profunditat durant la segona meitat del segle XX.

7.3.3.- Breu referència a la "qüestió d'Andorra" en l'àmbit doctrinal.

Els fonaments històrics i jurídics de la "qüestió d'Andorra" foren tractats per alguns estudiosos amb autoritat rellevant en l'àmbit acadèmic. Sembla, però, que, com sosté Vilar⁴²⁴, les opcions de cadascun dels autors es reflecteixen en llurs apreciacions i provoquen la controvèrsia amb els autors que es decanten per opcions contràries.

Les controvèrsies doctrinals, sorgides de la "qüestió d'Andorra", se centren exclusivament en el seu vessant intern, sobretot en la relació entre Coprínceps. El vessant exterior de la qüestió fou ignorat o silenciado per les controvèrsies efectivament plantejades pels volts de l'any 1890.

⁴¹⁹ Cfr. nota 417.

⁴²⁰ Cfr. nota 418.

⁴²¹ Cfr. 7.3.1.

⁴²² Cfr. nota 408. Del text, que se cita, no resulta clarament definit si França exerceix a Andorra la sobirania francesa o una sobirania distinta de la de França i pròpia d'Andorra. Dit altrament, si Andorra és un territori sota sobirania francesa o amb sobirania pròpia exercida pel Copríncep Francès.

⁴²³ Cfr. BREGOLAT, E., op. cit., p. 86. L'autor assenyala alguns aspectes de l'escrit específics de les teories franceses sobre Andorra: la Santa Seu com a titular suprem dels poders exercits pel Bisbe d'Urgell, els quals són, més que temporals, religiosos i espirituals, el decantament vers Espanya, etc.

⁴²⁴ Cfr. nota 333.

Els diversos aspectes dels debats i de les consegüents controvèrsies tenen com a punt focal la concepció institucional del Bisbe d'Urgell com a "*Princeps Suprem*" enfront de la concepció del mateix Bisbe com a "*Coprinceps*". La naturalesa del poder –sobirà o merament senyorial– exercit sota l'un o l'altre títol dels dos suara esmentats roman com una qüestió diferenciada, que els controversistes entenen diversament, però que, generalment, no s'hi pronuncien explícitament.

Charles Baudon de Mony i Juan de Dios Trias i Giró representen l'opció a favor de la consideració del Bisbe d'Urgell com a "*Princeps Suprem*". El primer tractà la qüestió indirectament en la seva obra fonamental sobre les relacions polítiques dels Comtes de Foix amb la Catalunya medieval⁴²⁵. El catedràtic de Dret Internacional Juan de Dios Trias i Giró –parent i assessor del Bisbe Casañas– sostingué la concepció del Bisbe com a "*Princeps Suprem*", recolzant-se en l'obra de Baudon de Mony, en una Memòria llegida a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, el 2 de novembre del 1890, que fou editada poc després⁴²⁶. L'essencial de la seva argumentació s'ha evocat precedentment⁴²⁷.

Jean Auguste Brutails, arxiver i historiador, qui rebé del Govern francès la missió d'estudiar "*in situ*" la situació d'Andorra, contestà amb enardiment a les doctrines de Baudon de Mony i, sobretot, de Trias i Giró en un article publicat l'any 1891⁴²⁸. Les seves posicions foren reproduïdes i ampliades en la seva cabdal "*La coutume d'Andorre*". En l'article esmentat comença desqualificant l'autoritat de Trias i Giró per manca d'imparcialitat influïda per patriotisme⁴²⁹ i per l'ús de fonts mancades de crítica i de sentit històric, com el "*Manual Digest*" i el "*Politar*"⁴³⁰. L'argumentació de fons intenta reivindicar per als Comtes de Foix uns poders sobre Andorra independents del títol d' infeudació⁴³¹.

Trias i Giró no replicà a Brutails. En canvi, ho feu Baudon de Mony⁴³², amb expressions que palesen l'apassionament amb què es desenvolupà la controvèrsia: atribueix a Brutails greus errors⁴³³, lleugeresa en les interpretacions, que ell permet atribuir "*avec tant d'ironie*" als qui gosen contradir-lo⁴³⁴, mentre ell (Brutails) "*a encore beaucoup d'apprendre*"⁴³⁵.

A l'obra "*La coutume d'Andorre*", Brutails nega obertament la naturalesa sobirana dels poders públics andorrans, sostenint la tesi que ha fet història en la bibliografia sobre

⁴²⁵ BAUDON DE MONY, CH., *Rélations politiques des Comtes de Foix avec la Catalogne jusqu'au commencement du XIV siècle*, París, 1886.

⁴²⁶ TRIAS, J. DE, op. cit.

⁴²⁷ Cfr. notes 395-396.

⁴²⁸ BRUTAILS, J. A., "Études critiques sur les origines de la question d'Andorre. Réponse à Baudon de Mony", a *Revue des Pyrénées*, 1891, p. 960-994.

⁴²⁹ *Ibidem*, p. 7-9.

⁴³⁰ *Ibidem*, p. 10.

⁴³¹ Cfr. 2.3.3.

⁴³² BAUDON DE MONY, CH., "La Vallée d'Andorre et les Évêques d'Urgell. Réponse à J. A. Brutails", en *Revue des Pyrénées et de la France méridionale*, IV, Toulouse, 1892, p. 561-571.

⁴³³ *Ibidem*, p. 3.

⁴³⁴ *Ibidem*, p. 12.

⁴³⁵ *Ibidem*.

Andorra:

“... la souveraineté des Vallées résidait en 1278 (Pareatge) en dehors de l'évêque d'Urgel et du comte de Foix”⁴³⁶.

Per aquesta raó, Andorra roman “*une seigneurie indivise*”⁴³⁷, amb una sobirania que resideix també “*en dehors*”. Una qüestió que romandrà pendent i controvertida durant bona part del segle XX.

8.- EL DESPLEGAMENT DE LES VIRTUALITATS DEL LLEGAT INSTITUCIONAL DEL SEGLE XIX ANDORRÀ EN EL DECURS DEL SEGLE XX

El segle XIX andorrà, considerat en la seguida de fets que integra globalment, amb llurs trets i amb llur dinàmica en múltiples direccions, constitueix un exponent palès del caràcter històric de les institucions d'Andorra, entès com un sistema que es desenvolupa en funció del seu esdevenir real⁴³⁸.

En efecte, en el decurs del segle XIX es produeix un nombre considerable d'esdeveniments que influeixen poderosament en una evolució –de tangibilitat diversa– de les institucions del Principat. D'una manera molt general es poden assenyalar com a més rellevants: el restabliment institucional del 1806 com a inici d'una acció més intensa de França a Andorra⁴³⁹, l'eclipsi de l'acció de la Mitra d'Urgell durant les conteses “carlistes” a Espanya, les quals propicien la ingerència dels seus governs a Andorra⁴⁴⁰, el protagonisme creixent del Consell General de les Valls amb la reivindicació de competències majors a l'interior i a l'exterior fins a contestar a les decisions i a la mateixa autoritat dels Coprínceps⁴⁴¹, i l'anomenada “*qüestió d'Andorra*” amb la seva radicalització i implicacions i amb el seu desenllaç efectiu⁴⁴². Els esdeveniments esmentats comportaren algunes modificacions de les institucions del Principat reflectides ja sigui en l'adopció de noves normes reguladores, com la “*Nova Reforma*” de 1866⁴⁴³, ja sigui per la creació de noves institucions, com les Delegacions Permanents dels Coprínceps⁴⁴⁴.

Més enllà, però, de les modulacions institucionals operades efectivament, el segle XIX andorrà conté unes potencialitats latents, que s'explicitaran i desplegaran en el decurs del segle XX. Ara bé, es mantindrà vigent la paradoxa del “*desacord quasi institucional dels Coprínceps*” amb la seva virtualitat de mantenir, de cuirassar i de traçar un disseny modern de la sobirania i de la independència del Principat amb la seva Constitució de 1993.

⁴³⁶ BRUTAILS, J. A., *La coutume d'Andorre* (2a edició), Andorra la Vella, 1965, p. 25, nota 9.

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 40.

⁴³⁸ Cfr. ZEMANECK, K., *op. cit.*, p. 43.

⁴³⁹ Cfr. 6.3.

⁴⁴⁰ Cfr. 7.1.2.

⁴⁴¹ Cfr. nota 380, 7.2.2.2, 7.3.2.2.

⁴⁴² Cfr. 7.3.

⁴⁴³ Cfr. 7.2.1.

⁴⁴⁴ Cfr. nota 402.

La individuació de totes les qüestions suscitées el segle XX per l'actuació de les potencialitats rebudes del segle anterior desborda l'àmbit propi d'aquest estudi. Per aquesta raó sembla apropiada la referència únicament a les grans qüestions institucionals nuclears del règim andorrà, la fixació i la consolidació de les quals fou objectiu primordial de la seva constitucionalització segons els paràmetres vigents en els sistemes democràtics dels nostres temps.

8.1.- La sobirania.

Durant bona part del segle XX –gairebé fins a la negociació del projecte de Constitució entre les representacions de cadascun dels Coprínceps i la del Consell General de les Valls– França mantingué formulacions, sovint ambigües i fins i tot contradictòries, sobre el tema d'Andorra. De resultes de certa polisèmia en els seus enunciats roman sempre l'equívoc sobre la naturalesa i la titularitat de la sobirania d'Andorra. En concret: si Andorra té una sobirania pròpia o bé si Andorra es troba integrada en la sobirania de França. És de tota evidència que la resposta que es doni a aquesta qüestió tindrà una projecció dominant i efectiva en l'acció de França o del Copríncep Francès –segons Zemanek, França i el Copríncep Francès no es diferenciaven en res en els enunciats francesos fins a partir de la dècada del 1950⁴⁴⁵– en l'exercici dels poders públics per part dels Coprínceps, que serà objecte d'estudi més endavant.

A final del segle XIX, França manifesta obertament que la sobirania sobre les Valls d'Andorra li pertany plenament i amb exclusivitat de tot altre titular⁴⁴⁶. En realitat, ja feia un segle que França s'expressava, més o menys veladament i, malgrat algun lapsus, en aquest mateix sentit. El 1795 considera Andorra part integrant de la República Francesa⁴⁴⁷. El Decret de Napoleó I, de 1806, reprèn la concepció subjacent en "*L'Arrêt du Conseil d'État du Roy et du Conseil des Finances*", del 1767, a favor de la sobirania exclusiva de França sobre Andorra⁴⁴⁸. La pretensió d'exclusivitat es reitera enfront de la monarquia borbònica restablerta a Espanya i enfront del Bisbe d'Urgell⁴⁴⁹. La nul·litat del Conveni de 1841, entre el Consell General de les Valls i el Govern d'Espanya, França la funda en atemptar contra:

*"les droits de souveraineté du roi et de l'évêque d'Urgel sur l'Andorre"*⁴⁵⁰

una expressió ambigua, perquè permet ser interpretada en el sentit que els drets del Rei i del Bisbe no són d'idèntica naturalesa respecte de la sobirania, com se sosté en el text al·ludit a la nota 450. Encara en el segle XIX, el Decret del President de la República Francesa, del 3 de juny de 1882, amb el qual es creà la nova institució del Delegat Permanent, confereix el poder de:

⁴⁴⁵ Cfr. ZEMANECK, K., op. cit. p. 46-48.

⁴⁴⁶ Cfr. nota 408.

⁴⁴⁷ Cfr. nota 317.

⁴⁴⁸ Cfr. 5.2.

⁴⁴⁹ Cfr. notes 344 i 353.

⁴⁵⁰ Cfr. nota 362.

“représenter l’État français dans l’exercice de ses droits de souveraineté”⁴⁵¹.

Fins al procés constituent, iniciat a la dècada del 1990, França segueix manifestant la concepció de la sobirania d’Andorra com a integrada en la sobirania francesa. A diferència, però, del mode emprat durant el segle XIX, no ho sol formular explícitament i directa, sinó que se sobreentén a partir de les categories jurídiques o doctrinals que els poders públics francesos atribueixen a Andorra. Una d’aquestes categories –molt sovintejada– és la de *“suzeraineté”*, com a concepte definitori del règim polític andorrà, i la *“cosuzeraineté”* com el propi poder dels Coprínceps:

“... placées (les Valls) sous la cosuzeraineté du Président de la République Française et de l’Évêque d’Urgell”⁴⁵².

“les deux Coprinces... exercent leur cosuzeraineté sur le territoire et la population des Vallées”⁴⁵³.

Fou sobretot en l’àmbit jurisdiccional francès on imperà la concepció d’Andorra com una *“suzeraineté”*, de la qual se’n derivaren dues conclusions fonamentals: la primera, que Andorra no era un territori estranger per a França i, la segona, que la jurisdicció francesa era competent a Andorra, a la qual es designava com a *“territori”* dependent de França. Una sentència de 12 de maig del 1859, en un pronunciament en el sentit suara exposat, constituí un precedent retingut comunament per la jurisprudència francesa durant la vigència de les institucions andorranes preconstitucionals:

“Attendu que à la Vallée d’Andorre (...) nous y exerçons un droit de suzeraineté (...) qui ne permet pas considérer son territoire comme étranger; et que, des lors, la loi pénale française peut s’y étendre (...)”⁴⁵⁴.

El concepte de *“suzeraineté”* ha connotat en el Dret Internacional el concepte afí de *“territori dependent”⁴⁵⁵*, que ha estat una altra categoria aplicada a Andorra, explícitament o implícita, per França. Generalment, el *“territori dependent”* es considera privat de sobirania, la qual exigeix la no dependència d’altres poders sobirans⁴⁵⁶. Un exponent palès de la condició de *“territori dependent”* és el recurs a la *“clàusula colonial”* per a estendre-hi la vigència d’un Tractat Internacional⁴⁵⁷. Més endavant es tractarà de l’ús de dita clàusula pretès per França enfront d’Andorra. No obstant això, escau ara remarcar la justificació de

⁴⁵¹ Cfr. BÉLINGUIER, B., op. cit., p. 62.

⁴⁵² Nota oficial del Ministeri d’Afers Estrangers de França, de 8 de desembre de 1925, adreçada a la Societat de Nacions (Cfr. ZEMANEK, K., op. cit., p. 108).

⁴⁵³ Memoràndum del Copríncep Francès, de 19 d’octubre de 1972, adreçat al Copríncep Episcopal (Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les Institucions d’Andorra (1975-1981)*, op. cit., p. 259).

⁴⁵⁴ Cfr. Cour de Cassation, chambre criminelle, arrêt Vives, 12 mai 1859, I. 975 (Rec. Dalloz, 1859. I. 899. Cfr. també Rec. Dalloz, 1952.I.764; 1906, II, 164. 1960, sommaires 72. No obstant això, alguns òrgans institucionals francesos modularen la línia seguida per la jurisprudència ordinària: el Consell d’Estat (Rec. Dalloz, 1934. III,56) i el Tribunal de Conflictes (Juris-classeur périodique, 1950, n. 5.542)

⁴⁵⁵ Alguns Convenis Internacionals recullen la identificació entre *“suzeraineté”* i *“territori dependent”*. Així, per exemple, el Conveni d’Aviació Civil Internacional, de 7 de desembre de 1944, en el seu article 2: *“A los fines del presente Convenio se consideran como territorio de un Estado las áreas terrestres y las aguas territoriales adyacentes a ellas que se encuentren bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de dicho Estado”*.

⁴⁵⁶ Cfr. ZEMANEK, K., op. cit., p. 131.

⁴⁵⁷ Cfr. GECK, W. K., *“Kolonialklausel”*, a *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlín, 1961, II, p. 256.

principi que França en feu:

“... il appartient seulement au Président de la République Française, Co-Prince d’Andorre, la représentation de la Principauté à l’extérieur et notamment de décider si une Convention internationale doit ou non s’appliquer à ce territoire”⁴⁵⁸.

El raonament contingut en el text suara transcrit condueix a una altra categoria emprada per França: Andorra no és un Estat. Així ho explicità la representació francesa en la Conferència internacional sobre protecció de fonogrames, que va tenir lloc a Ginebra l’any 1971:

“... los Valles de Andorra no constituyen un Estado, sino un territorio”⁴⁵⁹.

Aquesta succinta referència a la sobirania d’Andorra permet concloure que França, des del segle XIX fins a una època molt propera al procés constituent andorrà, considerà el Principat integrat a la sobirania francesa, adoptant formulacions explícites en aquest sentit o aplicant a Andorra categories doctrinals d’efecte equivalent. No obstant això, existeix algun lapsus que resulta incoherent amb el lineament conceptual observat constantment i que és corregit amb formulacions posteriors contradictòries. Es poden citar dues ocurrencies exemplificatives en aquest respecte.

El primer fet, remarcable per la seva excepcionalitat, és la Nota del Ministeri d’Afers Estrangers de França, del 15 de juny del 1971, en la qual, a requeriment i protesta del Govern espanyol enfront d’un pronunciament judicial considerant Andorra sota la jurisdicció francesa, s’afirma que:

“... les Vallées d’Andorre sont et demeurent placées sous la souveraineté personnelle et exclusive des deux Co-Princes d’Andorre: l’Évêque de la Seo d’Urgel et le Président de la République française. Il s’ensuit que ni l’État français ni aucun autre État ne sont en droit d’exercer leur souveraineté dans les Vallées”⁴⁶⁰.

Un segon fet, en contradicció amb la Nota del 1971, que s’acaba de transcriure, és un conjunt de Notes que Zemanek denomina “*du côté français*”, rebudes per ell mateix, perquè fossin tingudes en compte en l’elaboració del Dictamen que el Consell General de les Valls li encomanà. En una d’aquestes Notes se sentència que:

“les deux Co-Princes, qui sans doute ont le pouvoir législatif et administratif, n’ont pas le pouvoir juridique de transformer radicalement l’statut de l’Andorre. Personne n’a le pouvoir de transformation radicale car personne n’a la souveraineté en Andorre”⁴⁶¹.

Zemanek es limita a qualificar com a fals el darrer enunciat del text, que ell mateix

⁴⁵⁸ Memoràndum del Copríncep Francès, de 7 d’agost de 1970, adreçat al Copríncep Episcopal (Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d’Andorra...*, op. cit., p. 262).

⁴⁵⁹ Cfr. Conferència internacional sobre protecció de fonogrames, Ginebra, 1971, UNESCO/OMPI/PHON, 2/34.

⁴⁶⁰ Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d’Andorra...*, op. cit., notes 533-534.

⁴⁶¹ Cfr. ZEMANEK, K., op cit., p. 151.

reprodueix; però de les premisses establertes pel corrent que integra el territori andorrà en la sobirania de França, admet que resulta coherent la tesi sostinguda en les Notes al·ludides, mantinguda permanentment i invariada per França sota la vigència de les institucions andorranes preconstitucionals, segons la qual:

*“... il serait impossible, sur le plan constitutionnel français, que le Chef de l'État français soit en même temps chef d'un État étranger”*⁴⁶²⁴⁶³.

8.2.- L'exercici dels poders públics per part dels Coprínceps.

La concepció de la sobirania d'Andorra, talment com s'ha exposat en l'anterior 8.1, constituí un condicionament i un obstacle insuperable per a l'exercici conjunt dels poders dels Coprínceps en àmbits capitals del poder públic andorrà. Fins a la Constitució del Principat del 1993 generà una confrontació de posicions antitètiques entre ambdós Coprínceps, que abonà amb escreix la qualificació de *“desacord quasi institucional”*⁴⁶⁴. D'aquella situació de conflicte, potenciada per l'asimetria dels Coprínceps, es derivaren sovint efectes negatius per als interessos d'Andorra, la percepció i ponderació dels quals operaren com a contrapès i impulsaren la interacció dels òrgans institucionals vers la direcció més convenient per al bé comú del Principat.

8.2.1.- En l'àmbit exterior.

⁴⁶² Ibídem, p. 179.

⁴⁶³ Respecte a la posició general del Copríncep francès François Mitterrand, en relació amb el procés constituent andorrà, vaig mantenir tres entrevistes amb el senyor Jean-Yves Caullet, Conseller Tècnic de la Presidència de la República i Cap de la delegació del Copríncep Francès a la Comissió Tripartida, els dies 13 de novembre de 1996, 13 de març de 2016 i 28 de novembre de 2018, en les quals em manifestà que l'argument que històricament havia bloquejat la negociació constitucional per part del Copríncep Francès era l'anàlisi jurídica permanent dels serveis jurídics del Ministeri d'Assumptes Exteriors francès que opinaven que atès que el president de la República era Cap d'Estat de França no podia ser cap d'un altre Estat. Declaració del senyor Jean-Yves Caullet, havent estat expressament autoritzat l'autor de la tesi, per a la seva reproducció: *“El que històricament havia frenat la negociació constitucional era una anàlisi jurídica permanent, dels serveis jurídics del Ministeri d'Afers Exteriors francès (Quai d'Orsay) que explicava que, atès que el president de la República Francesa era Cap d'Estat, no podia ser cap d'un altre Estat. Des del moment que hi ha una formalització política de la demanda andorrana, per part dels representants elegits del Consell General, des del moment que hi ha dificultats a nivell de l'statu quo d'ordre jurídic a nivell europeu, el que succeeix a França és que el president de la República, que observa el conjunt d'aquests elements, diu: «A veure, si no em moc sobre aquesta posició del Quai d'Orsay, aniré en contra d'una voluntat legítima, democràtica dels elegits que representen el poble andorrà (el que no m'agradaria); ahora correré el risc de tenir, de nou, maldecaps, pel fet d'un règim que esdevé obsolet, segons les normes de dret internacional, sobretot als ulls del Tribunal Europeu de Drets Humans. Tot això, perquè atribuiria una fe i una infal·libilitat a una anàlisi jurídica que no ha estat mai revisada i que sempre és presentada de nou i de la mateixa manera pels serveis jurídics del Ministeri d'Afers Estrangers de França (Quai d'Orsay)».* Alguns dies abans de la primera reunió Tripartida, el president François Mitterrand va demanar que consultessin el responsable dels serveis jurídics del Quai d'Orsay, Jean-Pierre Puissechet. Recordo molt bé aquella conversa amb ell, el qual, a la primera qüestió que li faig sobre la sobirania internacional d'Andorra, em va respondre: *“Això no és possible, la Constitució Francesa s'hi oposa”. Jo li vaig demanar al senyor Puissechet si em podia indicar l'article que parla d'això. La meua pregunta no li va agradar. Seguidament li vaig dir: en tot cas partim d'aquí a dos dies amb un mandat del President que és: separació de poders, Estat andorrà, democràcia, sobirania internacional i manteniment de la institució dels Coprínceps. Finalment vaig tenir el dia abans de marxar una nota de cinc pàgines. Les quatre primeres m'explicaven que això no era possible però que malgrat tot, podíem començar a treballar”.*

⁴⁶⁴ Cfr. 4.

En el segle XX es dissipa la “*qüestió d’Andorra*” en els termes que s’havia plantejat en la conjuntura insòlita de les dues darreres dècades del segle XIX. Malgrat que els Bisbes d’Urgell mantenen el títol de “*Princeps Supremus*”, no obstant, s’entén en el sentit de “*cosobirania*”, talment com es trobava asserit en un gran nombre de precedents⁴⁶⁵.

Ara bé, les argücies entorn de la sobirania d’Andorra, exposades en l’anterior 8.1., pervertien el concepte de cosobirania buidant-lo essencialment de contingut propi d’Andorra, sobretot en l’àmbit exterior amb la conseqüent negació de la base per al reconeixement de la personalitat internacional del Principat i també amb la conseqüent negació d’òrgans institucionals andorrans legitimats per actuar des d’una personalitat internacional mancada de base. Zemanek assenyala els efectes derivats òbviament d’aquella concepció deformada de la sobirania d’Andorra, a l’exterior i també amb possibles efectes jurídics a l’interior: el pretès monopoli francès de la protecció diplomàtica i consular dels andorrans a l’estranger, considerats com a “*ressortissants français*”, i en l’extensió a Andorra dels Tractats Internacionals conclusos per França⁴⁶⁶.

Les qüestions sobre la personalitat internacional d’Andorra i sobre els òrgans institucionals competents per actuar a l’exterior en nom del Principat foren la pedra de toc per assajar la sobirania pròpia d’Andorra i, conseqüentment, l’autenticitat dels poders d’ambdós Coprínceps per a exercir-la per igual en tots els àmbits. En aquest terreny se situaren les confrontacions més antitètiques. L’estratègia del Copríncep Episcopal operà des del terreny dels fets, més que des d’argumentacions teòriques enfront dels conceptes equívocs i alambinats contra la sobirania pròpia d’Andorra. La confrontació paralitzà accions volgudes pel Consell General de les Valls, el qual constatà i avaluà els perjudicis de divers ordre que se’n derivaren per als interessos d’Andorra, i impulsà les reformes necessàries per a prevenir-los i conjurar-los, interaccionant objectivament en la mateixa direcció que el Copríncep Episcopal.

En el marc d’aquest estudi escau fer una breu referència a les principals qüestions debatudes, remetent-nos a estudis publicats durant la segona meitat del segle XX, que s’han endinsat en la complexitat del debat⁴⁶⁷.

La primera qüestió bàsica consistí a determinar si l’Andorra preconstitucional gaudia o estava privada de personalitat internacional. El Copríncep Francès refusava atorgar personalitat internacional a Andorra, perquè el Principat:

- era un senyoriu: “(...) *les deux Co-Princes exercent leur co-suzeraineté sur le territoire et la population des Vallées*”⁴⁶⁸;

⁴⁶⁵ Cfr. notes 258, 331, 373, 375, 377.

⁴⁶⁶ Cfr. ZEMANEK, K., op. cit., p. 47 i s.

⁴⁶⁷ Cfr. VIÑAS FARRÉ, R., “El Treaty Making Power y la representación internacional del Principado de Andorra”, *Revista Jurídica de Catalunya*, Barcelona, 1976, n. 2, p. 319-342; “La protección de los andorranos en el extranjero y el establecimiento de relaciones consulares con el Principado de Andorra”, *Libro-homenaje al Profesor Luís Martín-Balesteros*, Saragossa, 1983, p. 639-663; ZEMANEK, K. op. cit.; MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d’Andorra (1975-1981)*, op. cit.

⁴⁶⁸ Memoràndum del Copríncep Francès, de 19 de desembre del 1972, adreçat al Copríncep Episcopal (Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d’Andorra...*, op. cit., p. 259).

- era un territori: “(...) il appartient seulement au Président de la République Française, Co-Prince d’Andorre, de décider si une Convention internationale doit ou non s’appliquer à ce territoire”⁴⁶⁹;

- no era un Estat: “L’Andorre n’étant pas un État reconnu internationalement, les deux Co-Princes n’ont, en tant que tels, aucun pouvoir sur le plan international; ils ne peuvent de ce fait ni parler au nom des Vallées ni confier à d’autres les soin de le faire puisqu’on ne peut pas déléguer un pouvoir qu’on ne possède pas”⁴⁷⁰.

Com ja s’ha assenyalat precedentment, la tesi oposada pel Copríncep Episcopal es fonamentà, més que en teoritzacions, en la força de la realitat dels fets, que promogué activament, sobretot a partir de la segona meitat del segle XX, fent-se representar en Conferències internacionals, figurant com a signatari en nom d’Andorra en Tractats internacionals, assolint cert arranjament en matèria de representació consular, etc. Aquesta manera de procedir perseguia el reconeixement factual d’Andorra per la Comunitat Internacional –fet determinant per ser-ne subjecte– i el trencament del cercle viciós enginyat amb la pretensió que els actes francesos fossin considerats com una pràctica internacional enfront d’Andorra, quan, en realitat, cap Estat, fora de França, s’oposà que Andorra participés en Conferències internacionals o formés part de Tractats internacionals. Des del terreny dels fets, el Copríncep Episcopal argumentava que Andorra:

“(...) ha conclòs tractats internacionals, ha assistit a moltes conferències internacionals, sobretot en el marc de la UNESCO, la qual, interpretant correctament l’estatut internacional d’Andorra i malgrat la protesta del Copríncep francès, segueix invitant-lo (el Copríncep Episcopal)”⁴⁷¹.

El raonament del text, suara transcrit, coincideix amb el de Karl Zemanek, qui afirma que, si el Govern francès pretén que Andorra no ha tingut mai personalitat internacional o que no ha tingut mai cap forma d’accés a l’ordenament jurídic internacional, està en contradicció amb els fets⁴⁷².

Una segona qüestió bàsica en debat versà sobre l’òrgan competent per actuar en nom d’Andorra en l’àmbit internacional.

El Copríncep Francès, no com a tal, sinó com a President de la República Francesa, pretengué atribuir-se exclusivament la competència per a exercir qualsevulla acció exterior d’Andorra. Les raons invocades poden reduir-se a tres, que el Copríncep Episcopal refusà contradictòriament.

⁴⁶⁹ Memoràndum del Copríncep Francès, de 7 d’agost del 1970, adreçat al Copríncep Episcopal (Cfr. ibídem, p. 263).

⁴⁷⁰ Memoràndum del Copríncep Francès, de 8 de juny del 1971, adreçat al Copríncep Episcopal (Cfr. ibídem, p. 263).

⁴⁷¹ Memoràndum del Copríncep Episcopal, de 21 de desembre del 1971, adreçat al Copríncep Francès (Cfr. ibídem, p. 265).

⁴⁷² Cfr. ZEMANEK, K., op. cit., p. 147.

La primera raó es formulà com segueix:

“(...) le fait d’être Chef d’État fait bénéficier le Co-Prince français du statut de personne internationale et l’habilite en conséquence à défendre les intérêts des Vallées sur le plan international”⁴⁷³.

L’antítesi oposada pel Copríncep Episcopal adduí la fal·làcia d’aquesta argumentació:

“Affirmer que el Copríncep francès posseeix, per la seva qualitat de Cap de l’Estat Francès, personalitat internacional, mentre que el Copríncep Episcopal, per la seva qualitat de Bisbe de l’Església Catòlica, no en té, resulta totalment incorrecte, per quant ni els Coprínceps d’Andorra ni els demés Caps d’Estat tenen personalitat jurídica internacional, de la qual gaudeixen sols els subjectes de dret internacional (Estats, Organismes internacionals, Santa Seu i potser l’Orde de Malta)”⁴⁷⁴.

La disposició de mitjans, que l’Estat francès pot prestar al Copríncep Francès atorgant-li capacitat d’exercir la representació exterior d’Andorra, és una altra de les raons adduïdes. El Copríncep Episcopal la contestà al·legant, per una part, la confusió entre Estat francès i Copríncep Francès implícita en el raonament, i, per altra part, la igual capacitat del Copríncep Episcopal de disposar de mitjans oferts per l’Estat espanyol⁴⁷⁵.

Una tercera raó es volgué fonamentar en un pretès repartiment de competències:

“... l’Évêque d’Urgel exerçant seul les pouvoirs liés à sa vocation spirituelle et le Chef de l’État français représentant plus particulièrement l’Andorre sur le plan international”⁴⁷⁶.

Aquest raonament té com a premissa la teoria sostinguda, gairebé en solitari, per Charles Rousseau, tinguda comunament per absolutament errònia⁴⁷⁷.

La problemàtica suscitada sobre la personalitat internacional d’Andorra i sobre la competència de la seva acció exterior, arrelada en una concepció, almenys equívoca, de la sobirania del Principat, fa la impressió d’una “qüestió d’Andorra” en el segle XX, protagonitzada –inversament– pel costat francès. La qüestió, però, es considerarà de tanta entitat que fou objecte d’una regulació molt acurada, tant en el text de la Constitució del Principat del 1993, com en el Tractat Trilateral –entre Andorra, Espanya i França– previst per la Disposició Addicional Primera de la mateixa Constitució.

⁴⁷³ Memoràndum del Copríncep Francès, de 8 de juny del 1971, adreçat al Copríncep Episcopal (Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d’Andorra...*, op. cit., p. 267).

⁴⁷⁴ Memoràndum del Copríncep Episcopal, de 21 de desembre del 1971, adreçat al Copríncep Francès (ibídem).

⁴⁷⁵ Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d’Andorra...* op. cit., p. 268.

⁴⁷⁶ Memoràndum del Copríncep Francès, de 19 d’octubre del 1972, adreçat al Copríncep Episcopal (Cfr. ibídem, p. 270).

⁴⁷⁷ Cfr. BÉLINGUIER, B., op. cit., Prefaci i p. 73.

8.2.2.- En l'àmbit interior.

En l'àmbit interior s'imposà, progressivament, el “*coprincipat*” en els diversos vessants de l'exercici dels poders públics per part dels Coprínceps, tret d'alguna incidència puntual de concepcions inveterades, i subsistent alguna matèria objecte d'un exercici diferenciat.

Malgrat la pauta d'actuació marcada pel “*coprincipat*”, es manté el caràcter històric de les institucions preconstitucionals d'Andorra⁴⁷⁸, del que deriven algunes particularitats en l'exercici dels poders dels Coprínceps, entre les quals convé remarcar dos aspectes. Per una part, el fet que les institucions andorranes no s'estructuraven aleshores segons les tècniques modernes de la divisió de poders donava lloc que cadascuna d'elles –a més de la dels Coprínceps– pogués retenir poders normatius, governatius i judicials. Per altra part, els nous òrgans d'exercici dels poders dels Coprínceps, creats el segle XIX⁴⁷⁹, adquirien protagonisme amb la conseqüent disminució de l'acció personal i directa dels mateixos Coprínceps.

Com a resultat destacat d'aquests precedents, les normes escrites –les normes “*pàtries*” segons una nomenclatura sovintejada en la tradició del Principat– van adquirint preponderància en les fonts del Dret andorrà. Adopten la forma de “*Decrets*” emanats dels Delegats Permanents o dels Veguers dels Coprínceps.

Els Decrets adoptats conjuntament pels Delegats Permanents esdevenen preponderants a partir de la dècada del 1920. Regulen aspectes cabdals del sistema institucional andorrà: nacionalitat, drets polítics, sistema electoral, drets civils i laborals, activitats econòmiques i mercantils, estructura parroquial, acció de les administracions públiques i llur control administratiu i judicial, reforma institucional, etc.⁴⁸⁰. Els Decrets dels Veguers regulen, conjuntament, matèries, ja sigui vinculades a llurs competències històriques –justícia i ordre públic–, ja sigui en altres matèries en virtut d'una delegació especial dels Coprínceps o dels Delegats Permanents⁴⁸¹. La creació i regulació dels òrgans institucionals de cadascun dels Coprínceps, i en particular els respectius Tribunals Superiors de Justícia Civil, foren matèries privatives de cadascun d'ells⁴⁸².

L'actuació conjunta dels Delegats Permanents en el vessant governatiu-administratiu destaca en matèria de concessions administratives en compliment de l'Acord del 25 de febrer del 1881⁴⁸³, entre les quals, en el decurs del segle XX, susciten una problemàtica molt complexa les relatives a l'explotació dels recursos hidroelèctrics i

⁴⁷⁸ Cfr. nota 438.

⁴⁷⁹ Cfr. nota 444.

⁴⁸⁰ Vegi's el recull a MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. (1900-1979), Andorra, 1980; vol. (1980-1993), Lleida, 1998.

⁴⁸¹ *Ibíd.*, Introducció, 4, b).

⁴⁸² *Ibíd.*, vol. (1900-1979), 1.6.1., 1.6.4., 1.6.5, 1.6.6., 1.6.7.

⁴⁸³ Cfr. l. nota 382.

de l'espectre radiant d'Andorra⁴⁸⁴. L'actuació conjunta dels Veguers se centra principalment en l'objectiu de l'ordre i de la seguretat pública amb l'ordenament i el comandament del cos policial.

En relació amb l'ordre públic, cal fer esment al conflicte entre els Coprínceps, expressiu de la permanència de les concepcions exposades en l'anterior 8.1. Se suscità per la pretensió francesa d'arrogar-se poder i competències exclusives sobre l'ordre públic a Andorra, en ocasió del pas per Andorra vers Espanya de refugiats espanyols a França com a conseqüència de la Guerra Civil del 1936-1939 –els anomenats “maquis”– a les darreries de la Segona Guerra Mundial. La intervenció de la gendarmeria francesa a Andorra l'any 1933 a causa de la seva situació política i social, així com una intervenció posterior durant la Guerra Civil espanyola, no solament foren considerades suficients per a motivar una tercera intervenció en ocasió del pas dels “maquis” l'any 1944, sinó també per a reivindicar els:

“(...) droits incontestables de la France, à qui incombe seule la charge du maintien de l'ordre dans les Vallées”⁴⁸⁵.

L'oposició del Copríncep Episcopal a la reivindicació francesa del dret exclusiu del manteniment de l'ordre públic al Principat s'instrumentà tant en el terreny de la confrontació dialèctica, com amb el fet d'enviar també força pública a Andorra, com es desprèn de la carta del Copríncep Iglesias adreçada al President i Copríncep De Gaulle:

“Me creí (...) en el derecho, y por consiguiente en el deber de enviar fuerzas en número y condiciones iguales a las enviadas por V.E., con la manifiesta finalidad de restablecer y mantener el equilibrio tradicionalmente observado entre nosotros, y compartir la carga, la responsabilidad y el honor de velar por la independencia, orden e inviolabilidad del territorio de nuestro Principado”⁴⁸⁶.

Segons l'autor del qual s'han extret els dos textos suara transcrits, el Copríncep Francès no reivindicà mai més la competència exclusiva en matèria d'ordre públic a Andorra.

Fins a l'entrada en vigor de la Constitució del Principat, el poder judicial pertanyia plenament als Coprínceps, coherentment amb el caràcter històric de les institucions andorranes. Durant el segle XX l'exercien per mitjà de la seva pròpia estructura institucional, per bé que de forma diferenciada, segons la matèria de l'objecte del judici. La justícia penal era exercida conjuntament per l'anomenat Tribunal de Corts, a la composició del qual pertanyien els Veguers i el Jutge d'Apel·lacions, i hi intervenien uns dits “raonadors” designats pel Consell General de les Valls. En les causes civils, el Jutge (Batlle) o Tribunal Superior, enfront del qual el ciutadà accionava lliurement, esdevenia el sol competent per a substanciar la causa, independentment del Copríncep que l'hagués designat. Les normes i actes administratius provinents del Consell General de les Valls o

⁴⁸⁴ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. (1900-1979), 2.1.

⁴⁸⁵ Lletre del Copríncep Francès, del 17 de novembre del 1944, adreçada al Copríncep Episcopal (Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. (1975-1981), op. cit., nota 605).

⁴⁸⁶ Lletre del Copríncep Episcopal, del 9 de desembre del 1944, adreçada al Copríncep Francès (ibídem).

de les entitats comunals eren recurribles per un procediment anomenat “*Recurs en queixa*” –una adaptació de la “*suplicatio*” romana configurada posteriorment pel “*jus comune*” (romà-canònic)⁴⁸⁷–, adreçat i resolt històricament pels Coprínceps, i, a partir del segle XX, pels Delegats Permanents de forma conjunta⁴⁸⁸.

La primera fase de la reforma institucional, implementada pel Decret del 15 de gener del 1981, comportà modificacions importants en l'estructura i funcionament dels òrgans judicials: la creació d'una jurisdicció administrativa i fiscal, que se substituï el “*Recurs en queixa*” contra actes administratius, la promulgació d'un codi penal, la creació d'una segona instància de jurisdicció penal i l'adopció de noves normes de procediment per a garantir aquells drets que s'integren en el dret a la jurisdicció.

8.3.- La interacció potent de les institucions de base popular protagonitzada pel Consell General de les Valls.

En la composició d'aquest estudi s'ha recorregut des del seu començ al símil de la interacció sociològica entesa com el conjunt d'estímuls, d'impulsos, de reaccions efectives, que els individus o els col·lectius generen en les relacions dels uns amb els altres. L'abstractesa del concepte permet la seva aplicació a les relacions polítiques i institucionals, les quals es desenvolupen per i en l'alteritat personal.

El símil escau molt bé al desenvolupament polític i institucional andorrà, degut a dos factors principals que els singularitzen. L'un és el caràcter històric de les institucions d'Andorra, perquè –com ja s'ha subratllat precedentment– s'han configurat bàsicament per les vicissituds de la pròpia història; l'altre és el règim de Copríncipat –dual i asimètric–, que, juntament amb les institucions de base popular origina un sistema complex de multiplicitat de pols d'interacció.

Durant el segle XIX, el Consell General de les Valls, en tant que l'expressió i representació més alta de les institucions de base popular, interacciona amb intensitat progressivament dominant, potenciada sovint amb la conjunció objectiva de la interacció de l'un o de l'altre Copríncep de resultes de llurs desacords. Desplegà així virtualitats llegades pel segle XIX andorrà, en el transcurs del qual el Consell General de les Valls s'enforteix enfront d'uns Coprínceps enfrontats mútuament o unilateralment eclipsats i amb l'atansament –seductor o barallós– dels Governes veïns, que li reconeixen “*de facto*” la capacitat de tractar. L'expressió significativa d'aquell llegat es troba en l'escrit del Consell General adreçat al Bisbe d'Urgell i al Papa, de l'any 1894⁴⁸⁹, del qual s'ha fet recensió en l'anterior 7.3.2.2.

L'estructuració d'aquest apartat està condicionada per la impossibilitat d'individuar exhaustivament les interaccions del Consell General de les Valls en la gran diversitat

⁴⁸⁷ MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. (1900-1979), op. cit., p. 24 i s.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, 1.6.2, 1.6.3.

⁴⁸⁹ Cfr. nota 410.

d'àmbits en els quals opera en el transcurs del segle XX. Per tant, s'imposa l'opció metodològica, una vegada més, de reducció a les grans qüestions institucionals del règim andorrà⁴⁹⁰, i a les grans línies de l'acció del Consell General de les Valls, la qual transcendeix l'àmbit de la "*jurisdicció i facultat econòmica de tota la terra d'Andorra*", que li atribuï el *Manual Digest*⁴⁹¹.

8.3.1.- La interacció de política econòmica amb incidència institucional.

La política del Consell General de les Valls durant els segles XIX i XX perseguia un objectiu primordial: remeiar l'economia de subsistència del Principat i els condicionaments socials que comportava. El segle XIX les expectatives de progrés es fiaven de les concessions del joc amb la realització d'obres importants d'infraestructura implicades, a la qual els concessionaris s'obligaven i que ells mateixos s'encarregaven de pregonar i de magnificar. La decepció de la població per l'oposició dels Coprínceps a aprovar les concessions⁴⁹² i els ressentiments per la repressió dels seus promotors⁴⁹³ es volgueren remeiar amb la promoció d'iniciatives per part de França i d'Espanya de construcció de carreteres i, en general, de serveis públics –telègraf, telèfon, escoles, correus, etc.– que es dugueren a terme sobretot en les primeres dècades del segle XX.

Algunes concessions plantejades a inici del segle XX –sobre aprofitament de recursos hidroelèctrics⁴⁹⁴, sobre apostes a curses de cavalls⁴⁹⁵, sobre emissió de segells postals⁴⁹⁶– es frustraren. A partir de la dècada de 1930, s'implementen dues concessions, una d'hidroelèctrica i una altra de radiodifusió. La seva execució donarà lloc, durant una cinquantena d'anys, a un gran nombre de conflictes, els quals constituïran un test sobre l'estat i la capacitat de les institucions andorranes.

La concessió a "Forces Hidroelèctriques d'Andorra" (FHASA), atorgada l'any 1929 pel Consell General de les Valls i aprovada pels Coprínceps conformement amb l'Acord del 1881⁴⁹⁷, suscità ben aviat conflictes de notable envergadura. L'any 1936, el Consell General pretengué declarar la caducitat de la concessió per incompliment del contracte, principalment per la manca de construcció de la totalitat dels salts pactats. El creixement d'Andorra a partir de la Segona Guerra Mundial –la seva població es quintuplicà entre el 1950 i el 1975– invertí el plantejament inicial de la concessió: Andorra passà d'exportadora a importadora d'electricitat. La nova situació demandà noves regles sobre l'energia disponible per al consum intern i incidí en els seus costos, no solament per manca d'exportació, sinó també per les inversions necessàries per a adequar les infraestructures d'importació d'electricitat de França i d'Espanya. Els contenciosos que hi hagué entre el Consell General de les Valls i la concessionària hagueren de ser resolts definitivament,

⁴⁹⁰ Cfr. 8, in fine.

⁴⁹¹ "*De la Introduccio, o principi, y constitucio, o composicio del Consell General. ...sos Princeps, los quals atenen la Justicia de ellas declararen a favor del dit Comu la jurisdiccion y facultat economica de tota la terra de Andorra...*" (Llibre III, Cap. I).

⁴⁹² Cfr. nota 381.

⁴⁹³ Cfr. notes 379, 380, 383.

⁴⁹⁴ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. (1900-1979), op. cit., 2.1.1., 2.1.2., 2.1.3, 2.1.4.

⁴⁹⁵ *Ibídem*, 2.1.9.

⁴⁹⁶ *Ibídem* 2.2.5.

⁴⁹⁷ Cfr. nota 382.

gairebé sempre, pels Delegats Permanents dels Coprínceps. El fet revifà en el Consell General una reacció anàloga a la suscitada per l'Acord del 1881: la reivindicació de competències considerades pròpies de la seva institució⁴⁹⁸. Aquesta vegada, però, no es resignà i es feu amb l'objecte de la concessió mitjançant el seu rescat⁴⁹⁹.

Les concessions de radiodifusió –una de l'any 1935 i dues de l'any 1961– no assoliren mai el caràcter d'acte administratiu ferm, per manca d'aprovació definitiva per part dels Coprínceps. Això no obstant, la situació no fou obstacle per al funcionament d'una primera emissora a partir de la segona meitat de la dècada del 1930 i de dues emissores a partir del 1960 fins a la dècada del 1980. Seria prolix referir el nombre i complexitat dels contenciosos que la radiodifusió des d'Andorra suscità, a causa de la seva incidència en l'equilibri de relacions mantingut tradicionalment per Andorra amb els dos Estats veïns en funció de llurs interessos polítics i econòmics. Ara bé, cal assenyalar que la normalització de la radiodifusió i la seva subsistència es veié obstaculitzada definitivament pel contenciós entorn a la personalitat internacional d'Andorra i de l'exercici de la seva acció exterior, al qual s'ha fet referència en l'anterior 8.2.1. França s'atribuí una competència exclusiva en un àmbit determinant de la radiodifusió des d'Andorra:

“(...) les puissances signataires des conventions internationales de télécommunications ont toujours considéré la France comme responsable, sur le plan international, des activités de l'Andorre en matière de radiodiffusion (...) la tradition constante des conférences internationales a été de considérer qu'il appartient au Gouvernement français de représenter dans ces conférences les intérêts internationaux de l'Andorre”⁵⁰⁰.

Des de la posició dominant que França havia aconseguit en els organismes internacionals competents en l'atribució de les freqüències, tenia capacitat de fer prevaler els seus interessos en la radiodifusió des d'Andorra enfront d'Espanya i del Principat. Però aquesta situació motivà que, més enllà dels interessos de qualsevol ordre derivats de les concessions, l'assumpció de la responsabilitat sobre l'atribució de les freqüències fos considerada pel Consell General com a condició “*sine qua non*” per a prorrogar les concessions a partir del 1981:

“(...) l'acceptació d'Andorra com a membre de la U.I.T. i de la U.E.R. i l'enregistrament de les freqüències d'ones i de la posició orbital del satèl·lit a favor d'una entitat andorranera és condició prèvia de qualsevol eventual i futur acord en matèria de radiodifusió”⁵⁰¹.

La decisió del Consell General de les Valls donà lloc al fet que ambdós Coprínceps sol·licitessin l'ingrés d'Andorra a la Unió Internacional de Telecomunicacions mitjançant escrits paral·lels del mateix tenor –que representà una primera fissura de la tesi mantinguda per França–. Però una aplicació absolutament rígida dels terminis hàbils de

⁴⁹⁸ Cfr. 7.2.2.2, in fine.

⁴⁹⁹ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. (1980-1993), op. cit., 2.2.8.

⁵⁰⁰ Escrit del Veguer Francès, de 8 de juliol del 1949, adreçat al Veguer Episcopal. La mateixa posició es mantingué per França en la Conferència Regional de Radiodifusió celebrada a Ginebra l'any 1984 (Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra*, op. cit., nota 866).

⁵⁰¹ Acta del Consell General de les Valls, Sessió de l'1 de juny del 1982.

votació per part dels membres de dita Unió impedí aleshores acollir la sol·licitud d'Andorra, malgrat que obtingué la majoria dels 2/3 de vots favorables requerits, fora del termini hàbil⁵⁰². La peripècia induí a sospitar sobre alguna estratègia encaminada a aquest resultat, la qual cosa suposà el cop de gràcia a una radiodifusió andorrana amb capacitat d'ultrapassar àmpliament les fronteres del Principat.

Tenint en compte la importància que adquirí el turisme pel que fa al desenvolupament econòmic d'Andorra, el Consell General de les Valls sol·licità als Coprínceps, l'any 1978, iniciar el procés d'ingrés d'Andorra a l'Organització Mundial del Turisme (OMT) com a membre de ple dret. Formalitzat pels Veguers en qualitat de "membre associat", motivà l'oposició del Copríncep Episcopal perquè la condició de membre associat implicava, segons els estatuts de l'OMT, atribuir a Andorra la categoria de territori privat d'exercici de relacions internacionals. Conseqüentment, el Copríncep Episcopal manifestà directament a l'OMT la raó de la seva oposició. Una vegada més, el desacord entorn a les qüestions internacionals frustrà la voluntat del Consell General de les Valls⁵⁰³.

Les majors i més transcendents qüestions institucionals i econòmiques foren considerades pel Consell General de les Valls i pel Govern arran del procés d'integració d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea (CEE) a la dècada del 1980. França avançà la seva estratègia:

- significant a la Comissió de la CEE:

*"... les Vallées d'Andorre ne possèdent pas la souveraineté internationale et ne peuvent donc être qualifiées d'État au sens du droit international. Elles sont soumises à une co-suzeraineté dérivée du droit féodal permettant le partage de la puissance publique entre diverses autorités. Dans cette perspective, les deux co-princes se partagent les compétences internes des Vallées et les relations extérieures de celles-ci sont assurées par le Président de la République Française en sa qualité de co-prince"*⁵⁰⁴

- proposant un procediment consistent a obtenir de les autoritats andorranes un acord sobre els intercanvis comercials CEE-Andorra, que la delegació francesa prop de la Comunitat faria incloure al Tractat d'adhesió d'Espanya a dita Comunitat.

Tant el Copríncep Episcopal com el Consell General de les Valls i el Govern s'oposaren al pla francès. El Copríncep Episcopal ho significà al President de la Comissió de la CEE, enviant a tal efecte el seu Delegat Permanent a Brussel·les⁵⁰⁵. El Consell General decidí per unanimitat exigir la negociació directa del Principat amb la CEE, invocant la "sobirania total i plena" d'Andorra, refusant explícitament les atribucions de "senyoriu" o de "territori" que se li feien, i afirmant que cap altre Estat podia arrogar-se la representació del Principat a l'exterior⁵⁰⁶. A partir del 1988, una Comissió integrada per representants dels Coprínceps i del Govern presidit per Josep Pintat Solans conduí la

⁵⁰² Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra*, op. cit., 4.3.1.1.

⁵⁰³ *Ibidem*, p. 250-251.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, p. 284.

⁵⁰⁵ *Ibidem*, p. 285.

⁵⁰⁶ Acta del Consell General de les Valls, sessió del 16 d'abril del 1985. Cfr. MARQUÉS, N., op. cit., p. 288-289.

negociació directa amb representants de la Comissió de la CEE fins a la conclusió de l'Acord final.

El procés de negociació CEE-Andorra constitueix el millor exponent d'interacció de les institucions andorranes: partint d'un desacord entre Coprínceps, la interacció de les institucions de base popular, unida objectivament a la d'un dels Coprínceps, aconsegueix un pas endavant vers el reconeixement de la sobirania pròpia d'Andorra i de la seva personalitat distinta en la Comunitat Internacional.

8.3.2.- La interacció reivindicativa de competències pròpies del Consell General de les Valls.

Zemanek sosté que les competències de totes les institucions andorranes preconstitucionals, com a òrgans d'exercici del poder públic al Principat, derivaven dels Coprínceps. El Consell General de les Valls no fou una excepció, malgrat ser una institució representativa, perquè fou una creació dels Coprínceps sotmesa a llur autoritat⁵⁰⁷. D'acord amb el que s'ha exposat precedentment⁵⁰⁸, cal matisar les afirmacions de Zemanek.

El Consell General de les Valls, com a institució de base popular, s'arrela en l'època visigòtica, de la qual extreu unes competències embrionàries, esdevingudes ús i costum, que es desenvoluparan i afaiçonaran amb el caràcter històric de les institucions del Principat. Les decisions dels Coprínceps del segle XV no creen l'Assemblea General de les Valls. Li confereixen solament una nova estructuració representativa mantenint la qualitat derivada dels seus orígens i la capacitat "*d'intervenir, defensar, protegir i mantenir*" els drets i llibertats "*en nom i per les dites Valls*"⁵⁰⁹. L'escrit adreçat pel Consell General al Bisbe d'Urgell i al Papa, l'any 1894⁵¹⁰, emfatitza la tradició afirmant que dit Consell General és "*tan antiguo como el habitar hombres en Andorra*"⁵¹¹.

En el segle XVIII el *Manual Digest* enuncia una formulació competencial del Consell General de les Valls: "*jurisdicció i facultat econòmica de tota la terra*"⁵¹². A pesar de la seva vaguetat, l'enunciat suggereix una afinitat amb el "*conventus publicus vicinorum*" germànic, subjacent en el règim assembleari i de consell obert de les institucions andorranes presenyorials⁵¹³. En la mateixa època s'insinua un corrent que qüestiona el poder dels Coprínceps de revocar "*un estatut, ordinació o arrest fet per lo Consell General de les Valls*"⁵¹⁴. Durant el segle subsegüent aquest corrent pren força, sobretot a partir de la seva

⁵⁰⁷ ZEMANEK, K., op. cit., p. 141-142.

⁵⁰⁸ Cfr. 1.2.

⁵⁰⁹ Cfr. nota 27.

⁵¹⁰ Cfr. 7.3.2.2.

⁵¹¹ Cfr. nota 410.

⁵¹² Manual Digest, Llibre III, Cap. I.

⁵¹³ Ibídem: a "*Apendice Miscellaneo de duptes, y proposicions de cosas concernents al Concell general, delo que pot, y no pot*", entre les facultats del Consell General "*tocants a sa jurisdicció*", s'enumeren al número 31: "*Camins, aguas, pescas, Cassas, boscos, Comunals, termes, Carnicerias, flecas, ostals y tavernas, ferits, pessos, medidas, metges, Cirurgians, apoticaris, y en fin entotas aquellas Cosas, que Concerneixen la bona administracio politica y Economia dela republica. Ex privilegi et praxi*".

⁵¹⁴ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. (1900-1979), op. cit., nota 104.

segona meitat, expressant-se en formes diverses, com, per exemple, la queixa per no haver-se consultat el Consell General sobre la “*Nova Reforma*” de l’any 1866⁵¹⁵ o el refús del mateix Consell General de l’Acord dels Delegats Permanents dels Coprínceps, de 25 de febrer del 1881⁵¹⁶, o les categories de “*sobirania teòrica*” i “*sobirania pràctica*” en la seva dissertació a l’atenció del Bisbe d’Urgell i del Papa⁵¹⁷.

El desenvolupament d’Andorra durant el segle XX, sobretot a partir de la Segona Guerra Mundial, potencia la interacció del Consell General de les Valls en la reivindicació de competències. Els àmbits econòmics, demogràfics, mercantils, laborals i socials despleats pel desenvolupament es consideren compresos en la formulació competencial del Consell General enunciada pel *Manual Digest*; però en aquests mateixos àmbits els Coprínceps hi afirmen competències pròpies. El conflicte de competències entre les dues institucions esdevé endèmic i instrument d’interacció reivindicativa per part del Consell General, que no es resol definitivament fins a l’adopció de la Constitució de 1993 sota l’ègida de la divisió de poders. Com s’assenyalarà en l’apartat següent, és precisament un conflicte de competències de l’any 1975, en matèria d’immigració, que donarà lloc a iniciar el procés de reforma de les institucions, el qual desembocarà finalment en un procés constituent.

8.3.3.- La interacció reformadora.

L’anterior 8.3.2. es clou amb una constatació: els conflictes de competències entre els Coprínceps i el Consell General de les Valls contenen un germen de canvi institucional, la potencialitat del qual es desplega en la mesura que tot un conjunt de factors afavoreixin la germinació. S’ha fet esment al conflicte competencial del 1975, a partir del qual operà una dinàmica, primerament de reforma, i finalment de procés constituent. No fou, però, el primer conflicte amb aquesta direcció final. Escau fer una breu referència a alguns d’entre els més singularitzats.

Un d’aquests conflictes té el punt de partença en la ratificació del Conveni de la Unió Postal Universal, tinguda a Londres l’any 1929, de l’atribució del servei de correus en territori andorrà a Espanya i França. El Consell General de les Valls la protestà al·legant les seves competències en matèria postal i el “*principi de la llibertat dels pobles a determinar els seus destins*”⁵¹⁸. En l’avinentsa entren en l’escena andorrana dos personatges que atiaran els conflictes: el suís Friedrich Weilenmann i l’espanyol Andreu Masó.

El suís propugnava una administració postal pròpia d’Andorra, que generaria recursos financers suficients per alliberar-se del “*jou dels Coprínceps*”⁵¹⁹. Amb aquest objectiu intervingué prop de la Unió Postal Universal, amb seu a Berna, per a demanar, en nom i per representació del Consell General de les Valls, l’ingrés de la “*República d’Andorra*” a dita Unió, sense la intervenció dels Coprínceps, com a fet demostratiu de la

⁵¹⁵ Cfr. 7.2.1.

⁵¹⁶ Cfr. 7.2.2.2.

⁵¹⁷ Cfr. nota 412.

⁵¹⁸ Lletra del Consell General de les Valls, de 20 de desembre del 1930, adreçada als Coprínceps.

⁵¹⁹ WEILENMANN, F., *Die Wahrheit über Andorra*, Opfikon-Zuric, 1939.

independència del país. La petició tramesa per Weilenmann fou refusada per la Unió Postal Universal⁵²⁰. No cessà, però, de promoure el que ell considerava l'emancipació d'Andorra. L'any 1933, Weilenmann se solidaritza amb el Consell General de les Valls, destituït pel Tribunal de Corts, i es posa al seu servei, per a fer arribar la seva protesta davant de la Societat de Nacions, a Ginebra, al·legant els "*derechos caducados siglos ha*" dels Coprínceps i l'intent de França de "*colonizar Andorra*"⁵²¹.

L'espanyol Andreu Masó López acreix els conflictes suscitats per Weilenmann amb un objectiu diferent. Aprofita la conjuntura de les relacions complexes i difícils entre l'Església catòlica i la Segona República espanyola per a impulsar el decantament polític i institucional d'Andorra cap a Espanya obtenint per a tal objectiu la complicitat d'una part notable del Consell General de les Valls⁵²². Mou la Sindicatura del Consell a adreçar, el 21 de gener del 1933, un escrit al President de la República espanyola, Manuel Azaña, per a assenyalar cert nombre de conflictes amb el Bisbe d'Urgell i Copríncep Justí Guitart: refús de concessions atorgades pel Consell General i favoritisme en la promoció de la concessió a FHASA, intromissió en matèria d'educació pública, apropiació indeguda de patrimoni cultural del Principat, discriminació del clergat andorrà, etcètera. El més innovador de l'escrit i més transcendent institucionalment –i heterodox enfront del règim històric andorrà– és l'atribució al Bisbe d'Urgell de la condició de "*representante de la cosoberanía de España*" i la proposta que la "*cosoberanía de España*" sigui "*ejercida del más completo acuerdo y conjuntamente con la de Francia*"⁵²³. La pèrdua de la confiança en Masó per part del Govern d'Espanya i la revocació de la missió que se li havia encarregat, així com la posterior destitució del Consell General de les Valls per sentència del Tribunal de Corts del Principat, acabaren amb les accions ordides per l'espanyol.

El nou Consell General de les Valls, elegit per sufragi universal (masculí), sotmès al principi de publicitat de les seves decisions i al reglament de convocatòria i documentació dels debats i decisions, en virtut de les disposicions adoptades pels Coprínceps⁵²⁴, representà l'inici d'una etapa de major democratització del règim andorrà, que responia a una aspiració regeneracionista majoritària de la població. Tret d'un parèntesi en el sistema de sufragi universal (masculí) entre els anys 1941 i 1947, imposat per les circumstàncies de la Segona Guerra Mundial⁵²⁵, la democratització avançà en el decurs del segle XX, sobretot per l'atribució del sufragi actiu i passiu a la dona⁵²⁶, i per l'atribució de la majoria d'edat als ciutadans de 21 anys a partir del 1971⁵²⁷, i als de 18 anys a partir del 1985⁵²⁸. Un altre factor de democratització fou la progressiva obertura d'accés a la nacionalitat andorrana efectuada per un seguit de disposicions en aquest sentit, sobretot a partir de la

⁵²⁰ Cfr. GUGGENHEIM, P. (Ed.), *Repertoire Suisse de droit international public*, Berna-Bâle, 1975, p. 522.

⁵²¹ MORELL, A., *52 dies d'ocupació*, Lleida, 2008, apèndix III.

⁵²² Cfr. LLUELLES, M. J., "Andreu Masó i López, protagonista de les relacions institucionals andorranes durant la Segona República espanyola", *Quaderns d'Estudis Andorrans*, Andorra, 1996, 7, p. 49 i s.

⁵²³ *Ibidem*, Apèndix 2.

⁵²⁴ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. (1900-1979), op. cit., 1.2.1., 1.2.3.; GONZÁLEZ I VILALTA, A., *La cruïlla andorrana de 1933*, Andorra-Tarragona, 2009. L'autor conclou: "*si algú pretenia no acceptar aquestes reformes, semblaria més apropiat parlar del Consell General destituït, que no pas dels Coprínceps*" (p. 173-174).

⁵²⁵ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Representants*, vol. (1900-1979), op. cit., 1.2.4., 1.2.5.

⁵²⁶ *Ibidem*, 1.2.6.

⁵²⁷ *Ibidem*, 1.2.7.

⁵²⁸ MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. (1980-1993), 1.2.1.

dècada del 1970⁵²⁹.

Com ja s'ha assenyalat en l'anterior 8.3.2., el desenvolupament d'Andorra durant la segona meitat del segle XX demandà l'acció del poder públic en àmbits emergents – econòmic, social, laboral, mercantil, etc.–, la competència sobre els quals enfrontà sovint les dues grans institucions del Principat: els Coprínceps i el Consell General de les Valls. Els contenciosos que es plantegen arriben finalment a la instància dels Coprínceps i la seva resolució provoca sovint la contestació del Consell General, que qüestiona el sistema institucional i en demana la revisió.

El fenomen de la immigració i de la seva concentració preponderant en el nucli d'Andorra la Vella i d'Escaldes-Engordany aguditza les sensibilitats entorn a un conjunt de qüestions, entre les quals prevalen la desproporció de la població andorrana en el si del Consell General de les Valls –els dos nuclis suara mencionats, tot i comptar amb un 50% de la població del Principat, gaudien d'igual representació que la més petita d'entre la resta de Parròquies–, així com la desproporció entre la població de nacionalitat andorrana (29,8%, l'any 1975) i la població estrangera resident a Andorra (70,2%, l'any 1975), i l'estatut d'aquesta darrera població immigrada. La desproporció entre aquests col·lectius demogràfics sensibilitza particularment la població andorrana, que la considera un risc per al seu estatut tradicional i per a la seva mateixa subsistència.

En aquest context, els Veguers dels Coprínceps adoptaren, l'any 1975, un Decret regulador de l'atorgament d'autorització de residència a Andorra, que el Consell General de les Valls considerà una negació de la seva competència en la matèria. Per aquesta raó, s'adreçà als Coprínceps proposant una *“readaptació de les institucions”* a les noves situacions *“especialment en l'aspecte de les competències institucionals”*⁵³⁰, i anunciant l'elaboració d'una *“Memòria”* sobre una reforma de les institucions *“per via d'evolució, sense trencar amb el passat”*⁵³¹.

Acollida favorablement per ambdós Coprínceps la proposta de reforma institucional⁵³², el Consell General de les Valls decidí sotmetre a votació popular diverses propostes de reforma. En una segona volta de votació popular, el vot de refús de les propostes, més votades en la primera volta, fou el més alt numèricament. Malgrat l'ambigüitat resultant de la votació popular, el Consell General de les Valls aprovà dita *“Memòria sobre la reforma institucional”*, el principi i fonament de la qual és la transformació del Principat en *“Estat de Dret d'acord amb les doctrines constitucionals dels*

⁵²⁹ Ibídem, 1.4.; VIÑAS FARRÉ, R., “Régimen de la nacionalidad y de la extranjería en el Derecho andorrano”, *Andorra en el ámbito jurídico europeo, XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Principado de Andorra, 21-23 de septiembre de 1995*, Marcial Pons-Jefatura del Estado Andorrano. Copríncipe Episcopal, Madrid, 1996, p. 143-192; “Andorre”, en *Nationalité, National Répertoire*, Édition du Juris-Classeur, Paris, 1996; Dret internacional privat del Principat d'Andorra, vol. I, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2002, esp. p. 213-248.

⁵³⁰ Lletres del Síndic General, de l'11 de febrer del 1975, adreçada als Coprínceps. Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra*, op. cit., p. 309-310.

⁵³¹ Ibídem. El text a: CONSELL GENERAL, *Memòria de reforma institucional*, Andorra la Vella. Publicacions del M.I. Consell General. Casa de la Vall, 1978.

⁵³² Lletres de cadascun dels Coprínceps, del 2 d'abril del 1975, adreçades al Síndic General (Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra*, op. cit., p. 310-311).

La primera etapa del procés de negociació entre els Coprínceps i el Consell General de les Valls entorn de la reforma institucional proposada es dugué a terme, principalment, els anys 1979 i 1980. El fonament de la reforma proposada –la transformació del Principat en “*Estat de Dret*”– esdevingué pedra de contradicció entre les concepcions oposades sobre la naturalesa de les institucions andorranes, sobretot la sobirania pròpia d’Andorra. La concepció del Principat com a “territori”, privat de sobirania interior i exterior, a la qual s’ha fet referència anteriorment⁵³⁴, constituí un obstacle insuperable per a la viabilitat d’adopció d’una reforma basada en la transformació del Principat en “*Estat de Dret*” amb les connotacions coherents en l’estructuració dels poders públics, en el sistema de garanties dels drets i de les llibertats dels ciutadans i en l’acció exterior d’Andorra com a subjecte de la Comunitat Internacional.

La manca d’acord sobre l’*Estat de Dret*, com a base de la reforma, conduí a una solució transitòria i pragmàtica per a donar resposta a les majors exigències derivades del desenvolupament del Principat. El Decret del 15 de gener del 1981 respongué objectivament a aquesta filosofia⁵³⁵. Salvaguardant el marc institucional històric d’Andorra, el Decret del 1981 tingué com a punt central una desconcentració de funcions del Consell General de les Valls mitjançant la creació d’un Govern, que assumí les funcions executives, que fins aleshores retenia el Consell General. Coherentment, s’adoptaren les noves reglamentacions internes de les dues institucions⁵³⁶ i s’establiren les bases de l’ordenació de l’acció administrativa en tots els àmbits mitjançant la promulgació d’un Codi de l’Administració⁵³⁷, prèvia incorporació dels drets de la persona, tal com es formularen en la Declaració Universal dels Drets de l’Home del 1948, a l’ordenament jurídic del Principat⁵³⁸. Es creà una jurisdicció administrativa i fiscal, per a controlar la legalitat dels actes normatius i executius de tota l’Administració pública⁵³⁹. La pressió en relació amb la qüestió de la representació en el si del Consell General de les Valls s’havia atenuat l’any 1978 amb la creació de la setena Parròquia de les Escaldes-Engordany per divisió de la Parròquia d’Andorra⁵⁴⁰.

Però encara romanien pendents dues qüestions particularment sensibles: la revisió del sistema electoral i la delimitació de les competències dels òrgans institucionals del Principat.

El Decret de reforma del 1981 preveí una consulta popular sobre el sistema electoral, que el Consell General de les Valls dugué a terme l’any 1982. El seu plantejament i el seu resultat no permeté extreure’n una constatació clara i suficientment unitària del parer de la població. El Consell General acabà ratificant la vigència del sistema

⁵³³ Ibídem, p. 357-414.

⁵³⁴ Cfr. 8.1., 8.2.

⁵³⁵ Cfr. Decret del 15 de gener del 1981 (MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d’Andorra*, op. cit., p. 452-455.

⁵³⁶ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. (1980-1993), op. cit., 1.5.6., 1.5.7.

⁵³⁷ Ibídem, 1.5.10, 1.5.11.

⁵³⁸ Ibídem, 1.5.9.

⁵³⁹ Ibídem, 1.6.6.

⁵⁴⁰ Ibídem, vol (1900-1979), 1.1.8.

fins aleshores vigent, presumiblement, no en virtut de la consulta, sinó, més aviat, per la diversitat de parers en el si del mateix Consell General⁵⁴¹.

Quant a la delimitació de les competències, el Decret del 1981 preveí un procediment sectorial progressiu, salvaguardant sempre la coherència amb el marc institucional històric d'Andorra. A requeriment dels Coprínceps⁵⁴², el Consell General de les Valls formulà una proposta, no sectorial, sinó global, l'any 1987. Els Coprínceps, però, no la prengueren com a objecte de negociació per considerar-la no ajustada a les previsions del repetit Decret del 1981, tant en relació amb el procediment, com en relació amb el fons, inspirat en una concepció constitucional.

El carreró sense sortida al qual conduïren les divergències sobre el procediment i contingut de la delimitació de competències dels òrgans institucionals del Principat, i la subsistència de les concepcions sobre la naturalesa del règim andorrà i de la seva sobirania, foren vistos com els obstacles al desplegament d'una acció interior i, sobretot, exterior en defensa dels grans interessos d'Andorra⁵⁴³. El fet generà, progressivament, una presa de consciència sobre la necessitat d'emprendre una reforma amb major profunditat. La interacció del Consell General de les Valls, sorgit de les eleccions del 1989, unida objectivament a la d'un dels Coprínceps⁵⁴⁴, donà com a resultat l'endegament d'un procés constituent, iniciat, formalment, el 12 d'abril del 1991 i referendat sobiranament pel poble andorrà, el 14 de març del 1993, convocat a tal efecte per ambdós Coprínceps⁵⁴⁵.

⁵⁴¹ *Ibidem*, vol. (1980-1993), 1.5.5.

⁵⁴² *Ibidem*, 1.5.8.

⁵⁴³ Cfr. 8.3.1.

⁵⁴⁴ Cfr. MARQUÉS, N., *Les institucions públiques del Principat*, Col·lecció Dret andorrà, Andorra, 2005, p. 124.

⁵⁴⁵ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. (1980-1993), op. cit., 1.5.12.

PART TERCERA: L'ESTRUCTURA INSTITUCIONAL SUBJACENT EN LA CONSTITUCIÓ DEL PRINCIPAT D'ANDORRA DE 1993

9.- LA CONSTITUCIÓ DEL PRINCIPAT D'ANDORRA COM A SÍNTESE D'HARMONITZACIÓ DE L'ACCIÓ DELS COPRÍnceps I DE REESTRUCTURACIÓ DE LES INSTITUCIONS ANDORRANES SOBRE LA BASE DE L'ESTAT SOBIRÀ, DE DRET, DEMOCRÀTIC I SOCIAL

L'acció dels Coprínceps en el desenvolupament i configuració de les institucions d'Andorra ha operat durant segles d'una manera paradoxal, sobretot en el decurs dels tres segles immediatament anteriors a la promulgació de la Constitució del Principat, l'any 1993, com es desprèn de la part segona d'aquest estudi. L' dualitat històrica i llur asimetria amb connotacions geopolítiques, assenyalades per Zemanek⁵⁴⁶, generà el que fou qualificat com *“un desacord quasi institucional” dels Coprínceps*⁵⁴⁷. Tanmateix, les contradiccions i anul·lacions recíproques que dit desacord comportà, així com les interaccions que se'n seguiren tant en les relacions entre els Coprínceps, com en les relacions entre ells o cadascun d'ells amb les institucions de base popular, configuraren un sistema contrapesat, sovint subtilment, al qual s'ha atribuït la raó última de la subsistència secular d'Andorra com a entitat distinta, independent i, conseqüentment, sobirana.

Com ja s'ha apuntat en la introducció d'aquest estudi, el curs històric del desenvolupament institucional andorrà sembla paragonable amb el de la dialèctica excogitada pel filòsof alemany Hegel –tesi-antítesi-síntesi– per a explicar els fets, la gènesi i el curs de la història politico-social en el seu conjunt i en cadascuna de les seves facetes⁵⁴⁸.

La dialèctica tesi-antítesi apareix sovint en el desenvolupament institucional andorrà, ja amb anterioritat a la síntesi representada pel Pareatge del 1278, però, sobretot, en les centúries més properes a la síntesi de racionalització, d'equilibri i d'harmonia implementada per la Constitució del Principat del 1993, referendada pel Poble andorrà, convocat a tal efecte per l'autoritat dels Coprínceps⁵⁴⁹, garantint així, a més del principi de la sobirania popular, una transició *“sense trencar amb el passat”*⁵⁵⁰, o, dit altrament, amb plena legitimitat historico-institucional.

La fase tesi-antítesi, tan extensa i perllongada com la història multiseular d'Andorra, causà contradiccions entorn als elements més essencials de la concepció del règim polític andorrà i, conseqüentment, sobre la seva projecció a l'interior i a l'exterior del

⁵⁴⁶ Cfr. nota 217.

⁵⁴⁷ Cfr. nota 215.

⁵⁴⁸ Cfr. GONZÁLEZ, Z., *Historia de la filosofía*, Oviedo, 2014, t. IV, p. 8-15. Per a Hegel les primitives monarquies orientals representen la tesi perquè llur absolutisme anorrea l'individu. Les repúbliques gregues representen l'antítesi: la llibertat individual versus el poder absolut. L'Europa cristiana representa la síntesi: l'equilibri i l'harmonia entre Estat i individu.

⁵⁴⁹ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*, vol. 1990-1993, op. cit., 1.5.12.

⁵⁵⁰ Cfr. nota 531.

Principat, les quals també impediren establir una ordenació definitiva de les funcions de les seves institucions bàsiques.

Aquesta tercera part se centrarà en l'anàlisi de l'estructura subjacent en la Constitució del Principat d'Andorra, és a dir, en els principis fonamentals, en els quals se sustenta el seu ordenament, que li confereixen racionalitat i unitat i es projecten en la configuració específica de les seves institucions més altes. Una estructura que recepta la filosofia i els principis del constitucionalisme modern i, a l'ensens, manté especificitats del règim andorrà forjades per segles d'història del Principat. Per això, l'anàlisi que es proposa no pretén ser una exegesi omnicomprensiva del text constitucional; es tracta d'inferir la configuració bàsica de l'estructura institucional implementada per la Constitució del Principat del 1993. A més, seqüencialment amb allò que s'ha exposat a les parts precedents d'aquest estudi, permetrà avaluar la mutació profunda de les institucions andorranes operada com a resultat del procés constituent endegat l'any 1991 i constatar la superació de la darrera fase de la tesi-antítesi preconstitucional.

9.1.- Sobirania i Estat.

En Dret Internacional Públic es considera un Estat el fet sociològic d'una població, assentada de forma estable sobre un territori determinat i regida per un poder propi independent, és a dir, no dependent d'un altre poder d'igual naturalesa. Cal remarcar que es tracta d'una no dependència d'altre poder d'igual naturalesa. Atesa la multiplicitat i complexitat de les relacions internacionals en el món d'ara, s'ha imposat el criteri que la "sobirania" se situa i subsisteix sotmesa immediatament a les regles del Dret Internacional⁵⁵¹. Aquest darrer element –la no dependència d'un altre poder d'igual naturalesa– constitueix específicament l'Estat.

D'una manera general, el Dret Internacional Públic distingeix dos vessants de la condició estatal: un, el fet sociològic dels tres elements suara assenyalats –població, territori i poder independent– a l'interior de l'Estat i, l'altre, el reconeixement d'aquest mateix fet per part dels altres Estats o subjectes de la Comunitat Internacional. Solament aquest reconeixement exterior constitueix l'Estat membre de la Comunitat Internacional i en subjecte de drets i d'obligacions en virtut del Dret Internacional⁵⁵².

Aquesta incursió elemental en el terreny del Dret Internacional Públic sembla

⁵⁵¹ Cfr. ZEMANEK, K., op. cit., p. 131.

⁵⁵² Cfr. TAYLOR, P. J., *Political Geography*, Londres, 1993. Part de la doctrina internacionalista, basant-se en una Resolució adoptada a Brussel·les l'any 1936 per l'Institut de Dret Internacional, afirma que el "reconeixement" és, en realitat, un "acte declaratiu", és a dir, un Estat existeix "de iure" des del moment que es donen els requisits essencials per a la seva existència. Llegim a la mencionada Resolució que "el reconeixement" és "l'acte lliure pel qual un o varis Estats constaten l'existència sobre un territori determinat d'una societat humana políticament organitzada, independent de qualsevol altre Estat existent, capaç d'observar les prescripcions del Dret Internacional" (*Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1936, III, p. 300-301). No obstant això, a la pràctica es distingeix un aspecte "constitutiú" del reconeixement. Ja el Prof. VERDROSS deia que el reconeixement no és una simple formalitat, sinó que té una gran significació pràctica (*Universelles Vollkerecht. Theorie und Praxis*, Berlín, 1984, p. 229 i s.). Vegeu, entre altres, DINH, N. Q. - DAILLER, P. - PELLET, A., *Droit international public*, París, 1980; SALMON, J. J. A., *La reconnaissance d'État*, París, 1971.

escaient per a contrastar l'estat de les qüestions sobre la sobirania i la naturalesa estatal del règim andorrà i en l'abans i el després de la Constitució del Principat del 1993.

9.1.1.- La sobirania i l'Estat abans de la Constitució del Principat de 1993.

Entorn dels dos vessants –interior i exterior– de la sobirania d'Andorra i fins als inicis del procés constituent s'enfrontaren, contradictòriament, dues posicions: la tradicional, que considera palès el fet sociològic de la sobirania interior pròpia i originària d'Andorra, talment com es reflecteix al *Manual Digest* del 1748, i la negadora de la tesi tradicional, la qual es basteix a partir de concepcions diferenciades.

La sobirania interior d'Andorra començà a ser contestada a partir del segle XVIII des de diversos fronts. Cadascun dels dos Estats veïns se'n considerà titular per raons diverses⁵⁵³ i són el context que infon enfrontament entre els mateixos Coprínceps⁵⁵⁴. Les vicissituds de les relacions entre les dues monarquies borbòniques –aliances o conflictes– propiciaren que el Bisbe d'Urgell, invocant el títol de "*Princeps Supremus*" que se li atribuï des del segle XVII, hagués d'encarar-se ell sol, gairebé sempre, a les intromissions de la primera monarquia espanyola dels Borbons⁵⁵⁵.

A final del segle XVIII, França i el seu Copríncep iniciaren un canvi en la formulació de la seva concepció sobre Andorra consistent en una regressió a conceptes vinculats al senyoriu medieval o a una interpretació de l'Edicte de Reunió del 1607, en el sentit que la unió i incorporació dels drets del Comte de Foix no fou a la persona del Rei de França, sinó al patrimoni nacional francès⁵⁵⁶. En el 8.1 precedent s'ha ressenyat cert nombre de manifestacions indicatives del canvi al respecte⁵⁵⁷. Del conjunt d'aquelles manifestacions es pot constatar que fins al segle XIX preval la concepció que no existeix una sobirania pròpia d'Andorra, sinó solament la seva integració en la sobirania de França; posteriorment, però, prepondera l'atribució a Andorra de categories jurídiques o doctrinals d'efecte equivalent, perquè impliquen la dependència d'Andorra d'altra sobirania i, conseqüentment, la privació de sobirania pròpia: "*suzeraineté*", "*territori dependent*", etc.⁵⁵⁸

De les premisses contradictòries sobre la sobirania d'Andorra, sustentades pels seus actors institucionals més alts, en seguiren dues conseqüències transcendents per a l'adequació de les institucions andorranes a les exigències del desenvolupament econòmic, social i de cultura política experimentat pel Principat, sobretot a partir de la segona meitat del segle XX: la peremptorietat d'una reforma institucional sobre la base de l'afirmació de la sobirania pròpia d'Andorra i del seu reconeixement per la Comunitat Internacional. Es tractava d'una demanda que no permetia dilacions, no solament per les exigències interiors del Principat, sinó també per a possibilitar i enfortir una acció exterior en defensa dels interessos vitals del país.

⁵⁵³ Cfr. 4.

⁵⁵⁴ Cfr. notes 250-253.

⁵⁵⁵ Cfr. 5.3.1- 5.3.5.

⁵⁵⁶ Cfr. BÉLINGUIER, op. cit., p. 52.

⁵⁵⁷ Cfr. notes 447-451.

⁵⁵⁸ Cfr. notes 454 i 459.

En l'anterior 8.3.3. de la part segona d'aquest estudi s'ha fet referència a les propostes de reforma institucional formulades pel Consell General de les Valls, l'any 1978, sobre la base d'una transformació del Principat en "*Estat de Dret d'acord amb les doctrines constitucionals*"⁵⁵⁹. Però les concepcions contràries a l'atribució a Andorra d'una sobirania pròpia i d'una personalitat internacional emergent –o almenys potencial–, mantingudes amb perseverant radicalitat⁵⁶⁰, impediren durant la dècada del 1980 l'adopció d'una reforma de l'estructura institucional a partir de les bases del constitucionalisme modern⁵⁶¹.

Ja en curs el procés constituent, un Informe de M. Herrero de Miñón advertia el Consell General de les Valls que el caràcter estatal del règim andorrà podia ser discutible degut, sobretot, als interrogants que es podien formular entorn a la substantivitat independent dels poders dels Coprínceps per la seva respectiva vinculació a l'Estat francès i al Bisbat d'Urgell en el marc de l'estructura de l'Església catòlica. Advertia, a més, que una concepció d'estatalitat podia ser inconvenient políticament, perquè s'enfrontava a la doctrina i a la pràctica franceses, a més de prematura, ja que una estatalitat indubtable només podia ser resultat d'un procés de transformació institucional, la realització del qual corresponia exclusivament al poble andorrà⁵⁶².

9.1.2.- La sobirania i l'Estat en la Constitució del Principat de 1993.

9.1.2.1.- Els preliminars.

La dècada del 1980 adverà, des del terreny dels fets, la curtària de la reforma institucional endegada a l'inici de la mateixa dècada, mitjançant un Decret conjunt de les autoritats dels Coprínceps –Delegats Permanents i Veguers–⁵⁶³, el qual deixà de banda, deliberadament, els principis, aleshores controvertits, que en un règim constitucional modern són el principi i fonament de l'estructura institucional, com són el de la sobirania i el de l'Estat. Aquella reforma, considerada com una etapa més del "*procés evolutiu (...) en el decurs dels segles*" –si bé amb tendència "*a acollir les aspiracions del Poble Andorrà*", expressades per les seves Parròquies i pel Consell General de les Valls⁵⁶⁴–, es demostrà insuficient per a una estructuració interna homologable a la dels països de l'entorn del

⁵⁵⁹ Cfr. notes 533, 453 i 463.

⁵⁶⁰ Cfr. notes 461 i 468-476.

⁵⁶¹ Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981)*, op. cit. A la CONCLUSIÓ 12, 1a llegim: "*La inadequació entre determinats plantejaments de reforma i l'àmbit de les reformes efectivament adoptades respon al fet de la preexistència de dues concepcions oposades sobre la naturalesa de les institucions públiques del Principat. La divergència entre aquestes dues concepcions té el seu origen, respectivament, en el reconeixement o en el refús de la sobirania originària d'Andorra... Del reconeixement de la sobirania d'Andorra flueix lògicament la consideració d'Andorra com a Estat i, conseqüentment, com a subjecte nat de la comunitat internacional, així com la possibilitat de la seva transformació en Estat de Dret. Pel contrari, la consideració d'Andorra com a "territori depenent" implica la negació de la seva sobirania, de la seva personalitat internacional i de la possibilitat de transformació en Estat de Dret*".

⁵⁶² Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, M., "Sobre algunos aspectos del proceso de reforma de las instituciones andorranas", Informe al Consell General de les Valls, exemplar mecanografiat, del 13 de desembre del 1991, p. 8.

⁵⁶³ Decret del 15 de gener del 1981 sobre el procés de reforma de les Institucions, a MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981)*, op. cit., Apèndix 2,2.

⁵⁶⁴ *Ibídem*, Exposició de Motius.

Principat i per a afrontar els grans reptes provinents de l'exterior (relacions econòmiques i comercials propiciades pel turisme, sobretot de l'àmbit europeu amb un mercat comú, qüestionament de la sobirania en matèria judicial o la de la radiodifusió, etc.). La seva impotència d'habilitar la capacitat de les institucions públiques del Principat per a fer front a tot aquell conjunt de reptes conduí a promoure la transició vers una reforma institucional de major profunditat, inclusiva dels fonaments de tot el sistema.

Una Comissió Tripartida, integrada pels representants de cadascun dels Coprínceps i pels representants del Consell General de les Valls, declarà l'obertura d'un procés constituent el 12 d'abril del 1991. La Comissió tenia com a missió la redacció d'un projecte de Constitució del Principat d'Andorra.

L'obertura formal del procés constituent no dissipà la incògnita entorn del punt focal, del qual procediria frontalment la configuració de la nova estructura institucional, perquè no totes les parts, representades en la Comissió Tripartida, havien explicitat prèviament la seva posició.

El Consell General de les Valls s'havia pronunciat per dotar el Principat d'una Constitució escrita en la sessió del 18 de juny del 1990⁵⁶⁵.

Amb anterioritat, el 30 d'abril del 1990, el Copríncep Episcopal havia estat més explícit davant la representació del Consell General de les Valls, a la qual manifestà la seva posició, que es consignà en acta conformada per ambdues parts:

“La Mitra vol reiterar la seva opció preferent per una reforma, d'acord amb la memòria del Consell General de 1978, mitjançant una constitució, elaborada conjuntament pels elegits i els representants dels Coprínceps i sotmesa a referèndum de la població andorrana (...)”.

Les raons principals d'aquesta opció de la Mitra són les següents:

a) és l'única via de donar satisfacció a l'aspiració d'establir la divisió de poders com a element configurador de l'estructura interna de les institucions i de garantir les responsabilitats de cadascuna d'elles;

b) afirma, d'una manera contundent, el dret del Poble andorrà de determinar el seu estatut intern i extern i, consegüentment, la seva sobirania, objectiu que és particularment urgent assolir en un moment en què instàncies internacionals semblen empeses a consagrar les tesis negadores de la sobirania d'Andorra;

c) homologa Andorra al seu context europeu (...)”⁵⁶⁶.

El dia 11 de maig subsegüent, l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa

⁵⁶⁵ Cfr. Acta de la sessió del Consell General de les Valls, de 18 de juny del 1990.

⁵⁶⁶ Acta del 30 d'abril del 1990, citada per MARQUÉS, N., *Les institucions públiques del Principat*, Andorra, 2005, p. 124.

invitava els Coprínceps i el Consell General de les Valls a considerar l'oportunitat de dotar el Principat d'una Constitució escrita, fent especial menció a la posició del Copríncep Episcopal al respecte⁵⁶⁷.

A la segona reunió de la Comissió Tripartida, del 26 d'abril del 1991, la representació del Copríncep Francès declarà la seva posició consistent a expressar la seva obertura:

“(...) à toute formule constitutionnelle qui, conformément aux vœux des andorrans et de leurs élus:

- consacrerait la souveraineté (au plan interne comme au plan international) d'Andorre, affirmerait que cette souveraineté appartient au peuple andorran et s'exprime selon les modalités à définir par la future constitution;

- maintiendrait l'institution des Coprinces issue des Paréages à laquelle les andorrans se sont toujours attachés;

*- garantirait les droits traditionnels et l'autonomie des paroisses en définissant leurs rapports avec la collectivité et le gouvernement andorran*⁵⁶⁸.

El primer apartat d'aquesta declaració representava un canvi de cent vuitanta graus en la posició tradicional francesa, que augurava la viabilitat de la Constitució segons els paràmetres del constitucionalisme modern. Així fou entès i celebrat per totes les parts representades a la Comissió Tripartida i fou reflectit al comunicat de premsa, el qual qualificà la reunió *“d'extraordinàriament constructiva”*⁵⁶⁹.

⁵⁶⁷ *“(...) selon la thèse soutenue par la Mitra –thèse que les rapporteurs ont pu recueillir lors de leur entretien avec le Délégué Permanent épiscopal– la souveraineté appartient au peuple andorrans et les co-princes ne sont que des organes d'exercice de la souveraineté”* (Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, 80 sessió ordinària, resolució 946/1990. *Ibidem*, 22.9.1989, AS/Pol (41), 8 rev.

⁵⁶⁸ Cfr. “El procés constituent de la Constitució del Principat d'Andorra”, Andorra, 2006, volum II, p. 38.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, p. 42. Segons Jean-Yves Caullet, cap de la delegació del Copríncep Francès, la petició del Consell General al Copríncep François Mitterrand de dotar el Principat d'Andorra d'una Constitució és acollida favorablement, tota vegada que està formulada pels representants electes dels andorrans. Alhora, François Mitterrand estableix als seus serveis un conjunt de principis –al marge de la doctrina jurídica històrica del Ministeri d'Assumptes Exteriors francès– que el text constitucional havia de respectar: separació de poders, Estat de Dret, reconeixement i protecció dels drets fonamentals i llibertats públiques i, tota vegada que així ho sol·licitava el Consell General, manteniment del règim de Copríncep: Declaració del senyor Jean-Yves Caullet, havent estat expressament autoritzat l'autor de la tesi, per a la seva reproducció: “La posició del copríncep francès l'any 1991 és: “Respondrem favorablement, a la demanda del Consell General, és a dir, dels representants elegits, que volen seguir un plantejament constitucional”. En aquest sentit, François Mitterrand manifestà en un discurs pronunciat al Palau de l'Élysée davant de les autoritats andorranes, el dia 30 d'abril de 1993: “Ja fa molt de temps que em vaig preocupar dels problemes que hi havia a Andorra. Davant de les reivindicacions majoritàriament legítimes que es formulaven, la qualitat i la maduresa d'aquest poble, i dels seus representants, sigui a l'època que sigui, vaig pensar que el moment havia arribat (...) que calia ajudar-vos a arribar a l'estadi en què som avui. Ha estat un camí llarg que posava molts problemes polítics, molts problemes jurídics, en particular molts problemes de dret internacional.” El que històricament havia frenat la negociació constitucional, era una anàlisi jurídica permanent, dels serveis jurídics del Ministeri d'Afers Exteriors francès (Quai d'Orsay) que explicava que, atès que el president de la República Francesa era cap d'Estat, no podia ser cap d'un altre Estat. Atès que el president François Mitterrand era un home polític que, a més, tenia el sentit de la primacia de l'aspecte polític sobre l'administració, va dir: «Mireu, jo el que no faré és qüestionar els grans principis per respectar una anàlisi jurídica d'uns serveis jurídics. Anirem vers la constitucionalització de les institucions andorranes». I això, si vol, és el que explica la raó per la qual diu «Hi anirem». I immediatament, en el mateix moment, defineix François Mitterrand, juntament amb el seu gabinet, amb

9.1.2.2.- La sobirania interior i l'Estat.

El tractament de la sobirania, com a element essencial de la naturalesa estatal del Principat d'Andorra i com a fonament i principi configurador de la seva nova estructura institucional pública, es perfila a la Constitució de 1993 amb certs trets especials i significatius, tant en la forma com en el fons.

Quant a la forma, no ha passat inadvertida una redundància, sobretot pel fet que el Títol I de la Constitució, denominat en els primers esborranys com "*Principis generals*"⁵⁷⁰, fos substituït per la denominació "*De la sobirania d'Andorra*", la qual resulta poc coherent amb els continguts dels tres articles del mateix Títol I. La redundància, però, té una significació intencionada: reafirmar i reforçar la sobirania pròpia d'Andorra enfront del seu qüestionament històric i com a principi i fonament del fons de la Constitució.

Aquest aspecte formal és, a més, coherent amb dues notes dominants del tractament de la sobirania interior de la Constitució del Principat: una de reivindicativa i una altra de tuitiva.

Gilles Ménage aleshores, i jo mateix, defineix en quin marc s'ha de desenvolupar la negociació, des del seu punt de vista. Això és molt important, perquè no diu d'una manera molt vaga «Estic a favor d'una constitució per Andorra». François Mitterrand diu: "vull participar a la negociació d'una constitució. I vull que s'hi participi de conformitat amb uns principis." I jo me'n recordo d'ells molt bé, perquè ens van ser recordats al llarg dels dos anys de la negociació. El primer, corrobora el respecte de l'expressió dels representants elegits andorrans. El copríncep francès no hauria validat un text que no hagués estat presentat per la representació electiva dels andorrans. Segon, cal que aquest text permeti garantir l'Estat de Dret i la separació de poders. Doncs per a ell, no es tractava, com a president de la República Francesa, copríncep d'Andorra, de validar un plantejament constitucional que hauria dut a un text en el que aquests grans principis no eren respectats. I, últim punt, donat que estava molt implicat amb la continuïtat històrica, i que havia comprès que la voluntat dels andorrans incloïa aquesta condició; el manteniment dels coprínceps. I el manteniment dels coprínceps, com a principi de base, també era una resposta a la voluntat andorrana, que ho desitjava, i també era un qüestionament de fons, plantejat al Quai d'Orsay, com si digués: «Haureu d'aprofundir una mica l'anàlisi massa fàcil que presenteu, des de fa anys, segons la qual no és possible. Perquè jo, atès que dic sí a la voluntat popular, sí a la sobirania internacional, amb la condició de separació de poders i manteniment dels coprínceps, això obligarà a analitzar de manera més profunda la vostra posició jurídica", que, fins ara, sempre s'hi ha oposat. I això, si és vol, aquests dos elements que són concomitants per al copríncep francès, hi ha esdeveniments que li van fer dir llavors: «Hi anem» i, al mateix temps diu: «Si hi anem, hi hem d'anar d'aquesta manera.» I és sobre aquest aspecte que, a cada reunió de la Comissió Tripartida, jo mateix o en Gilles Ménage, li fèiem un informe segons aquests principis. François Mitterrand sempre va ser el nostre guia en la negociació. I, les nostres notes, teníem respostes, sovint lacòniques, del tipus «Continueu», «Sí», «Compte!»; coses d'aquest tipus, mai grans discursos. Ell sabia molt bé on volia que anéssim nosaltres, i sobretot no volia que ens extraviéssim, i nosaltres teníem el nostre mandat, simple i complet, que ens guiava en qualsevol conversa. Era així, estàvem en aquesta disposició d'esperit. Aquesta és, per a mi, la manera com van succeir les coses. Aquest engatjament, en certa manera, en el procés constituent. I el que va venir després ens va donar la raó, ja que quan vam acabar la redacció del projecte de constitució, a finals de l'any 1992, hi havia dues etapes fonamentals i que responien a les dues preguntes fonamentals. En primer lloc, saber si els andorrans validarien aquest sistema. És a dir, saber si la voluntat dels andorrans havia estat ben respectada. Era el primer tema del president. I després, el segon, saber si l'ONU acceptaria el nostre sistema, la qual cosa responia al Quai d'Orsay." (Cfr. nota 463).

⁵⁷⁰ Llistat de títols: *Títol I: Principis bàsics del règim constitucional; Annex núm. 3: I. Principis fonamentals de la Constitució; Annex núm. 4: I. Les principes fondamentaux*". Ibídem, p. 39-40.

El Preàmbul de la Constitució reivindica la concepció de la sobirania pròpia d'Andorra, arrelada en el desenvolupament històric de les seves institucions i il·lustrada pels textos clàssics andorrans del segle XVIII –el “*Manual Digest*” i el “*Polítar Andorrà*”–⁵⁷¹. Enfront de l'antítesi negadora de la sobirania originària i pròpia d'Andorra, refractària a tota evolució real durant segles, el Preàmbul proclama:

*“El Poble Andorrà (...) en l'exercici de la seva pròpia sobirania (...) aprova sobiranament la present Constitució”*⁵⁷².

El sentit ple d'aquesta proclamació liminar de la Constitució, en el context històric del desenvolupament institucional andorrà, equival a afirmar que la sobirania d'Andorra no neix amb l'acte de donar-se el Poble Andorrà la Constitució, sinó que el mateix Poble adopta la Constitució exercint la seva sobirania originària, la qual preexisteix al fet constitucional del 1993.

Igualment, el qüestionament històric de la sobirania d'Andorra, vinculat sovint a intents d'instrumentalització de les pretensions i d'interessos dels Estats veïns, com té assenyalat Zemanek⁵⁷³, suscità un reflex de tuïció de la sobirania d'Andorra, traduït en un conjunt de prevencions de protecció i de defensa establertes en l'articulat de la Constitució del Principat. La més significativa d'aquestes prevencions rau en l'article 1.3., en tractar de la titularitat de la sobirania:

“La sobirania resideix en el Poble Andorrà, qui l'exerceix per mitjà de les diverses formes de participació i de les institucions que estableix aquesta Constitució”.

L'atribució al Poble Andorrà de la titularitat de la sobirania, entesa com el conjunt de poders públics inherents a l'Estat –la denominada “*sobirania objectiva*” en l'argot doctrinal– és absolutament correcta, no solament a la llum de les doctrines constitucionals⁵⁷⁴, sinó també segons la tradició jurídica⁵⁷⁵, que inspirà les grans revolucions del segle XVIII i que recolzà sòlidament el dret d'autodeterminació en el segle XX. Tanmateix, en comparació amb altres petits Estats d'Europa, que mantenen en el cim de llur estructura pública institucions principesques –Liechtenstein i Mònaco–, el tema de la titularitat de la sobirania, en l'accepció doctrinal suara evocada, rep un tractament molt diferenciat a la Constitució del Principat d'Andorra.

⁵⁷¹ Cfr. 3.

⁵⁷² Constitució del Principat d'Andorra (CPA). Preàmbul.

⁵⁷³ Cfr. nota 217.

⁵⁷⁴ Cfr. LOEWENSTEIN, K., *Verfassungslehre*, Tübingen, 1959, 1a pàgina, c. IV.

⁵⁷⁵ Cfr. SUAREZ, F., *De legibus*, Coimbra, 1612, Ll. III, c. II, t. V, p. 180: “*Dicendum est...potestatem ex sola rei natura in nullo singulari homine existere, sed in hominum collectione*”. Aquesta obra és un dels millors tractats de filosofia del dret. Encara que al principi de l'obra l'autor diu que no intenta fer un tractament del dret com a simple jurista, sinó com a teòleg, el cert és que estudia la llei natural i l'eterna, el dret de gents, les lleis civils, les lleis eclesiàstiques, les lleis penals, els costums i els privilegis. Afirma que l'home, per a assolir la plena perfecció que exigeix la seva naturalesa, necessita la societat i, en conseqüència, també l'autoritat, que és conferida per Déu a la societat de manera col·lectiva, no distributiva, i és la societat la que la confereix a una persona concreta: els sobirans temporals, els quals estan, així mateix, subjectes a les lleis. Cfr també CHIARELLI, G., “Sovranità”, *Novissimo Digesto Italiano*, Torí, 1930, p. 1044.

Liechtenstein manté el principi de la seva Constitució del 1921, la qual atribueix la titularitat de la sobirania al Poble i al Príncep⁵⁷⁶. Hom pot interrogar per què la Constitució andorrana del 1993 no adoptà una formulació semblant a la vigent al Principat de Liechtenstein, si realment els andorrans “*se sont toujours attachés*” a la institució dels seus Coprínceps, com s’expressà en el marc del procés constituent endegat l’any 1991⁵⁷⁷, en lloc de reduir-los a mer òrgan d’exercici dels poders, que la Constitució els atribueix taxativament, quan estableix: “*Llurs poders són iguals i derivats de la present Constitució*”⁵⁷⁸.

La resposta més versemblant sembla ser que el tractament donat a la titularitat de la sobirania a la Constitució andorrana obeeix a dues raons principals en aquest tema institucional cabdal: una primera raó neix de l’experiència històrica; una segona ve imposada pel context internacional propiciat per les Nacions Unides durant el segle XX amb l’adopció del principi d’autodeterminació dels pobles.

En el decurs de la història d’Andorra aparegueren episodis contradictoris: cadascun dels dos Coprínceps s’atribuí moltes vegades l’exclusivitat de la sobirania o una sobirania “*superior*” o la incorporació de la sobirania andorrana en la de l’Estat del qual un Copríncep era òrgan o mandatari de la sobirania. La Constitució tingué cura de col·locar la sobirania sota la bona custòdia del Poble Andorrà.

El principi d’autodeterminació dels pobles i la interpretació que n’ha fet l’Organització de les Nacions Unides exclou la possibilitat de privar d’aquest dret un poble, amb identitat pròpia, al·legant la seva exigüitat. M. Herrero de Miñón conclou que, sigui quina sigui la configuració institucional d’Andorra, el seu poble disposa del dret d’autodeterminació i de la possibilitat d’esdevenir un Estat, si és que encara no ho fos⁵⁷⁹. En el cas d’Andorra, el dret d’autodeterminació constitueix un poder del poble, que desvirtua el qüestionament de la substantivitat independent dels poders dels Coprínceps. Més endavant s’aprofundirà en aquesta argumentació, en tractar de la institució del Cap de l’Estat, talment com resulta configurada per la Constitució del Principat de 1993.

Semblant raó de fons motivà l’exclusió del model de Mònaco en la gestació de la Constitució andorrana, sobretot perquè la Constitució monegasca, del 17 de desembre del 1962, modificada per la Llei número 1.249, del 2 d’abril del 2002, que segueix les petjades de l’aprovada l’any 1911, constitucionalitza els Tractats de Mònaco amb França en detriment de la sobirania d’aquell Principat. En efecte, el seu article 1 proclama que:

“La Principauté de Monaco est un État souverain et indépendant dans le cadre des principes généraux du droit international et des conventions particulières avec la France. Le territoire de la Principauté est inalienable”.

⁵⁷⁶ L’article 2 de la Constitució del 1921 estableix que “*die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert*” (el poder de l’Estat resideix en el Príncep i en el Poble).

⁵⁷⁷ Cfr. nota 570.

⁵⁷⁸ Art. 43.2 CPA.

⁵⁷⁹ Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, M., loc. cit., p. 14-18.

L'afany de preservar la sobirania d'Andorra i de conjurar un model com el de Mònaco, sobretot enfront dels dos Estats veïns, conduí a adoptar unes mesures tuitives en el text de la Constitució del Principat d'Andorra, entre les quals són particularment remarcables. La primera la recull l'article 65 de la Constitució, el qual estableix que la cessió de poders sobirans només és constitucionalment viable a Organitzacions Internacionals; conseqüentment s'exclou que el destinatari d'una cessió de sobirania pugui ser un Estat⁵⁸⁰. La segona es troba en la Disposició Addicional Primera del mateix text constitucional, en la qual es preveu la conclusió d'un tractat trilateral entre Andorra i els dos Estats veïns i, ensem, delimita el seu objecte emfatitzant els límits infranquejables en clau de sobirania:

“(...) per establir el marc de les relacions amb els dos Estats veïns sobre la base del respecte a la sobirania, independència i integritat del territori d'Andorra”⁵⁸¹.

Contràriament al patró de Mònaco, la Constitució d'Andorra estableix un mandat per a concloure un tractat sotmès tant al Dret Internacional, com al Dret intern del Principat, però no constitucionalitza el tractat mandatat.

La proclamació de la sobirania popular i l'adscripció del règim polític d'Andorra al parlamentarisme⁵⁸², contingudes a la Constitució del Principat, constitueixen paràmetres en funció dels quals es configuren les grans línies de tot el sistema institucional públic. El poble és el darrer àrbitre de l'exercici dels poders sobirans. Més enllà d'algunes classes particulars de participació, com és ara el dret d'iniciativa legislativa⁵⁸³, d'exercici de l'acció popular⁵⁸⁴, el dret de petició als poders públics⁵⁸⁵, el poble arbitra, no solament l'exercici del poder legislatiu –i indirectament del poder governatiu-administratiu general i del poder governatiu-judicial i del poder comunal per mitjà dels drets polítics reconeguts i garantits per la Constitució⁵⁸⁶–, sinó també les institucions que exerceixen qualsevol parcel·la del poder públic –els Coprínceps inclosos– en virtut del seu vot referendari de la Constitució o de la seva reforma⁵⁸⁷.

Les consideracions sobre la sobirania d'Andorra i sobre la seva propietat de sobirania popular que precedeixen, condueixen a concloure que Andorra és un Estat i un Estat democràtic, com es proclama a l'article 1 de la Constitució del Principat d'Andorra. Essent un Estat, és per definició independent i sobirà, sense altres limitacions que “*els principis de Dret Internacional Públic universalment reconeguts*”, com s'expressa en l'article 3.3, de la seva mateixa Constitució.

⁵⁸⁰ Article 65 CPA: “*Per als interessos del poble andorrà, del progrés i de la pau internacionals, es podran cedir competències legislatives, executives o judicials sempre que sigui a organitzacions internacionals i per mitjà d'un tractat que ha de ser aprovat per una majoria de dues terceres parts dels membres del Consell General*”.

⁵⁸¹ *Ibídem*, Disposició Addicional Primera.

⁵⁸² *Ibídem*, article 1.4.

⁵⁸³ *Ibídem*, article 58.2.

⁵⁸⁴ *Ibídem*, article 86.4.

⁵⁸⁵ *Ibídem*, article 23.

⁵⁸⁶ *Ibídem*, Títol II, capítols IV i VII.

⁵⁸⁷ *Ibídem*, article 106.

9.1.2.3.- La sobirania exterior: la subjectivitat internacional del Principat d'Andorra.

Com ja s'ha exposat en l'anterior 9.1., el Dret Internacional Públic no pren en consideració el fet sociològic de l'Estat, si aquest fet no és reconegut pels altres Estats. La condició de subjecte, actiu i passiu, de la Comunitat Internacional d'un Estat s'adquireix solament en virtut de dit reconeixement per part d'altres Estats⁵⁸⁸.

Les reticències d'alguns estaments, que versemblantment no compartien la girada a les concepcions tradicionals sobre Andorra efectuada pel Copríncep Francès⁵⁸⁹, inclinaren el Govern d'Andorra a seguir l'exemple dels Estats postcoloniais de l'Àfrica i de l'Àsia i dels sorgits de la desintegració de l'URSS i de Iugoslàvia, que s'afanyaren a demanar la seva condició de membres de la Comunitat Internacional. La via la facilitava l'article 4 de la Carta de les Nacions Unides, a tenor de la qual:

“1. Podran ésser Membres de les Nacions Unides tots els altres Estats amants de la pau que acceptin les obligacions d'aquesta Carta i que, a judici de l'Organització, siguin capaços de complir aquestes obligacions i estiguin disposats a fer-ho.

“L'admissió d'aquests Estats com a Membres de les Nacions Unides es farà per decisió de l'Assemblea General, a recomanació del Consell de Seguretat”.

El dia 9 de juny del 1993 –un mes i escaig després de la data d'entrada en vigor de la Constitució del Principat (4 de maig del 1993)– el Cap de Govern –Òscar Ribas Reig– signà la declaració d'acceptació per part d'Andorra de les obligacions establertes per la Carta de les Nacions Unides⁵⁹⁰. El 8 de juliol, el President del Consell de Seguretat, Sr. David Hannay, va transmetre al Secretari General la Resolució 848 (1993) referent a l'admissió del Principat d'Andorra i, en conseqüència, recomanà a l'Assemblea General que el Principat d'Andorra fos admès com a membre de ple dret de les Nacions Unides. El 28 de juliol del 1993, l'Assemblea General, en la 108a sessió plenària, decidí l'admissió del Principat d'Andorra com a 184è Estat Membre de les Nacions Unides.

El procediment tan expedit, promogut per iniciativa del Govern d'Andorra i secundat per les Nacions Unides, suscità certa controvèrsia sobre la seva constitucionalitat. Per una part, l'article 64,1, a), de la Constitució del Principat exigeix l'aprovació del Consell General, per majoria absoluta de la Cambra, dels Tractats que vinculin l'Estat a una organització internacional. Per altra part, correspon als Coprínceps la manifestació del consentiment de l'Estat andorrà a obligar-se internacionalment, d'acord amb l'article 45,1,h) de la mateixa Constitució:

⁵⁸⁸ TAYLOR, P. J., op. cit.

⁵⁸⁹ Cfr. notes 463 i 569.

⁵⁹⁰ La sol·licitud dirigida al Secretari General deia així: *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta de las Naciones Unidas y con las disposiciones del artículo 58 del reglamento provisional del Consejo de Seguridad y el artículo 134 del Reglamento de la Asamblea general, tengo el honor, en nombre del Principado de Andorra y en mi condición de Jefe de Gobierno, de solicitar la admisión del Principado de Andorra como Miembro de las Naciones Unidas. En consecuencia, le pido por este medio que tenga a bien poner en conocimiento del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General esta solicitud en las próximas sesiones que celebren dichos órganos. Como se señala en la declaración oficial que se adjunta, el Principado de Andorra acepta y está dispuesto a cumplir las obligaciones estipuladas en la Carta de las Naciones Unidas”* (N. U., A/47/973, S/26039, 6 de juliol del 1993, p. 1-3).

“Article 45:

1. Els Coprínceps, amb la contrasignatura del Cap de Govern o, en el seu cas, del Síndic General, que n'assumeixen la responsabilitat política:

... h) Manifesten el consentiment de l'Estat per a obligar-se per mitjà dels tractats internacionals, en els temes previstos en el capítol III del Títol IV de la Constitució”.

S'al·legà que l'admissió d'Andorra com a membre de ple dret de les Nacions Unides es produí amb tota efectivitat sense els requisits constitucionalment exigits. Malgrat que, tres mesos després de l'admissió efectiva del Principat a l'Organització, el Consell General aprovà la declaració d'acceptació de les obligacions dimanants de la Carta de les Nacions Unides, subscripta pel Cap de Govern el 9 de juny del 1993, no obstant, en la controvèrsia suscitada es qüestionà l'eficàcia de l'aprovació del Consell General considerant-la privada de tot efecte enfront d'un acte internacionalment consolidat. Aquesta darrera argumentació resulta corroborada pel Govern d'Andorra, en assenyalar la data del 28 de juliol del 1993 com la “d'adhesió i entrada en vigor” de la Carta de les Nacions Unides a Andorra⁵⁹¹.

Hom pot presumir, raonablement, que el Govern d'Andorra utilitzà hàbilment la via expeditiva que li possibilità l'article 4 de la Carta de les Nacions Unides per a assolir l'objectiu polític de prevenir i frustrar qualsevulla interferència que pogués impedir un fet tan transcendental i definitiu per al reconeixement de l'Estat andorrà per la Comunitat Internacional com era l'admissió del Principat com a membre de ple dret de l'Organització de les Nacions Unides.

⁵⁹¹ Cfr. *Recull dels tractats i acords internacionals vigents al Principat d'Andorra*, Ministeri d'Afers Exteriors del Govern d'Andorra, Andorra, 2007, vol. 1, p. 34: s'assenyala la data 28 de juliol del 1993 com la “d'adhesió i d'entrada en vigor” de la Carta de les Nacions Unides a Andorra. La doctrina va dir que l'ingrés d'Andorra a l'ONU, sense haver comptat amb la preceptiva autorització del Consell General de les Valls, ens situaria davant d'un supòsit de nul·litat relativa, previst a l'article 46, paràgrafs 1 i 2, del Conveni de Viena sobre el Dret dels Tractats, de 23 de maig del 1969. Així mateix, es va vulnerar l'article 44, paràgraf 1, de la Constitució. (Cfr. PANIAGUA REDONDO, R., “Andorra: Naciones Unidas y los Derechos Humanos”, a *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, op. cit., p. 45-59; VIÑAS FARRÉ, R., “La reforma del estatuto internacional del Principado de Andorra”, *REDI (Revista Española de Derecho Internacional)*, vol. XLV, 1993, p. 596-604). Aquest últim autor va comentar: “On this occasion the Head of Government did not adhere strictly to the constitutional rules, since the United Nations Charter is an international treaty, which means that the authorisation of the General Council and the consent of the Coprinces should have been sought according to articles 64, 44 and 45 of the Constitution. This situation was subsequently regularised: on 4 November 1993 the General Council approved the application for membership of the United Nations and the Coprinces expressed the consent of the State (BOPA, 29 November 1993): “Andorran Diplomatic Practice, Treaties and other International Agreements to which Andorra is Party”, *Spanish Yearbook of International Law*, vol. IV (1995-1996), Martinus Nijhoff Publishers, La Haia-Boston-Londres, 2001. A més a més, convé assenyalar que Jean-Yves Caullet, cap de la delegació del Copríncep Francès, em manifestà el neguit de la seva delegació, en relació amb l'admissió del Principat d'Andorra com a membre de les Nacions Unides: “Imagini's que l'ONU hagués analitzat jurídicament la Constitució andorrana, i hagués considerat que no permetia exercir una vertadera sobirania. Aleshores, s'hauria dit que, finalment, els serveis jurídics del Quai d'Orsay tenien la raó, no hem pogut arribar-hi. Però, quan el president diu: «Hi anem per respectar la voluntat dels andorrans», es verifica finalment aquesta voluntat mitjançant el referèndum, i quan diu: «Jo, a partir del moment en què es respecten els principis de separació de poders i de l'Estat de dret, qüestiono de fet l'anàlisi jurídica actual del Quai d'Orsay». Ho verifiquem amb l'acceptació, per part de l'ONU, d'Andorra com un Estat membre de l'Organització de les Nacions Unides. Es tanca doncs el bucle de manera molt simètrica, si es pot dir així. I recordo molt bé que fins que el vot dels andorrans i de l'ONU no s'havia produït, la feina, per a nosaltres, no s'havia acabat. Andorra era, a partir d'aquell moment, un estat sobirà reconegut per la comunitat internacional.”

Tanmateix, el Govern d'Andorra no deixà de promoure ben activament l'acompliment del mandat constitucional de concloure un Tractat Trilateral com a marc de les relacions amb els dos Estats veïns, en execució de la Disposició Addicional Tercera de la Constitució del Principat. França i Espanya representaven un front tradicional de concepcions, sovint adverses, que calia desvirtuar i, a l'ensems, convenia que esdevinguessin uns mentors del reconeixement per a altres Estats situats fora del veïnatge d'Andorra.

El 5 de maig del 1993 –l'endemà de l'entrada en vigor de la Constitució– s'inicià la negociació oficial (havien precedit converses oficioses) del Tractat Trilateral a Madrid i es clogué a París el 19 de maig subsegüent. L'1 de juny del 1993 fou signat pels Ministres d'Afers Exteriors de cadascun dels dos Estats i pel Cap de Govern d'Andorra. Mancava solament l'aprovació dels respectius Parlaments de les tres parts contractants i la ratificació pels Caps dels Estats; tràmits que es preveïen sense dificultats després de l'admissió d'Andorra a l'Organització de les Nacions Unides. El Rei d'Espanya el ratificà el 23 de maig del 1994, el President de la República Francesa ho feu el 31 d'agost subsegüent i els Coprínceps d'Andorra el ratificaren el 26 d'octubre del mateix any. Tanmateix, el Tractat rebé aplicació provisional a partir de la seva signatura, l'1 de juny del 1993, en virtut de la qual els dos Estats veïns obriren immediatament llurs Ambaixades a Andorra.

En la fase de les conversacions oficioses s'insinuà la pretensió d'incloure en el Tractat Trilateral continguts relatius a conflictes d'interessos concrets, inveterats, per als quals els Estats veïns reclamaven solucions des de molt abans. Aquesta pretensió aparegué com a extemporània i amb risc d'intentar bescanviar reconeixements amb cessions fora de lloc. Per això es considerà convenient la participació efectiva de representants dels Coprínceps en la negociació del Tractat Trilateral, com es preveu en la mateixa Disposició Addicional Primera de la Constitució:

“La Constitució dóna mandat al Consell General i al Govern perquè, amb l'associació dels Coprínceps, proposin negociacions als Governos d'Espanya i de França amb l'objectiu de signar un Tractat Internacional trilateral per establir el marc de les relacions amb els dos Estats veïns sobre la base del respecte a la sobirania, independència i integritat territorial d'Andorra”⁵⁹².

⁵⁹² Jean-Yves Caullet, cap de la delegació del Copríncep Francès, em manifestà, en relació amb el punt de vista de l'Estat Espanyol respecte al procés constituent andorrà, que França va verificar, diversos cops, per la via diplomàtica, que el que s'estava fent a Andorra no era sentit per Espanya com a molest o agressiu. El principal neguit d'Espanya, al marge de qüestions més tècniques, fou preservar els interessos de la comunitat espanyola resident a Andorra. Declaració del senyor Jean-Yves Caullet, havent estat expressament autoritzat l'autor de la tesi, per a la seva reproducció: *“Pel que fa a Espanya, pel costat espanyol era relativament senzill el contacte, ja que les relacions diplomàtiques, que són lentes, que sovint són tènues, van permetre tanmateix saber que no hi hauria cap reivindicació de sobirania d'Espanya sobre Andorra. No es tenia la intenció de crear un tema, entre França i Espanya, d'aquest assumpte; cadascun ja tenia d'altres temes a solucionar. Nosaltres ens vam assegurar que el procés no era ressentit a Espanya com a molest o agressiu.*

Però vam veure bastant ràpidament, que el seu neguit era la comunitat espanyola a Andorra. Ells tenien molts nacionals a Andorra, i tenien una mica de por que un nou estat prengué disposicions una mica contràries als interessos dels espanyols residents a Andorra.

L'acció conjunta de les més altes institucions del Principat aconseguí emmarcar els continguts del Tractat Trilateral:

- en les relacions de *“bon veïnatge i d'amistat”*, defugint d'expressions tergiversables en connotacions, com la *“d'amistat protectora”* en Tractats de semblant naturalesa, però de relació desigual entre les parts (França-Mònaco o Itàlia-San Marino)⁵⁹³;
- en l'esperit de paritat que el Principat d'Andorra ha mantingut en les relacions tradicionals d'equilibri entre els Estats veïns⁵⁹⁴;
- en el desig de desenvolupar relacions de cooperació confiades i equilibrades⁵⁹⁵.

En aquest marc el Tractat Trilateral disposa:

- el reconeixement per part de la República Francesa i del Regne d'Espanya del Principat d'Andorra com a *“Estat sobirà”*, obligant-se ambdós Estats a respectar i garantir la seva *“sobirania, independència i integritat del seu territori”*⁵⁹⁶;
- l'establiment de *“relacions diplomàtiques”* entre Andorra i els seus dos Estats veïns així com facilitar la participació en *“conferències i organitzacions internacionals”*⁵⁹⁷;
- el compromís de vetllar pel respecte mutu dels respectius interessos fonamentals, de cooperar en la resolució d'eventuals conflictes, inclosos els derivats de la pertinença

Les dificultats que vàrem tenir, bé les dificultats, sí, els punts que calia negociar amb Espanya, eren més de gestionar els punts de frontera, de circulació de les persones, d'estatut de les persones, etc., perquè hi ha lligams molt forts des d'aquest punt de vista ... i que, evidentment, havíem de resoldre aquestes qüestions, en especial a través del tractat trilateral, per tal que França i Espanya estiguessin d'acord sobre la manera en què gestionaven la seva relació amb aquest nou petit veí sobirà; i que la manera amb la que França i Espanya regulaven la seva relació amb aquest nou Estat sobirà, no fos incompatible amb l'exercici de la sobirania, de la funció de cap d'Estat pel copríncep francès. Era una mica delicat ja que, de fet, el copríncep francès, en el trilateral, negociava en tant que andorrà amb Espanya i França, de la qual també era el president. No crec que hagi fet això sovint, era una mica original.

- François Mitterrand i Felipe González en van parlar al respecte. Sabíem que no hi havia problemes amb Espanya. Quan dic que no hi havia problemes em refereixo que quan es té un Estat com Andorra, amb una doble frontera, amb circulacions, amb costums, usos; hi ha problemes, però no hi havia problemes de principis. França i Espanya no volien que Andorra fos un tema de discòrdia. A partir d'aquell moment, doncs, cada un treballava perquè no fos el cas.

Pel que fa a la voluntat del Rei d'Espanya d'esdevenir Copríncep d'Andorra, cal dir que a part d'algunes declaracions, no hi va haver mai per part d'Espanya, cap acció política o diplomàtica forta. Penso que això formava part una mica del perimetratge en certa manera per dir: “Aneu amb compte, si no el llop ferotge de Madrid us menjarà. Nosaltres a la Mitra som aquí per protegir-vos.” (Cfr. notes 463 i 569).

⁵⁹³ *“El Principat d'Andorra, la República francesa i el Regne d'Espanya, (...) Desitjosos de continuar les relacions de bon veïnatge i amistat que sempre han existit entre ells... (Preàmbul del “Tractat de bon veïnatge, d'amistat i de cooperació entre el Principat d'Andorra, la República Francesa i el Regne d'Espanya” (BOPA núm. 64 –any 5– 29.11.1993).*

⁵⁹⁴ *Ibidem.*

⁵⁹⁵ *Ibidem.*

⁵⁹⁶ *Ibidem*, articles 1 i 3.

⁵⁹⁷ *Ibidem*, article 2: *“La República francesa i el Regne d'Espanya estableixen, respectivament, relacions diplomàtiques amb el Principat d'Andorra. La República francesa i el Regne d'Espanya faciliten la participació del Principat a les conferències i organitzacions internacionals i també el seu accés als convenis internacionals”.*

d'Espanya i França a la “Unió Europea”⁵⁹⁸;

- el compromís d'observar un principi d'equilibri en el cas que Andorra sol·licités dels dos Estats veïns “l'auxili diplomàtic o consular”⁵⁹⁹;

- el compromís d'informar sobre els projectes d'acords i tractats bilaterals amb el Principat i de decidir el seu caràcter trilateral en cas que concorri un interès comú⁶⁰⁰.

Paral·lelament amb el Tractat Trilateral, com un complement seu, s'establí un Acord bilateral entre el Principat d'Andorra i el Regne d'Espanya relatiu a l'estatut del Copríncep Episcopal, considerat necessari per la seva condició de persona internacionalment protegida i dels seus Serveis en tant que Cap de l'Estat andorrà en territori espanyol. Negociat amb participació dels Serveis del mateix Copríncep, fou signat pel Ministre d'Afers Exteriors d'Espanya i pel Cap de Govern d'Andorra, a Madrid, el 23 de juliol del 1993. L'Acord estableix la inviolabilitat i les immunitats del Copríncep Episcopal, així com la dels seus delegats en l'exercici de les funcions previstes a l'article 46.2, de la Constitució, dels llocs, documents, correus i agents i mitjans de transport al servei exclusiu del mateix Copríncep⁶⁰¹.

9.2.- L'Estat de Dret.

En les doctrines constitucionals, que reflecteixen el grau més alt i actual de llur evolució, l'Estat de Dret és un concepte d'una comprensió –entès aquest terme segons la lògica com a disciplina filosòfica– inclusiva de tot un conjunt de notes, que el desenvolupament històric de les institucions politicojurídiques ha implicat progressivament en la noció actual de l'Estat de Dret: *els drets i llibertats públiques i llur tutela, la separació dels poders públics i el control de llur exercici com a tècniques garantistes enfront dels ciutadans*. L'equiparació d'aquest conjunt de notes amb el constitucionalisme és el resultat d'un procés històric, que té el seu inici en les estructures representatives, que sorgeixen en diversos indrets d'Europa, en extingir-se el feudalisme a partir de les darreries del segle XIV, i culmina amb les diverses formes del protagonisme atorgat al poble en l'àmbit polític amb la creació dels seus òrgans de representació. Entre aquests dos termes de referència es produeix la integració dels diversos elements inclosos en el concepte global de l'Estat de Dret.

El parlamentarisme representatiu anglès, que no sucumbeix enfront dels embats de

⁵⁹⁸ Ibídem, article 4.

⁵⁹⁹ Ibídem, articles 6 i 7. A l'article 7 llegim: “(...) els súbdits andorrans podran adreçar-se, en cas de necessitat, sigui a un consolat de la República francesa, sigui a un consolat del Regne d'Espanya, en la mesura en què els dos coexisteixin”.

⁶⁰⁰ Ibídem, articles 8 i 9.

⁶⁰¹ L'Acord entre el Principat d'Andorra i el Regne d'Espanya relatiu a l'estatut del Copríncep Episcopal fou publicat al BOPA, núm. 74, del 14 de desembre del 1994, i al BOE, número 108, del 6 de maig del 1995. A la publicació del BOPA no figura el paràgraf segon de l'article 3, però sí a la publicació del BOE, que dona fe del seu contingut, segons l'article 6è de l'Acord. El segon paràgraf de l'article 3, absent del text publicat al BOPA, diu així: “La inviolabilidad consistirá en que los agentes del Reino de España no podrán penetrar en la residencia o locales citados en el párrafo anterior sin consentimiento expreso del Copríncipe o autoridad en quien éste delegue. La correspondencia y archivo serán siempre inviolables donde quiera que se hallen”.

l'absolutisme monàrquic imperant a Europa, és considerat el primer precedent de participació deguda i independent en l'exercici del poder públic, que s'imposa enfront del poder de la Corona⁶⁰². Les doctrines de Locke i Montesquieu inspiren durant el segle XVIII el corrent que equipara la separació de poders i la garantia dels drets i de les llibertats públiques, que obté la seva expressió en l'article 16 de la Declaració Francesa dels Drets de l'Home del 1789:

“Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée et la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution”.

Aquesta formulació reflecteix una concepció mecanicista, pròpia de Montesquieu, segons la qual la distribució del poder públic entre diversos detentors comportaria, per si sola, limitacions per a cadascun d'ells i un control mutu d'acord amb la coneguda fórmula de *“le pouvoir arrête le pouvoir”*⁶⁰³.

La concepció mecanicista subjacent en l'anterior formulació cedí ben aviat a la implementació de control dels diversos detentors dels poders públics. Durant un llarg període preval el control polític de l'electorat mitjançant el sufragi universal o mitjançant controls interorgànics establerts constitucionalment –els més clàssics: la qüestió de confiança, la moció de censura i la dissolució anticipada del Parlament–. A partir de la Segona Guerra Mundial preval el control judicial de l'exercici dels poders públics sota l'ègida dels principis de constitucionalitat i de legalitat, a més dels controls interorgànics suara al·ludits.

Aquesta breu digressió sobre els factors històrics i jurídics que han anat conformant les connotacions compreses en el concepte de l'Estat de Dret, justifica la referència obligada, que es farà en aquest epígraf, a diversos aspectes de les institucions andorranes, tant abans com després de la Constitució andorrana del 1993: el marc d'institucions representatives, els drets i llibertats públiques i llur tutela, el sistema de distribució de les funcions públiques, el control de l'exercici dels poders públics.

9.2.1.- Els elements de l'Estat de Dret en el sistema institucional andorrà abans de la Constitució del Principat de 1993.

9.2.1.1.- Les institucions representatives.

En l'anterior 9.2. s'ha evocat la doctrina que considera l'aparició d'institucions representatives postfeudals com a l'origen de la separació de poders, la qual és part integrant de l'Estat de Dret. Les primeres institucions representatives responen a l'afirmació d'un poder, que s'emancipa del detentor absolut de poder públic i es constitueix en òrgan legítim d'exercici d'una part, almenys, del poder públic. El Parlament anglès n'és l'arquetip⁶⁰⁴.

⁶⁰² Cfr. LOEWENSTEIN, K., *Verfassungslehre*, Tübingen, 1959, c. II.

⁶⁰³ Cfr. LAFERRIÈRE, J., *Manuel de droit constitutionnel*, París, 1947, p. 630.

⁶⁰⁴ Cfr. nota 50.

En apartats precedents s'han fet referències reiterades als factors interns i externs que influïren en la instauració de la major institució representativa d'Andorra, el Consell General de les Valls⁶⁰⁵. Com en els orígens del Parlament anglès, la creació del Consell General de les Valls està vinculada a una reivindicació dels poders de base popular, sobretot de l'Assemblea General dels Prohoms de les Valls, enfront de les extralimitacions dels Agents dels Senyors, incloses les de caràcter fiscal⁶⁰⁶. En expressió del "*Manual Digest*", fou el resultat de "*les vexacions que un dia afectaren a Andorra*"⁶⁰⁷. Una decisió conjunta del Bisbe i del Comte de Foix, del 1433, donà la raó a les queixes i sobretot reconegué les competències pròpies de les institucions andorranes de base popular –és a dir, representatives–⁶⁰⁸. Amb raó afirmà J. M. Porcioles que "*mai els Coprínceps no tingueren poder absolut*"⁶⁰⁹ i que el Consell General de les Valls gaudia de majors competències que molts altres països d'Europa⁶¹⁰.

Per tant, es pot concloure amb fonament que Andorra gaudí d'estructures representatives, des del segle XV, dotades de poders propis. Aquesta conclusió és, a més, plenament coherent amb el règim assembleari i de consell obert, heretat de la tradició visigòtica –el "*conventus publicus omnium vicinorum*"– que subsistí en el règim feudal, que s'imposà posteriorment⁶¹¹.

9.2.1.2.- Els drets i les llibertats públiques i llur tutela.

La matèria que en formulació actual es designa amb aquest epígraf no és aliena a les institucions andorranes arrelades i afaïonades per les vicissituds d'una història multiseccular. Integrat en el marc d'un sistema institucional mestís com a resultat d'influències romanes, visigòtiques i feudals, el sistema primigeni andorrà de drets i llibertats difereix, quant a la forma, de la racionalització dels sistemes moderns endegats a partir del segle XVIII, però és coincident, materialment, amb ells quant als objectius bàsics de llibertat, de seguretat i de recerca de garanties enfront dels poders públics.

Hi ha una versió andorrana dels "*furs*", anàloga als "*furs*" dels territoris del seu entorn, integrada per normes d'origen consuetudinari i per disposicions emanades dels Senyors, conjuntament o unilateralment per cadascun d'ells. Aquestes disposicions senyorials són designades com a "*privilegis*"; molt sovint, però, tenen arrels consuetudinàries, que les disposicions –"*ordinacions*"– dels Senyors recullen i ratifiquen. "*Privilegi*" i "*costum*" representen un binomi, que constitueix un fur irrevocable, amb l'objectiu, proclamat solemnement, de conferir als seus destinataris un estatus de llibertat i de seguretat. Valls i Taberner, a partir del 1920⁶¹², i més recentment el benedictí Cebrià

⁶⁰⁵ Cfr. 1.2, 1.3, 3.2.2.

⁶⁰⁶ Cfr. notes 51 i 52.

⁶⁰⁷ Cfr. nota 206.

⁶⁰⁸ Cfr. notes 53 i 54.

⁶⁰⁹ Cfr. nota 203.

⁶¹⁰ Cfr. nota 170.

⁶¹¹ Cfr. 1.2.

⁶¹² Cfr. nota 26.

Baraut⁶¹³, l'autoritat dels quals s'ha invocat molt sovint a la primera part d'aquest estudi, han recollit i publicat els privilegis de l'Andorra medieval.

Un dels documents recollits a les publicacions de dits autors que resulta més il·lustrador sobre la naturalesa i sobre la teleologia dels privilegis es troba en una Decisió d'ambdós Senyors, de 13 d'agost i 19 de setembre del 1433, amb la qual es dona resposta a un conjunt de peticions formulades pel Consell General de les Valls. Els Senyors resolen invocant el dret consuetudinari amb expressions –a tall d'exemple– com: “segons que han acostumat”, “segons es acostumat”, “segons lors costums antigues”⁶¹⁴. Expressen també la teleologia de la seva decisió conjunta afirmant que és:

*“propi a nos privilegiar et libertar la dita nostra terra de Andorra”*⁶¹⁵;

I que mitjançant l'atorgament de privilegis els seus habitants:

“libertius et securius habitent in vallibus” (a fi que visquin amb més llibertat i amb més seguretat a les valls)⁶¹⁶.

El sistema de garanties dels privilegis atorgats es fundava en la seva intrínseca naturalesa d'irrevocabilitat:

*“perpetuament avents fermetat et valor inviolablement, sien servats et servades sens degun contrast”*⁶¹⁷.

Conseqüentment, els privilegis devien ser ratificats pel jurament dels Senyors, com també per les autoritats emanades de cadascun d'ells, en prendre possessió dels respectius càrrecs. El jurament dels privilegis, juntament amb els usos i costums, era considerat com la garantia dels drets i de les llibertats dels andorrans⁶¹⁸. En virtut d'aquest sistema J. M. Porcioles assenyalà Andorra com “*terra de llibertats*”, vinculada al costum, per mitjà del qual la “*voluntat popular (...) interpreta i delimita el dret i en defineix la peculiar interpretació (...) i la sobirania s'hi recolza*”⁶¹⁹.

Aquestes característiques del primigeni sistema andorrà de determinació i tutela dels drets i llibertats, suara invocat, és degut –com sosté Zemanek⁶²⁰– al fet que s'emmarca en el caràcter històric del conjunt de tot el sistema institucional del Principat. Precisament per aquest caràcter històric el desenvolupament d'Andorra durant el segle XX en tots els ordres, amb el consegüent fenomen immigratori que convertí en notablement desproporcionada la població estrangera resident al Principat, comportà el qüestionament del sistema tradicional de determinació i tutela dels drets i de les llibertats públiques.

⁶¹³ Cfr. nota 3.

⁶¹⁴ Cfr. VALLS I TABERNER, F., op. cit., III, XXVIII.

⁶¹⁵ *Ibidem*.

⁶¹⁶ *Ibidem*, III, XXIV.

⁶¹⁷ *Ibidem*, III, XXVIII.

⁶¹⁸ Cfr. *Manual Digest*, Ll. IV, cap. III.

⁶¹⁹ Cfr. nota 170.

⁶²⁰ Cfr. ZEMANEK, K., op. cit., p. 43.

Com ja s'ha exposat precedentment⁶²¹, la nova situació del Principat demandà la reforma de les seves institucions tradicionals. En l'àmbit que aquí es tracta, el Consell General de les Valls, per coherència amb l'objectiu nuclear de reforma –la transformació del Principat en Estat de Dret⁶²²– proposà que la Declaració Universal dels Drets de l'Home de l'any 1948 fos “*d'aplicabilitat en tot el territori andorrà mitjançant les oportunes i futures legislacions*” i que els Coprínceps s'hi adherissin “*en nom d'Andorra*”⁶²³. Però els obstacles sorgits en l'adopció de l'Estat de Dret com a base i punt focal de la primera etapa de reforma institucional⁶²⁴ impediren tant la institució d'un marc constitucional de proclamació i de tutela dels drets i llibertats fonamentals de la persona, com l'adhesió sol·licitada als Coprínceps, la qual era, a més, inviable en Dret Internacional pel fet que la Declaració de l'any 1948 no constitueix, per si sola, un Conveni o Tractat obert a adhesió.

L'única via per a poder aplicar la Declaració Universal dels Drets de l'Home era la proposada pel Consell General de les Valls mitjançant la legislació ordinària. Amb aquesta finalitat el Decret sobre el procés de reforma de les institucions, del 5 de gener del 1981⁶²⁵, fixà l'objectiu de “*redefinir les relacions entre els poders institucionals i els ciutadans tot garantint els drets de la persona*”⁶²⁶. L'objectiu fixat s'instrumentà amb la previsió d'unes reformes administratives, entre les quals s'inclouïa la promulgació d'un Codi de l'Administració⁶²⁷. Un primer projecte d'aquest Codi, formulat pels Delegats Permanents dels Coprínceps, l'any 1986, incloïa una enumeració succinta de drets de la persona, amb la finalitat de conferir-los plena efectivitat en l'ordenament jurídic del Principat.

La proposta dels Delegats Permanents relativa als drets de la persona suscità una divisió de parers entre els membres del Consell General de les Valls. Mentre uns Consellers es manifestaven partidaris d'un reconeixement ple i efectiu dels drets de la persona, la majoria de Consellers es mostraren contraris a la proposta dels Delegats Permanents pel fet que proclamava el dret d'associació, de la vigència del qual es temien ingerències negatives en l'àmbit laboral i social, promogudes pels grans sindicats obrers dels països, d'on provenia la immigració. Per a obviar aquest perill, la majoria de Consellers decidí formular una contraproposició, inspirada en el model francès, consistent a traspassar al Preàmbul del Codi de l'Administració la proclamació dels drets de la persona, que en la proposta dels Delegats Permanents s'inclouïa en el seu articulat⁶²⁸.

La contraproposició del Consell General de les Valls trobà l'oposició de la Delegació Episcopal, la qual al·legà que amb la modificació contraproposada la proclamació dels drets de la persona romaní sense efectes jurídicament vinculants, perquè el Preàmbul no tenia el mateix efecte jurídicament vinculant que l'articulat del Codi. Les posicions es mantingueren invariables durant els anys 1987 i 1988. No es tractava, però, solament de

⁶²¹ Cfr. 8.3.2, 8.3.3.

⁶²² Cfr. nota 533.

⁶²³ Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981)*, op. cit., p. 372-373.

⁶²⁴ Cfr. notes 534, 535.

⁶²⁵ Cfr. nota 535.

⁶²⁶ Exposició de Motius. Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981)*, op. cit., p. 452.

⁶²⁷ *Ibídem*, Títol II, 1r, a).

⁶²⁸ Cfr. Acta de la Sessió del Consell General de les Valls, del 13 de juliol del 1987.

diferències entre institucions andorranes, sinó també de l'efecte d'una conjuntura exterior complexa, ocasionada per la reivindicació d'Andorra d'establir un règim d'intercanvis comercials amb la Comunitat Econòmica Europea mitjançant una negociació directa i específica entre dita Comunitat i el Principat, obviant així a la pretensió d'establir dit règim en el Tractat d'Adhesió d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea sense intervenció andorrana⁶²⁹.

Certs sectors ideològics i polítics aprofitaren la conjuntura per a denunciar la situació dels drets de la persona, dels qualificats com a “drets civils” i dels drets socials a Andorra, i per a demanar la intervenció de les institucions europees i exigir responsabilitats, molt particularment a l'Estat espanyol. L'eco mediàtic d'aquest conjunt d'iniciatives constituí una autèntica campanya de qüestionament de la institució del Copríncep Episcopal, enfront de la qual cal presumir que els seus representants no relaxaren deliberadament la posició entorn dels drets de la persona, sostinguda fermament fins aleshores⁶³⁰.

Les diferències entre les institucions del Principat foren superades mitjançant una transacció consistent a adoptar, simultàniament amb el Codi de l'Administració, una Llei sobre els Drets de la Persona, de data del 29 de març del 1989⁶³¹. L'exposició de Motius de la Llei evoca la vigència del sistema tradicional andorrà de tutela dels drets de la persona i de les llibertats públiques. La part dispositiva consta de dos articles:

“1.- Els drets fonamentals de la persona, talment com han estat definits en la Declaració Universal dels Drets de l'Home del 10 de desembre del 1948, són incorporats en l'Ordenament jurídic del Principat.

⁶²⁹ Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981)*, op. cit., 4.3.1.4., p. 282 i següents.

⁶³⁰ La campanya de qüestionament de la institució del Copríncep Episcopal es reflectí en iniciatives polítiques i en els mitjans de comunicació, que instrumentaren aquelles iniciatives al servei de certes reivindicacions inveterades. Entre les *accions polítiques* sobresurten la proposta de resolució adreçada al Consell d'Europa per M. Elquist i un grup de parlamentaris, el 7 de maig del 1987 (Cfr. FDOC, 5742), la proposta no de llei al Congrés dels Diputats d'Espanya, formulada per R. Espasa i N. Sartorius, del partit “Izquierda Unida-Esquerra Catalana”, el 29 de juny del 1988. Als *mitjans de comunicació* tingueren especial ressò les opinions expressades per persones significatives en la política o en la societat civil, blasmant sovint una situació andorrana pretesament contrària als drets de la persona i atribuint “l'arcaisme” d'Andorra a la institució del Copríncep Episcopal, que hauria d'ésser substituïda pel Rei d'Espanya (Cfr. ARMERO, J. M., “El futuro de Andorra”, a “YA”, 11.06.1987; “Andorra hoy”, a “YA”, 22.07.1987; “Andorra, asignatura pendiente”, a “YA”, 23.12.1988; “Política exterior de España en democracia”, Madrid, 1988, p. 226-232; FERNANDEZ TEIXIDÓ, A. “Andorra: la Corona y la libertad”, a “LA VANGUARDIA”, 18.06.1988; RAVENTÓS J., “El carrefour andorrano”, a “LA VANGUARDIA”, 09.08.1988.). Algunes declaracions del Copríncep Episcopal, Joan Martí Alanís, són il·lustradores dels temes reals subjacents dins i fora del Principat. Després de considerar que “es falso que, de manera general, no respeten los derechos humanos (...) cuando se habla de Andorra”, afirma que per aprovar el Codi de l'Administració “deberá encontrarse una solución adecuada al tema del reconocimiento de los derechos humanos de manera que su proclamación sea jurídicamente vinculante y no se convierta en una fórmula descafeinada”, sinó una “proclamación vinculante para todos los poderes” (LA VANGUARDIA, 15.05.1988). Després de reiterar que és primer “la libertad del pueblo andorrano que el copríncipado del obispo”, afirma, sense els embuts típics del llenguatge diplomàtic, que “los que en los últimos tiempos han mezclado dos cuestiones tan distintas como la situación de los derechos humanos en Andorra y el traspaso de los derechos soberanos del Obispo de Urgell al Jefe del Estado español han prestado un flaco servicio a una eventual causa de la Corona, porque el pueblo andorrano lo ha percibido como una torpe intromisión, que humilla su profundo sentido de dignidad. Es una cuestión que, de plantearse, debería ser resuelta en última instancia por el pueblo andorrano” (ibídem).

⁶³¹ Vegi's els dos textos, de data del 29 de març del 1989, en MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats (1980-1993)*, op. cit., 1.5.9, 1.5.10.

2.- En l'aplicació de l'article 1 les lleis, que adoptaran les Institucions del Principat en l'àmbit de llurs respectives competències, precisaran les condicions, sota les quals s'exerciran aquells drets, tenint en compte les particularitats específiques d'Andorra”.

L'Informe de M. Herrero de Miñón, al qual s'ha fet referència precedentment⁶³², assenyalava certa antinòmia entre els dos articles de la Llei. L'article 1 estableix taxativament la incorporació de la Declaració Universal de 1948 en l'ordenament jurídic del Principat, però de l'article 2 se'n deriva una incertesa sobre l'efectivitat de dita incorporació, en remetre-la a lleis posteriors d'aplicació. Això no obstant, l'autor de l'Informe sosté que dita incorporació opera immediatament i efectiva en aquells drets que, per llur simplicitat, no necessiten desenvolupament ni modulació legal –a més, efectius en virtut de l'ordenament jurídic aleshores vigent–, com són els drets a la vida, a la personalitat jurídica, a la seguretat juridicopenal, etc. Precisa que cal distingir entre els drets propis dels nacionals andorrans i els drets dels estrangers residents al Principat. Respecte a aquests darrers considera que llur situació era aleshores plenament anàloga a l'atorgada als estrangers residents pels països democràtics i conforme a les exigències del Dret Internacional.

9.2.1.3.- La separació de poders.

Zemanek assenyalava l'absència de separació de poders com la nota dominant de les institucions andorranes preconstitucionals, raó per la qual qualifica aquell sistema com a “pre-Montesquieu”. El títol competencial de l'exercici del poder públic era determinat per la matèria de l'acte emanat de cadascun dels òrgans del seu exercici, el qual retenia alhora funcions legislatives, executives i judicials⁶³³.

A l'anàlisi de Zemanek cal afegir que sobre una mateixa matèria solien exercir competències diversos òrgans del poder públic a títol de competències compartides. Com a exemple es pot assenyalar la regulació de les societats mercantils per part del Consell General de les Valls, sotmesa als principis establerts pels Delegats Permanents dels Coprínceps, per Decret de l'1 de març del 1979⁶³⁴.

Un sistema d'atribució de competències d'aquestes característiques era, per si mateix, origen potencial de conflictes entre els òrgans institucionals. Els àmbits conflictius acreixien i, a més, feien més complexes –sovint paralitzaven– les relacions de cooperació o de coordinació entre els òrgans d'exercici del poder públic, degut a la manca de normes reguladores de l'atribució de competències. Com ja s'ha exposat precedentment⁶³⁵, les formulacions genèriques del “*Manual Digest*” resultaven vagues i imprecises; però, per aquest mateix caràcter, esdevenien susceptibles de ser invocades alhora per diversos òrgans de poder, per a reivindicar competències sobre àmbits emergents com a resultat del desenvolupament econòmic, demogràfic, mercantil, laboral, social, etc., del Principat.

⁶³² Cfr. nota 562.

⁶³³ Cfr. ZEMANEK, K., op. cit., p. 43.

⁶³⁴ Cfr. MARQUÉS, N., *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats (1900-1979)*, op. cit., 3.4. També: VIÑAS FARRÉ, R., “Las sociedades civiles y mercantiles en Andorra. Evolución legislativa y derecho vigente”, *La Notaría*, Barcelona, 1986, p. 319-352.

⁶³⁵ Cfr. 8.3.2.

A la part primera i segona d'aquest estudi s'han evocat alguns conflictes de competències més rellevants, que han fet acte de presència en l'escenari públic andorrà abans de la Constitució del 1993. Fer-hi novament referència, ni que fos succintament, resultaria una reiteració innecessària. Això no obstant, sembla escaient una referència als plantejaments de la qüestió en el procés de reforma institucional endegat a la dècada del 1980, perquè forneix elements sobre la gestió i la interpretació d'alguns continguts de la Constitució del Principat.

La Memòria sobre la reforma institucional, formulada pel Consell General de les Valls l'any 1978, considera la separació de poders vinculada necessàriament a l'objectiu de transformar el Principat en un Estat de Dret⁶³⁶. Ara bé, aquest objectiu no fou assumit a la primera etapa d'implementació de reforma institucional, endegada pel Decret del 15 de gener del 1981⁶³⁷, com tampoc fou assumit el principi de la separació de poders, que les doctrines constitucionals consideren consubstancial de l'Estat de Dret. Dit Decret fixà l'objectiu d'una definició exacta de les competències atribuïdes als diversos òrgans institucionals del Principat com a resultat d'un procediment sotmès a un mètode i a unes fases:

“Una comissió nomenada pel Consell General de les Valls serà encarregada de precisar, sector per sector, la posició del mateix Consell General sobre la repartició exacta de competències entre els diversos òrgans institucionals andorrans. Quan aquesta comissió hagi acabat el seu treball en un sector concret, es posarà en contacte amb els representants dels serveis dels Coprínceps a fi d'arribar a un document que trobi la conformitat de totes les parts. Aquest document serà publicat tant prompte sigui adoptat. La comissió continuarà de la mateixa manera el seu treball en un altre sector”⁶³⁸.

La diversitat d'interpretacions de què fou objecte el text que s'acaba de transcriure impedí assolir l'objectiu fixat pel Decret del 1981.

La comissió nomenada pel Consell General elaborà un document, intitulat *“Llei fonamental d'Andorra”*, articulada sota cinc títols, a més d'un títol preliminar. Comprenia una nova estructuració del conjunt de les institucions a l'estil de les constitucions modernes. El títol preliminar definia l'Estat i la seva forma de govern i es remetia a la *Declaració Universal dels Drets de l'Home*, del 1948, quant a la proclamació i garantia dels drets i de les llibertats fonamentals. L'estructuració orgànica comportava l'adopció de la separació de poders, desvirtuada, però, per l'intent d'adaptar-la a l'especificitat andorrana. Així, als Coprínceps, a més de les funcions pròpies del Cap d'Estat, se'ls atribuïa el poder judicial. El Consell General de les Valls retindria el poder legislatiu sense altre control que l'eventual “veto” dels Coprínceps, amb el sol efecte d'obligar a una nova deliberació en el si d'una comissió mixta integrada per representants del mateix Consell General i dels Coprínceps. Atribuïa al Govern l'execució de la política interior i exterior, tret de les matèries reservades als Coprínceps i al Consell General.

⁶³⁶ Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981)*, op. cit., p. 404-407.

⁶³⁷ Cfr. 8.3.3.

⁶³⁸ Decret sobre el procés de reforma de les institucions, del 15 de gener del 1981, Títol II, 1r, b).

El document de la comissió, que s'acaba de recensar, no obtingué l'aprovació definitiva del Consell General i no fou sotmès, formalment, a la consideració dels representants dels Serveis dels Coprínceps. L'any 1985 el Veguer Francès requerí informació sobre els treballs de la comissió, a qui donà resposta el Síndic General significat les dificultats sorgides de la diversa interpretació del tenor del Decret del 15 de gener del 1981, les quals impediren preveure l'acabament dels treballs⁶³⁹. L'any 1987 els Delegats Permanents significaren al Consell General la voluntat dels Coprínceps d'executar les previsions del repetit Decret sense més retard. Al cap de set mesos el Consell General trameté als Delegats Permanents el document que contenia les propostes.

El document del Consell General conté tres parts: introducció, la divisió de poders i la distribució de competències entre els òrgans institucionals. A la *introducció* es remarca que la delimitació de competències s'efectua amb sotmetiment al principi de la separació de poders; es tracta, però, d'una solució provisional, en tant que no sigui aprovat un text constitucional. L'*apartat segon* admet que el principi de separació de poders s'implementa d'una forma híbrida, atenent la provisionalitat de la solució proposada. Per això, s'atribueix als Coprínceps unes competències que ultrapassen les que correspondrien a un Cap d'Estat dins d'un règim parlamentari constitucional. Es distingeixen sis nivells de poder – constituent, legislatiu, executiu, judicial, local i moderador– reductibles, però, als tres clàssics, una vegada l'Estat sigui constituït. La *tercera part* enumera les competències que s'atribueixen a cadascun dels òrgans institucionals: Coprínceps, Consell General, Govern, Comuns, Quarts.

Malgrat que el document aprovat pel Consell General de les Valls fou l'únic que se sotmeté a la consideració dels representants dels Coprínceps, no obstant, constitueix una versió més desenvolupada de la denominada "*Llei fonamental d'Andorra*", elaborada per la comissió nomenada pel mateix Consell General, a la qual s'ha fet suara referència. Els dos documents tenen una identitat substancial d'orientació, ja sigui d'allunyament del procediment establert pel Decret del 1981 quant al mètode –sector per sector–, ja sigui quant al fons. De la mateixa manera que l'orientació donada per la comissió a la qüestió impedí la recerca d'acords entre les parts entre el 1981 i el 1987, la identitat de plantejaments continguda en el document aprovat formalment pel Consell General convertí en lletra morta les previsions del Decret de reforma del 1981 sobre la delimitació de les competències entre els òrgans institucionals del Principat.

Les raons d'aquest resultat poden ser moltes, però el trencament de les bases del Decret del 15 de gener del 1981⁶⁴⁰ fou la raó fonamental. Ara bé, s'obria un dilema: o es mantenia el marc establert transaccionalment pel Decret sobre el procés de reforma de les institucions, del 15 de gener del 1981 i, d'acord amb ell, es reconduïa el procés de delimitacions de competències, o s'efectuava un gir vers l'elaboració d'una Constitució bastida sobre la concepció moderna de l'Estat de Dret amb el principi de la separació de poders, que li és consubstancial. La segona alternativa obtingué progressivament majors adhesions i acabà imposant-se.

⁶³⁹ Lletre del Síndic General al Veguer Francès, de data 14 de febrer del 1985.

⁶⁴⁰ Cfr. 8.3.3.

9.2.2.- *L'Estat de Dret en la Constitució del Principat d'Andorra de 1993.*

L'article 1 de la Constitució del Principat proclama que:

“Andorra és un Estat (...) de Dret”.

A l'inici de l'exposició sota l'epígraf *“L'Estat de Dret”* s'ha assenyalat que aquest concepte és inclúsiu de tot un conjunt de notes, que l'evolució del constitucionalisme hi ha implicat⁶⁴¹. Per tant, la proclamació de l'Estat de Dret en el primer article de la Constitució del Principat s'ha de reflectir a la resta del text constitucional amb la implementació formal i efectiva de tots aquells aspectes, que el constitucionalisme modern subsumeix en el concepte integral d'Estat de Dret.

Aquest apartat 9.2.2. té com a objecte principal individualitzar la implementació dels elements substancials de la noció moderna de l'Estat de Dret a la Constitució andorrana del 1993. L'anàlisi prescindirà d'elements accessoris, per bé que s'assenyalaran alguns aspectes propis de l'Ordenament Constitucional del Principat.

9.2.2.1.- *Les institucions representatives.*

La naturalesa representativa de les institucions andorranes, configurades per la Constitució del 1993, resulta del lligam que uneix, necessàriament, dues proposicions contingudes en el text constitucional, de forma que, establerta una d'elles, hom ha d'entendre alhora l'efectivitat de l'altra. Es tracta d'una estructura constituïda entre dos termes d'una relació, que s'inclouen, necessàriament, segons el constitucionalisme modern. A la Constitució del Principat les dues proposicions s'enuncien en el seu article 1:

- *“La sobirania resideix en el Poble Andorrà”⁶⁴².*

- *“El règim polític d'Andorra és el Coprincipat parlamentari”⁶⁴³.*

La primera d'aquestes dues proposicions exclou els sistemes històrics d'atribució de la sobirania a la *“Nació”*, entesa com una persona jurídica distinta dels individus, que integren un poble determinat⁶⁴⁴, així com els sistemes d'atribució representativa entre el poble i el monarca o príncep, a l'estil de la Constitució de Liechtenstein, que s'ha evocat precedentment⁶⁴⁵. La Constitució del Principat d'Andorra adopta la doctrina de la sobirania del poble, segons la qual els poders públics, compresos en la noció omnicompreensiva de la sobirania, pertanyen formalment al conjunt dels ciutadans.

⁶⁴¹ Cfr. 9.2.

⁶⁴² Article 1,3 CPA.

⁶⁴³ Ibídem, article 1,4.

⁶⁴⁴ Un primer precedent d'aquesta concepció es troba a la Constitució francesa del 1791, Títol III, articles 1 i 2.

⁶⁴⁵ Cfr. 9.1.2.2.

La proclamació de la sobirania popular comporta necessàriament el règim parlamentari. L'exercici dels poders públics es transmet a una assemblea, integrada per unes persones físiques elegides pel poble, al qual representen, no en virtut d'un pacte de mandat, sinó com a diputats amb missió de cercar en qualsevol conjuntura l'assoliment dels objectius, interessos i aspiracions de la col·lectivitat i dels qui els han atorgat la representació.

La representació de la sobirania popular, entesa d'acord amb el constitucionalisme modern, s'instrumenta, principalment, per cert nombre de disposicions particulars de la Constitució. Com a més rellevants es poden assenyalar:

- la proclamació i tutela dels drets polítics dels andorrans⁶⁴⁶;
- l'atribució al Consell General de la representació mixta i paritària de la població nacional i de les set Parròquies i, conseqüentment, la representació del Poble Andorrà⁶⁴⁷; una representació de connotació democràtica, de naturalesa i de funció distinta de la representació de l'Estat, la qual, en el grau més alt, és atribuïda al Cap de l'Estat⁶⁴⁸;
- el caràcter electiu per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, per terminis de quatre anys, dels membres del Consell General⁶⁴⁹;
- la igualtat de drets, de deures, de naturalesa representativa dels Consellers Generals, així com el no sotmetiment a mandat imperatiu⁶⁵⁰;
- la viabilitat del referèndum acordat per majoria del Consell General⁶⁵¹.

La definició del règim polític d'Andorra com a *Coprincipat parlamentari* comporta també alguns aspectes particulars relatius a les atribucions dels Coprínceps, que seran objecte d'estudi en l'apartat següent.

9.2.2.2.- *Els drets fonamentals de la persona i les llibertats públiques.*

D'acord amb les doctrines constitucionals més avançades i coherentment amb el predomini absolut de la sobirania del poble, fonament de l'Estat democràtic proclamat en el seu primer article, la Constitució del Principat té com a nucli essencial de la seva ordenació institucional, per damunt del funcionament dels òrgans del poder públic, la dignitat i el desenvolupament de la persona humana com a element intrínsecament constitutiu de la realitat popular⁶⁵². La seva expressió en el text constitucional resulta

⁶⁴⁶ CPA, Títol II, Capítol IV.

⁶⁴⁷ Ibídem, article 50.

⁶⁴⁸ Ibídem, article 43,1.

⁶⁴⁹ Ibídem, article 51,1.

⁶⁵⁰ Ibídem, article 53,1.

⁶⁵¹ Ibídem, article 76. En el marc de la "Nació" com a titular de la sobirania no era admès el referèndum del poble, perquè no se'l considerava titular de la sobirania.

⁶⁵² En la doctrina constitucional sovinteja la distinció entre "*Constitució política*", entesa com la regulació del funcionament dels òrgans de poder de l'Estat, i "*Constitució social*", considerant com a tal la definició de les bases de convivència entre els ciutadans i entre aquests darrers i l'Estat. Cfr. HAURIUO, A., op. cit., c. III, sec. III; LOEWENSTEIN, K., op. cit., c. XI.

formulada amb mestria:

*“La Constitució reconeix que la dignitat humana és intangible i, en conseqüència, garanteix els drets inviolables i imprescriptibles de la persona, els quals constitueixen el fonament de l'ordre polític, la pau social i la justícia”*⁶⁵³.

La regulació de la matèria abasta 39 articles dels 107 de què consta el text constitucional; una dada que resulta l'exponent del seu alineament al corrent constitucional que, a partir del segle XIX, inclou els drets fonamentals i les llibertats públiques en l'articulat de la Constitució, a fi d'obviar la vella polèmica sobre el valor jurídic de les seves proclamacions en els encapçalaments o en els Preàmbuls de les Constitucions⁶⁵⁴. El mateix alineament es constata en la formulació de la distinció entre els drets i llibertats arrelades directament en la persona i en la ciutadania⁶⁵⁵ i els drets i principis econòmics, socials i culturals⁶⁵⁶, així com en llur respectiva regulació i tutela⁶⁵⁷.

Els drets arrelats directament en la persona reben la qualificació de *“drets fonamentals de la persona i llibertats públiques”* –nomenclatura a la qual aquest estudi s'ha ajustat sempre–, el que expressa també un alineament amb les doctrines constitucionals per considerar-los com un àmbit que no pot ser envaït pel poder de l'Estat, la sobirania del qual no pot anul·lar la sobirania de la persona en l'àmbit de la inviolabilitat i imprescriptibilitat dels seus drets fonamentals⁶⁵⁸. Conseqüentment, la Constitució del Principat els declara amb contingut de Dret immediatament aplicable, que vincula immediatament els poders públics, que no pot ser limitat per la llei⁶⁵⁹; no obstant, la matèria pot ser regulada per Llei Qualificada⁶⁶⁰.

La possibilitat de regulació legal de la matèria obre l'interrogant sobre la possibilitat de limitació de l'exercici dels drets i llibertats establerts constitucionalment amb el risc d'incórrer en el subterfugi de restringir llur efectivitat mitjançant les lleis reguladores. De la jurisprudència del Tribunal Constitucional andorrà es pot concloure que la limitació dels drets fonamentals per llei és constitucionalment possible, només si tal limitació està prevista explícitament en la formulació del dret en concret per la Constitució i per raó de la finalitat prevista també per la mateixa Constitució en cada dret concret⁶⁶¹.

Després d'exposar les línies generals de la regulació dels drets fonamentals de la persona i de les llibertats públiques en la Constitució andorrana, escau fer una referència a la singularitat de dues de les seves particularitats.

Una primera referència pertoca als articles 17-19 relatius al dret d'associació, al de

⁶⁵³ CPA, article 4.

⁶⁵⁴ Cfr. HAURIU, A., op. cit., c. III, sec. III, 6.

⁶⁵⁵ CPA, Títol II, Capítols III i IV.

⁶⁵⁶ Ibídem, Títol II, Capítols V i VI.

⁶⁵⁷ Ibídem, Títol II, Capítol VII.

⁶⁵⁸ Cfr. HAURIU, A., op. cit., c. III, sec. III, 6; LOEWENSTEIN, K., op. cit., c. XI.

⁶⁵⁹ CPA, article 39, 1.

⁶⁶⁰ Ibídem, article 40.

⁶⁶¹ Cfr. Tribunal Constitucional, *Jurisprudència constitucional*, Andorra, vol. Segon, 96-5-RE; vol. Quart, 98-1-RE; 98-2-RE.

creació i funcionament d'organitzacions sindicals i al dret de vaga i de locaut –aquest darrer expressat amb cert eufemisme–. En l'anterior 9.2.1.2. s'ha evocat el recel enfront del reconeixement d'aquests drets en l'elaboració del *Codi de l'Administració*, que motivà el retard en la seva adopció, la qual fou possible solament després d'assumir les parts responsables alguna de les propostes alternatives⁶⁶². Doncs bé, que la Constitució del 1993 –quatre anys més tard–, malgrat el caràcter laboral i social dominant en aquests drets, els incorporés en la categoria dels drets fonamentals de la persona i de les llibertats públiques –Títol II, Capítol III– amb el corresponent grau més alt de tutela, resulta sorprenent i podria semblar paradoxal. I no seria raó suficient presumir que el canvi el possibilità la competència legislativa atribuïda exclusivament al Consell General, perquè la redacció de dits articles 17-19 –tret de la matèria relativa al locaut i a la vaga– no dona peu a lleis molt limitadores d'acord amb els criteris establerts per la jurisprudència constitucional⁶⁶³.

Una segona referència concerneix l'article 5, el qual proclama que: "*La Declaració Universal dels Drets Humans és vigent a Andorra*".

Entorn d'aquest article s'ha plantejat la qüestió sobre la seva efectivitat normativa, és a dir, si dita Declaració Universal constitueix un Dret directament aplicable o, pel contrari, un Dret aplicable solament en els termes fixats per l'ordenament jurídic del Principat⁶⁶⁴. Malgrat que certs sectors doctrinals s'inclinen per considerar la repetida Declaració Universal com a Dret directament aplicable⁶⁶⁵, no obstant, la jurisprudència del Tribunal Constitucional andorrà no s'ha manifestat uniforme al respecte⁶⁶⁶. Per altra banda, no és d'excloure que l'article 5 de la Constitució del 1993 tingui quelcom de testimonial i de rèplica a la campanya desplegada a la dècada anterior en múltiples direccions polítiques⁶⁶⁷.

9.2.2.3.- *La tutela dels drets fonamentals de la persona i de les llibertats públiques.*

La Constitució del Principat d'Andorra conté un doble ordre de tutela especial dels drets fonamentals de la persona i de les llibertats públiques, així com dels drets polítics dels andorrans, proclamats en els Capítols III i IV del seu Títol II, del qual n'estan exclosos els drets i principis econòmics, socials i culturals establerts en el Capítol V del mateix Títol II i, en part, la matèria de l'article 22 sobre la no renovació de la condició de resident o l'expulsió de la persona legalment resident⁶⁶⁸.

⁶⁶² Cfr. notes 628-631.

⁶⁶³ Cfr. nota 661.

⁶⁶⁴ CPA, articles 39,1 i 39, 3.

⁶⁶⁵ "*La Declaración Universal de los Derechos Humanos, tal y como está contemplada en el art. 5 de la Constitución de Andorra, es un principio de valor constitucional y ha de calificarse como parámetro de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las normas internas*" (PONCE MARTÍNEZ, C. F., "Algunos aspectos relevantes para el Derecho Internacional Público en la Constitución de Andorra", a *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, op. cit., p. 111). També SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., "La Constitución de Andorra y el Derecho Internacional Público", en el mateix llibre, especialment, p. 29-30.

⁶⁶⁶ Tribunal Constitucional, *Jurisprudència constitucional*, Andorra, vol. Primer, 93-1-I; vol. Segon, 95-1-DP.

⁶⁶⁷ Cfr. nota 630.

⁶⁶⁸ CPA, articles 39-42.

Al *primer ordre* pertanyen un conjunt de disposicions constitucionals, que conflueixen a reforçar el seu caràcter d'àmbit d'actuació independent i lliure dels ciutadans enfront dels poders públics, entre els quals cal remarcar:

- el sotmetiment de tots els poders públics i dels ciutadans a la Constitució⁶⁶⁹ com a Dret directament aplicable per quant concerneix als drets fonamentals de la persona i a les llibertats públiques⁶⁷⁰;
- la interdicció de limitacions mitjançant les lleis⁶⁷¹;
- la seva regulació per llei qualificada en les hipòtesis previstes per la Constitució⁶⁷²;
- la limitació de la durada de suspensió de drets en els estats d'emergència i d'alarma⁶⁷³.

El *segon ordre de tutela* atén la protecció efectiva dels drets fonamentals de la persona i de les llibertats públiques enfront de la seva violació, ja sigui per part dels poders públics, ja sigui per part de persones privades –físiques o jurídiques–. El sistema constitucional andorrà de protecció efectiva és jurisdiccional, però intermediari entre un sistema de jurisdicció especial –segons el model de la Constitució alemanya del 1949– i els tribunals ordinaris –segons el model dels Estats Units d'Amèrica–. En efecte, la Constitució del Principat preveu que els tribunals ordinaris tutel·lin aquests drets mitjançant un procediment urgent i preferent, de dues instàncies. Contra la resolució en segona instància procedeix acudir al Tribunal Constitucional, mitjançant un recurs excepcional d'empara, tret del cas previst per l'article 22, ja evocat⁶⁷⁴.

La Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, de 3 de setembre del 1993, establí una regulació específica dels supòsits de lesió del dret fonamental a la jurisdicció, a fi d'evitar excessos en l'ús del recurs d'empara. L'especificitat de la regulació incloïa que la interposició del recurs d'empara devia adreçar-se al Ministeri Fiscal, de la decisió del qual depenia la viabilitat del recurs amb exclusió de qualsevol recurs en contra⁶⁷⁵. Aquesta regulació fou considerada com a contrària a l'esperit i a la lletra del text constitucional, perquè equivalia a una suplantació del Tribunal Constitucional en l'exercici de les seves funcions establertes per la Constitució. Una reforma de la Llei Qualificada de 1993, amb data 22 d'abril del 1999, suprimí la intermediació necessària del Ministeri Fiscal en la interposició del recurs d'empara en els supòsits de violació del dret fonamental a la jurisdicció.

9.2.2.4.- *La separació de poders i el control del seu exercici.*

⁶⁶⁹ Ibídem, article 3,1.

⁶⁷⁰ Ibídem, article 39,2.

⁶⁷¹ Ibídem.

⁶⁷² Cfr. nota 661.

⁶⁷³ CPA, article 42.

⁶⁷⁴ Ibídem, article 41.

⁶⁷⁵ Cfr. Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, de 3 de setembre del 1993, Exposició de Motius i article 94.

Entre els diversos aspectes institucionals compresos en el desenvolupament històric de l'Estat de Dret, la separació de poders fou el segle XVIII el dogma fonamental del constitucionalisme, perquè se la considerà aleshores dotada, per si mateixa, d'una virtualitat de moderar el poder públic en benefici de les llibertats dels ciutadans. Ben aviat, però, la idea mecanicista d'un control recíproc dels poders públics cedí a un control, emmarcat primordialment en la tríada poble-parlament-govern, amb protagonisme de la primera entitat del grup, ja sigui mitjançant l'exercici sobirà del seu poder constituent, ja sigui mitjançant l'exercici del sufragi o elecció dels seus representants. Es tracta, per tant, d'un control del poder públic derivat de la seva causa última —el poble sobirà—, que no exclou altres formes de control mutu entre els òrgans de poder públic, establertes per les lleis o per la mateixa Constitució.

A la Constitució andorrana la separació de poders, emmarcada en totes les connotacions del constitucionalisme modern, rau en dos dels seus principis, jerarquizats entre si:

- el principi de constitucionalitat, segons el qual: *“la Constitució, que és la norma suprema de l'ordenament jurídic, vincula tots els poders públics i els ciutadans”*⁶⁷⁶; principi dimanant de la decisió de la sobirania popular sobre l'opció fonamental de la configuració política del propi país, o, dit altrament, de l'exercici del poder constituent del Poble Andorrà;

- el principi de legalitat, subordinat al de constitucionalitat i integrat pel conjunt de principis enumerats en l'article 3.2. del text constitucional⁶⁷⁷.

Aquests dos principis determinen la base de l'ordenació de la distribució de les funcions atribuïdes als òrgans generals d'exercici del poder públic i llurs límits, així com les modalitats de control de llur respectiu exercici.

El Consell General, elegit per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, per períodes no superiors a quatre anys⁶⁷⁸ i, conseqüentment, òrgan representatiu del Poble Andorrà, exerceix la potestat legislativa amb exclusivitat —el Govern no la pot exercir, si no és per una delegació molt estricta del Consell General per cada cas concret⁶⁷⁹—, atorga la confiança al Cap de Govern i impulsa i controla l'acció del Govern designat pel seu Cap⁶⁸⁰. A partir d'aquesta noció elemental de la institució del Consell General, es poden assenyalar dues vies de control a les quals roman sotmès: una de *política* i una altra de *jurisdiccional*.

L'electorat disposa de la capacitat política d'orientar, d'observar i d'aprovar o censurar l'actuació del Consell General mitjançant l'atorgament del vot a favor de candidats d'una o d'altra significació política, palesada per les diverses formes del debat públic, sobretot en les campanyes electorals. Per altra part, l'exercici de la funció legislativa

⁶⁷⁶ CPA, article 3,1.

⁶⁷⁷ Tribunal Constitucional, *Jurisprudència constitucional*, Andorra, Sentència del 7 d'abril del 2000 (Causa 99-1-L. Cfr. també BARTUMEU MARTÍNEZ, I., *Introducció al sistema constitucional del Principat d'Andorra*, Col·lecció jurídica set claus, Andorra, 2013, p. 57 i 314.

⁶⁷⁸ CPA, article 51,1.

⁶⁷⁹ *Ibídem*, article 59.

⁶⁸⁰ *Ibídem*, article 50.

del Consell General, sotmesa al principi de constitucionalitat, roman sota la jurisdicció del Tribunal Constitucional, a qui pertoca conèixer i decidir definitivament sobre l'adequació de les lleis a la Constitució.

El Govern, constituït sobre la confiança atorgada al seu Cap pel Consell General, dirigeix la política nacional i internacional d'Andorra i l'administració de l'Estat i exerceix la potestat reglamentària⁶⁸¹. Com en el cas del Consell General, a partir d'aquesta noció elemental de la institució del Govern, apareixen dues vies de control: la política, fundada en la confiança rebuda del Consell General, i la jurisdiccional, ja que la Constitució sotmet tots els seus actes i normes al control de la jurisdicció ordinària en aplicació del principi de legalitat⁶⁸².

El *poder judicial* és atribuït per la Constitució a jutges independents, sotmesos només a la Constitució i a les Lleis⁶⁸³. El control de l'exercici de les funcions jurisdiccionals és intern entre els seus òrgans d'exercici mitjançant l'apel·lació a instància superior o al Tribunal Constitucional en les anomenades "*qüestions incidentals de constitucionalitat*"⁶⁸⁴, o en recurs d'empara, una vegada esgotada la via de la jurisdicció ordinària⁶⁸⁵.

No obstant això, l'assenyalament dels controls que s'acaba de fer de forma gairebé esquemàtica, s'ha de complementar amb una consideració addicional sobre la distribució del poder públic entre els diversos òrgans del seu exercici, que pot comportar un control recíproc. Existeixen mitjans de control atribuïts exclusivament a un òrgan del poder públic, com són els clàssics de la *qüestió de confiança*⁶⁸⁶, de la *moció de censura*⁶⁸⁷ o de la *dissolució anticipada del Consell General*⁶⁸⁸. Però també existeixen actes del poder públic que exigeixen la cooperació de diversos òrgans del seu exercici. La manca de cooperació d'un d'aquests òrgans pot significar una modalitat de control. A la Constitució del Principat existeixen sovint hipòtesis d'aquesta naturalesa, com, per via d'exemple, en la conclusió de Tractats Internacionals o en les diverses fases del procediment legislatiu. La segona hipòtesi, suara referenciada, serà objecte d'estudi aprofundit sota l'epígraf 9.3.3. d'aquesta part tercera, tenint en compte que reflecteix un dels matisos més rellevants que el Copríncipat confereix al règim parlamentari d'Andorra, proclamat per la Constitució del 1993⁶⁸⁹.

9.3.- Els Coprínceps, Cap d'Estat.

L'epígraf que encapçala aquest apartat connota el vèrtex del desenvolupament institucional del Principat d'Andorra. L'atribució als Coprínceps –"*conjuntament i*

⁶⁸¹ Ibídem, article 72,2.

⁶⁸² Ibídem, article 72,3.

⁶⁸³ Ibídem, article 85.

⁶⁸⁴ Ibídem, article 100.

⁶⁸⁵ Ibídem, article 102.

⁶⁸⁶ Ibídem, article 70.

⁶⁸⁷ Ibídem, article 69.

⁶⁸⁸ Ibídem, article 71.

⁶⁸⁹ Ibídem, article 1,4.

*indivisa*⁶⁹⁰– de la institució unitària del “*Cap de l’Estat*” representa el punt en què es dissolen i cohesionen les concepcions diverses –sovint oposades– de les institucions andorranes, que sorgeixen sobretot a partir del segle XIX.

La introducció liminar d’aquest estudi conté un apunt prospectiu del seu contingut, en funció del qual s’ha seguit una metodologia inductiva en l’anàlisi de les vicissituds històriques, que han infantat i configurat el desenvolupament del sistema institucional andorrà. S’assenyala també la institució dels Coprínceps, derivada dels Pariatges del segle XIII i de llur posterior evolució al pas de la història del Principat, com un factor conformador i sustentador del País d’acord amb la dinàmica no sempre uniforme, sovint divergent, però contrapesada per l’acció interactiva de les institucions de base popular. S’assenyala igualment la dualitat i l’asimetria dels Coprínceps, les quals confereixen trets específicament diferenciats a llur respectiva individualitat, ja sigui l’originària, ja sigui la referida al context, en el que se situa i actua cadascun dels Coprínceps històricament. Aquests assenyalaments liminars eren escaients com a fil conductor en l’anàlisi de les particularitats de la història multiseccular d’Andorra.

Per a aprofundir en la significació de l’atribució als Coprínceps de la institució unitària del “*Cap de l’Estat*”, és convenient individualitzar no solament cadascuna de les diverses concepcions de les institucions preconstitucionals andorranes, sinó també la seva argumentació i el seu context, dels que es poden inferir els seus objectius. A partir de les dades ara disponibles és possible, per una part, sistematitzar el nombre i diversitat de concepcions emergides i, per altra part, constatar la clarificació determinant que ha aportat la Constitució del Principat del 1993, inspirada en les doctrines constitucionals modernes.

Per a totes les concepcions emergides, la institució dels Coprínceps ha estat la pedra de toc, amb la qual s’ha intentat assajar el sistema institucional andorrà. Els diversos assaigs han sotmès a anàlisi i interpretació els fets de la història d’Andorra, anteriors a la Constitució del 1993, que han considerat la major significació institucional. Els fets en què les diverses concepcions convergeixen a considerar institucionalment significatius es poden enumerar com segueix:

- el senyoriu episcopal i les seves infeudacions⁶⁹¹;
- els Pariatges de 1278 i de 1288⁶⁹²;
- l’Edicte de Reunió del 1607, mitjançant el qual els drets del Comte de Foix es traspassen a la Corona de França⁶⁹³;
- El Decret de Napoleó I, del 27 de març del 1806⁶⁹⁴.

⁶⁹⁰ Ibídem, article 43,1.

⁶⁹¹ Cfr. 2.2., 2.3.

⁶⁹² Cfr. 2.3.4.

⁶⁹³ Cfr. 3.1.1.

⁶⁹⁴ Cfr. 6.3.

9.3.1.- Les diverses concepcions sobre les institucions andorranes preconstitucionals en clau de la institució dels Coprínceps.

L'expressió "en clau de la institució dels Coprínceps", emprada en aquest epígraf, vol advertir que les concepcions de les institucions andorranes preconstitucionals responen no solament a l'intent d'aprofundir en el coneixement del seu contingut, sinó també a decantaments cap a opcions i objectius, aliens als acadèmics, propiciats per la dualitat i l'asimetria de la institució dels Coprínceps, talment com aquestes dues nocions s'han explicat en la introducció liminar d'aquest estudi. El fet no ha escapat a l'anàlisi de Zemanek, quan atribueix als Coprínceps una imatge històricament diferenciada i contradictòria, originada per factors externs, sobretot per la incidència d'interessos dels països veïns⁶⁹⁵.

9.3.1.1.- La concepció negadora de la legitimitat del "Coprincipat".

Aquesta concepció, formulada virtualment pel Catedràtic de Dret Internacional J. de Dios Trias i Giró, a final del segle XIX, com a argumentació enfront de les pretensions dels Estats veïns d'acabar amb el règim andorrà⁶⁹⁶, fou ampliada i potenciada en radicalitat pel seu fill, José María Trias de Bes, en un Informe elaborat per encàrrec del Ministeri d'Afers Exteriors d'Espanya l'any 1952. La tesi sostinguda pel primer dels Trias suscità la controvèrsia de l'anomenada "qüestió d'Andorra", la contextura de la qual s'ha exposat precedentment⁶⁹⁷. Les modulacions introduïdes per José María Trias de Bes tenen una rellevància especial per raó del seu destinatari.

José María Trias de Bes parteix de la tesi bàsica del seu pare: el Pariatge del 1278 atribuï al Comte de Foix taxativament l'administració de la justícia "*simul et communiter*", drets tributaris i militars en el marc de la relació vassallàtica respecte del Bisbe d'Urgell⁶⁹⁸. La successió del Comte de Foix en la Corona de França no modificà la qualitat de la seva relació amb el Bisbe d'Urgell per quant concernia a Andorra, i així fou entès i respectat pels seus Monarques⁶⁹⁹. En virtut del Decret de Napoleó, de març del 1806, el "*senyoriu*" es

⁶⁹⁵ ZEMANEK, K., op. cit., p. 140.

⁶⁹⁶ Cfr. 7.3.1.

⁶⁹⁷ Cfr. notes 393-394.

⁶⁹⁸ "Los Pariatges son, realmente, los textos constitucionales del Principado, pues en ellos queda establecida la respectiva situación de las tres entidades que componen el "señorio", a saber: la Mitra de Urgel, el Conde de Foix y el pueblo andorrano. En la primera radica la soberanía plena; el segundo, como vasallo de la Mitra, co-participa solamente en tres derechos soberanos: percepción de impuestos, administración de justicia y poder militar; el pueblo andorrano tiene la Administración general en los Valles" (Text dipositat a l'Assessoria Jurídica Internacional del Ministeri d'Afers Exteriors, exemplar mecanografiat, Madrid, 1952, p. 5).

⁶⁹⁹ "rigiendo la casa de Navarra Enrique III (hijo de Juana de Albret y Antonio de Borbón, Duque de Vendôme) fue llamado a la Corona de Francia, que ciñó bajo el nombre de Enrique IV, quedando así unidos la casa de Navarra, el Reino de Francia e incorporado el Condado de Foix, con su feudo anexo de Andorra, en su calidad naturalmente, de vasallo de la Mitra de Urgel, porque en tal condición lo tenía el Conde de Foix".

"Con este carácter lo ejercitaron, justo es decirlo, todos los Monarcas de la dinastía borbónica, quienes se limitaron a dictar Cartas patentes confirmando los privilegios y franquicias de los andorranos y exenciones respecto al Monarca Francés y a las tropas francesas, sin alterar la naturaleza del señorio; y es que los reyes ejercían sus derechos sobre Andorra, no como soberanos de Francia, sino como titulares del Condado de Foix. A nuestro juicio ... la reunión de aquellos derechos a la Corona de Francia no fue una

deformà amb la seva atribució a l'Estat francès i amb la consegüent transformació en "Coprincipat", la qual no fou impugnada decididament per la Mitra d'Urgell⁷⁰⁰, mentre que era propiciada per la població d'Andorra⁷⁰¹.

D'aquestes premisses, J. M. Trias de Bes conclou que el "senyoriu feudal" d'Andorra ha esdevingut una figura politicojurídica excepcional i anòmala, perquè el *senyoriu* comporta la concentració del poder suprem en el *senyor*, mentre que en el "Coprincipat" és detingut pel Cap de l'Estat francès i la Mitra d'Urgell. La deformació resultant no deriva d'un acord, sinó d'una ruptura institucional, que comporta una usurpació dels drets de la Mitra d'Urgell. Per això, la nova configuració juridicopolítica pot qualificar-se d'excepcional i anòmala. Excepcional, perquè no pot equiparar-se a la figura del "condomini polític", el qual en Dret Internacional connota una situació circumstancial i transitòria i sempre com a efecte d'un acord internacional que l'estableix i regula. Anòmala, perquè la sobirania de cadascun dels Coprínceps esdevé nul·la efectivament, ja que el seu exercici pot ser impedit per l'exercici contrari de l'altre Copríncep, semblantment com succeeix en el si del Consell de Seguretat de l'ONU amb el dret de veto, de què gaudeixen les grans potències.

Per tant, el "Coprincipat" només pot ser considerat com un fet consumat, acceptat resignadament per la Mitra d'Urgell en l'exercici de la sobirania interior. En l'àmbit internacional, França s'arroga en exclusiva l'exercici de la sobirania exterior contradient el pretès "Coprincipat". En aquest darrer àmbit l'exercici paral·lel de la representació internacional d'Andorra per part d'Espanya constituïria un factor d'equilibri, reivindicat coherentment per la Mitra d'Urgell, i un reconeixement dels drets històrics d'Espanya. Aquesta darrera afirmació corrobora la dualitat i asimetria dels Coprínceps, en totes les seves connotacions, subjacent també en aquesta concepció de les institucions andorranes preconstitucionals⁷⁰².

9.3.1.2.- La concepció de la "cosobirania" d'Espanya i de França.

Jean F. Bladé⁷⁰³ és el representant d'aquest corrent de pensament, al qual

incorporación propiamente dicha, sino una unión meramente personal"(ibídem, p. 6).

⁷⁰⁰ "Ocurre con el expresado Decreto de Napoleón, por el cual el vínculo de Francia con Andorra no nace de la sucesión de un derecho –el de la casa de Foix–, sino de una decisión del Emperador en vista de la demanda de los habitantes de Andorra para restablecer sus relaciones con Francia (sic), y en virtud de la manifestación del Ministro del Interior, la expedición del Ministro de Relaciones Extranjeras, la comunidad del Director General de las Aduanas y después de ser oído el Consejo de Estado; todo lo cual significa que la decisión imperial viene impulsada por la máquina del Estado francés. Como consecuencia de ello, la reunión del feudo de Andorra a Francia no constituye una unión personal, sino que significa una incorporación al Estado francés. Es verdad que el Decreto imperial es un acto arbitrario porque no responde a una titularidad de derechos; pero, no es menos cierto que la situación de hecho que originó se toleró sin tercería por parte de los titulares del Condado de Foix y no ha sido impugnada por la Mitra con decisión debida, dando lugar a un equívoco con lamentables consecuencias que sobrepasa ya una centuria" (ibídem, p. 5-6).

⁷⁰¹ "También, el pueblo andorrano obedeciendo al designio de debilitar el poder soberano del Obispo con esta dual e indivisa paridad, se ha aferrado a la noción del "Coprincipado", con lo que, en su propio interés, sistemática y astutamente ha seguido una táctica política consistente en apoyarse en Francia, más fuerte que la Mitra, para eludir o infringir aquellas órdenes o disposiciones que podían chocar con las ambiciones o apetencias del pueblo andorrano" (ibídem, p. 6).

⁷⁰² Cfr. 9.3.1.

⁷⁰³ Jean François Marie Zephyrin Bladé, anomenat més curtament Jean M. Bladé (1827-1900), magistrat,

s'atribueix un influx notable en alguns plantejaments més radicals compresos en la ja referida “*qüestió d'Andorra*” del segle XIX⁷⁰⁴.

Invocant documents “autèntics” enfront dels que anomena “*analistes mal informats*”, sosté que Andorra, des del Pariatge del 1278 fins a la Revolució Francesa:

“(...) n'a formé qu'une simple seigneurie indivise et tenue en paréage per les évêques de la Seu d'Urgel et par les comtes de Foix... dans le comté d'Urgel (...) Le comte d'Urgel relevait des rois d'Aragon, dont la souveraineté s'étendait, par conséquent, sur l'Andorre. Ils n'y ont renoncé jamais, même dans la moindre mesure, au profit de qui que ce soit”.

Fins a aquest punt el seu raonament discorre segons el paradigma del corrent històric interpretatiu entorn de la sobirania; es passa, però, al corrent de l'efectivitat de la sobirania quan es refereix a Enric IV⁷⁰⁵:

“La puissante situation d'Henri IV et de ses successeurs excluait évidemment, par rapport aux Vallées, toute idée de dépendance ultérieure vis-à-vis des monarques espagnols, pris comme ayant-droit des comtes d'Urgel et des rois d'Aragon... Nos rois possèdent désormais simultanément la co-souveraineté et la co-seigneurie d'Andorre. En Espagne, au contraire, cette co-souveraineté appartient à la Couronne, tandis que la co-seigneurie persiste entre les mains des évêques d'Urgel”.

Després de l'abolició del règim feudal a França i a Espanya subsisteixen únicament els drets de cosobirania dels dos Estats. Conclou advocant la conveniència, en interès del bon veïnatge, que Espanya recuperi definitivament l'exercici directe de la cosobirania, posant terme a l'exercici de les velles funcions del Bisbe d'Urgell:

“Pour réaliser ce progrès il suffirait d'une convention diplomatique, et j'ai cru bien faire en indiquant les bases d'un accord désirable”.

Aquesta darrera afirmació corrobora plenament allò que s'ha exposat en l'apartat 7.3.1. sobre la “*qüestió d'Andorra*” en el seu vessant exterior.

9.3.1.3.- *La concepció d'Andorra com a “condomini”.*

La concepció d'una cosobirania, com la formulada per Bladé, no resultava sintònica amb el senyal emès per la política francesa, des de les darreries del segle XVIII, difonent, explícitament o implícita, que la sobirania d'Andorra pertanyia plenament i exclusivament

historiador, folklorista francès, és l'autor de diverses publicacions sobre Andorra, entre les quals destaca un “*Étude sur la Vallée d'Andorre*”, el qual ha romàs manuscrit en els Arxius del Ministeri Francès d'Afers Estrangers. Les citacions que d'aquest estudi de J. F. Bladé es fan en aquest epígraf 9.3.1.2. són extretes d'autors que, directament o indirecta, han tingut accés al text original, com R. Gubern, Bregolat, etc.

⁷⁰⁴ Cfr. 7.3.1.

⁷⁰⁵ Cfr. 3.1.1., 3.1.2.

a França⁷⁰⁶. Així s'explica el silenci de les opinions de Bladé en gran part de la historiografia francesa sobre Andorra i la dificultat per accedir als seus escrits romanos manuscrits en els Arxius del Ministeri Francès d'Afers Estrangers. Resultava obligada la recerca de categories del Dret Internacional, que obviessin a l'heterodòxia respecte de les posicions adoptades pels òrgans de l'Estat francès. La concepció d'Andorra com un condomini podia semblar dotada amb aquesta teleologia.

En efecte, durant el segle XX emergeix la teoria del condomini atribuït a Andorra, caracteritzada per l'exclusió d'Espanya en qualitat no solament de cosobirania, sinó també de codominant. S'accentua l'assenyalament de l'asimetria entre els Coprínceps en els autors que secunden aquest corrent. Destaca Ourliac, qui adduint una analogia entre Andorra i la situació de certs territoris –les Illes Noves Hèbrides abans de llur independència o l'Illa dels Faisans– afirma que l'Estat francès exerceix a Andorra drets propis “*dans une sorte de condominium*”⁷⁰⁷.

Els autors –la major part francesos– que han contestat a la tesi d'Ourliac parteixen de premisses falses o almenys controvertides per a refusar l'aplicació a Andorra de la concepció del “*condomini*” segons el Dret Internacional. A més de l'absència d'un Tractat constitutiu del condomini, remarquen una pretesa manca d'igualtat entre els titulars del condomini. En l'al·legació d'aquest darrer requisit rau el vici de les premisses de la seva argumentació. Un doble tipus d'anunciats, entre els més sovintejats en la historiografia, és suficient per a palesar aquell vici de premisses. Així, quan s'afirma que:

- el condomini és entre un poder temporal, la República Francesa, i un poder espiritual, el Bisbe d'Urgell⁷⁰⁸, o entre un Estat i una persona privada⁷⁰⁹;

- solament un dels titulars del condomini, la República Francesa, pot assegurar l'exercici de les funcions públiques de defensa i de representació internacional⁷¹⁰ i l'altre, el Bisbe d'Urgell, les funcions del poder espiritual⁷¹¹.

9.3.1.4.- La concepció d'Andorra com a “*protectorat*”.

L'atribució a Andorra de la condició de “*protectorat*” o de categories afins –Estat vassallàtic, Estat semisobirà, etc.– s'inicia el segle XIX i subsistí fins a la segona meitat del segle XX, sobretot en la jurisprudència francesa.

En les argumentacions dels autors que han defensat aquesta concepció hi ha gairebé sempre subjacent la consideració de la manca d'estatalitat del règim andorrà i de les relacions pròpies i l'exclusió d'Espanya com a Estat protector. Per tant, Andorra és

⁷⁰⁶ Cfr. 8.1.

⁷⁰⁷ Cfr. OURLIAC, P., *Jurisclasseur périodique*, 1953, n. 7739.

⁷⁰⁸ Cfr. ROUSSEAU, CH., “Les Vallées d'Andorre, une survivance féodale dans le monde contemporain”, *Symbolae Verzijl*, la Haia, 1958, p. 337-346.

⁷⁰⁹ Cfr. BÉLINGUIER, B., op. cit., p. 239.

⁷¹⁰ *Ibidem*.

⁷¹¹ *Ibidem*, p. 240.

considerada com un “protectorat de França i del Bisbat d’Urgell”⁷¹².

Com ja s’ha dit, la jurisprudència francesa s’ha mantingut majoritàriament tributària d’aquesta concepció reflectida en moltes de les seves sentències pronunciades fins a la segona meitat del segle XX⁷¹³.

També certs autors espanyols emmarcaren la situació juridicopolítica d’Andorra en la categoria de “protectorat”; però amb una diferència remarcable respecte dels autors i de la jurisprudència del costat francès: Espanya i França són els Estats protectors. La formulació de M. González Hontoria recull una argumentació emprada sovint a Espanya, en el marc de les relacions entre l’Església catòlica i la Monarquia Espanyola, quan aquesta darrera era ormejada amb el privilegi del Reial Patronat, el qual fou considerat com un poder indirecte sobre Andorra:

*“Este pequeño país (...) se halla bajo el protectorado de España y de Francia, en el sentido de que la primera ejerce el patronato sobre la Mitra de Urgel, a cuyo titular corresponde el Gobierno de los Valles, y a la segunda pretende haber asumido los derechos en ciertos asuntos del Principado”*⁷¹⁴.

La darrera afirmació en el raonament de González Hontoria reflecteix el pensament de Trias de Bes⁷¹⁵, qui, no obstant això, refusa expressament la consideració d’Andorra com a protectorat, perquè ha de ser constituït per un Tractat entre el protector i el protegit, segons exigeix el Dret Internacional, requisit que no concorre en el cas d’Andorra⁷¹⁶. Un bon nombre d’autors francesos han argumentat en el mateix sentit que Trias de Bes, posant especial èmfasi en la manca d’estatalitat d’Andorra i en les seves carències de personalitat i de representació internacionals⁷¹⁷.

⁷¹² Cfr. MERTENS, F. DE, *Traité de Droit International*, París, 1889, p. 192; SIX, J., *Les institutions politiques du Val d’Andorre*, Lille, 1901, p. 18-19. Per la seva part, ENGELHART, E., comenta: “*La nature des pouvoirs exercés par les coprinces répondent à la notion du protectorat et reconnaissons-le du protectorat le plus étroit*” (*Les protectorates anciens et modernes*, París, 1986, p. 125-132).

⁷¹³ L’afer “*Massip c. Cruzel*” resulta representatiu esdevenint un precedent invocat posteriorment. La Sentència de 1a Instància, del 1951, sosté que “*l’Andorre n’est pas un État étrange, ni même un État souverain (...) et situé en droit comme fait sous le protectorat de la France*” (Daloz, 1952, J. 67). La Sentència de 2a Instància, del 1952, reflecteix substancialment la mateixa consideració afegint, però: “*... sous le protectorat conjoint du Président de la République française et de l’évêque d’Urgel*” (Daloz, 1952, J. 764). El Tribunal de Cassació decideix en la causa l’any 1960, silenciant el concepte de “protectorat”, però qualificant Andorra com “*Fief sans existence internationale*” i sotmès a “*suzeraineté*” (Daloz, 1960, J. 72).

⁷¹⁴ GONZÁLEZ HONTORIA, M., *Tratado de Derecho Internacional*, Madrid, p. 56. OPPENHEIM, L., comenta: “*In Europe there are at present two protectorates: The Republic of Andorra to joint protectorate of France and Spain... and the Republic of San Marino*”, *International Law*, Londres, 1955 (revisió de LAUTERPACHT), T. I, p. 175. El “*Reial Patronat*” es refereix al privilegi atorgat per la Santa Seu als Monarques o Caps d’Estat de presentar o proposar persones idònies per als beneficis eclesiàstics. Sobre la història respecte d’Espanya, pot consultar-se: RODRIGUEZ DE CAMPOMANES, P., *Tratado de la Regalía de España, ó sea el Derecho Real de nombrar á los beneficios eclesiásticos de toda España y guarda de sus iglesias vacantes*, París, 1830; MORALES, A. - MAS Y MONZÓ, F., *Patronato eclesiástico de los Reyes de España*, Madrid, 1854.

⁷¹⁵ Cfr. notes 699-700.

⁷¹⁶ Cfr. TRIAS DE BES, J. M., op. cit., p. 15.

⁷¹⁷ Cfr. DESPAGNET, F., *Essai sur les protectorats*, París, 1896, p. 77-81; MÉRIGNAC, A., “*La situation actuelle et les rapports de l’Andorre, de la France et de l’Espagne*”, *Bulletin du Comité des travaux historiques et scientifiques*, Toulouse, 1899.

9.3.1.5.- La concepció d'Andorra com a "senyoriu" privat de sobirania estatal i amb connotacions de "territori dependent".

En l'anterior 8.1. s'ha examinat la consideració de l'element nuclear de l'entitat institucional i política d'Andorra que és la sobirania. A fi d'evitar reiteracions, escau aquí una mera referència a l'essencial de la seva formulació, que es troba subsumit en la concepció d'Andorra com a "senyoriu" o "suzeraineté".

Durant el segle XIX França s'atribueix ostensiblement la sobirania plena i exclusiva sobre Andorra⁷¹⁸. En el segle XX, fins al procés constituent andorrà, França adopta categories jurídiques i doctrinals menys ostensibles, però d'efecte equivalent, com les assenyalades en l'epígraf d'aquest 9.3.1.5.

La categoria de la "suzeraineté" és el punt focal del qual se'n deriven les connotacions pròpies d'aquesta concepció, d'entre les quals es poden assenyalar, com a més gràvides de conseqüències en ordre a la qualificació jurídicopolítica de les institucions andorranes preconstitucionals, les següents:

- Andorra és una supervivència de senyoriu feudal, privada de sobirania.

- Andorra, conseqüentment, no és un Estat ni ho pot ser com a Copríncipat, perquè, d'acord amb la Constitució francesa, el Cap de l'Estat francès no pot ser al mateix temps el Cap d'un Estat estranger⁷¹⁹.

- Andorra no té personalitat internacional. La seva representació en aquest àmbit pertany exclusivament al President de la República Francesa, així com la facultat de decidir l'extensió d'un Tractat Internacional al territori d'Andorra⁷²⁰.

- De la incorporació dels drets del Comte de Foix, no a la persona dels Reis de França, sinó al patrimoni nacional francès, se'n deriven les connotacions aquí enunciades⁷²¹.

La consideració d'Andorra com a "senyoriu" es formulà pel costat d'Espanya amb una finalitat reivindicativa de sobirania espanyola a partir del procés d'abolició dels senyorius endegat per les Corts de Cadis, l'any 1811⁷²². A partir d'aleshores les pretensions d'Espanya, mantingudes per les successives formes de govern –monarquia, república, dictadura, etc.– trobaren sempre l'oposició ferma dels andorrans i França⁷²³.

⁷¹⁸ Cfr. notes 445-451 i 463.

⁷¹⁹ Cfr. notes 458, 463 i 469-477.

⁷²⁰ Cfr. notes 458 i 463.

⁷²¹ Cfr. nota 219.

⁷²² Cfr. 7.1.1.

⁷²³ Cfr. 4. FONT I RIUS, J. M. - GUBERN, R., loc. cit., p. 28; BÉLINGUIER, B., op. cit., p. 57, nota 18.

9.3.2.- L'ocàs de les concepcions sobre les institucions andorranes preconstitucionals.

Les concepcions exposades en l'anterior 9.3.1. entraren en un procés de decadència, fins arribar a la caducitat, amb anterioritat a l'endegament del procés constituent l'any 1991, degut a llur discordança amb la realitat del sistema institucional andorrà en la seva integritat i en la seva especificitat. Zemanek observa que la diversitat de concepcions, no solament diferenciades, sinó també oposades entre si, constitueix una prova del fracàs d'una teorització basada en una aplicació rígida de categories doctrinals⁷²⁴ i coincideix amb Vilar a constatar decantaments vers interessos i objectius aliens al rigor doctrinal⁷²⁵.

L'ocàs de dites concepcions era el resultat de les interpel·lacions provinents de la dialèctica pròpia de la realitat del desenvolupament intern del Principat; però també de la interacció dels organismes internacionals d'àmbit europeu, sobretot del Consell d'Europa en tant que espai polític i jurídic de promoció dels principis de la democràcia, de protecció dels drets humans i de l'imperi de la llei. A partir de la dècada del 1980, dues institucions del Consell d'Europa, l'Assemblea Parlamentària i el Tribunal Europeu dels Drets Humans –amb la Comissió d'aquest darrer segons l'ordenament aleshores vigent–, es veieren empeses a pronunciar-se sobre les institucions andorranes preconstitucionals. L'autoritat dels seus veredictes s'imposà tant en el terreny doctrinal com en l'assenyalament de la pauta per a la reforma de les institucions del Principat. Escau la referència als pronunciaments més rellevants de les institucions del Consell d'Europa, suara al·ludides, que es fa tot seguit.

9.3.2.1.- La Comissió i el Tribunal Europeus dels Drets de l'Home.

L'actuació d'aquesta institució del Consell d'Europa influí en l'ocàs de les concepcions inveterades sobre l'estatut d'Andorra, amb la substanciació del contenciós promogut per Jordi Drozd, nacionalitzat espanyol, i per Pavel Janousek, de nacionalitat txeca, contra França i contra Espanya.

Condemnats per la jurisdicció penal andorrana, l'any 1986, a pena d'empresonament per robatori a mà armada, elegiren acomplir-la a França, acollint-se a les regles d'execució de penes tradicionalment observades. Pocs mesos després interposaren recurs davant de la Comissió Europea dels Drets de l'Home, segons l'ordenació de procediment vigent aleshores, contra Espanya i contra França per violació de l'article 6 del Conveni Europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals i solament contra França per violació de l'article 5 del mateix Conveni.

El fonament jurídic de major entitat i més gràvid de conseqüències per a l'estatut d'Andorra consistia a invocar la ratificació del repetit Conveni per part dels dos Estats per deduir-ne la seva aplicació en el territori del Principat, que equivalia a invocar la concepció

⁷²⁴ Cfr. ZEMANEK, K., op. cit., p. 136.

⁷²⁵ Cfr. nota 333.

del “*territori dependent*” i l’aplicabilitat de la “*clàusula colonial*”. Amb raó el Govern andorrà considerarà aquest plantejament com:

“... une remise en cause du statut juridique de la Principauté”⁷²⁶.

En efecte, si les institucions jurisdiccionals del Consell d’Europa haguessin acceptat l’argumentació dels recurrents, haurien negat la sobirania pròpia d’Andorra i avalat la seva qualitat de “*territori dependent*”.

Per part del Govern francès el procediment davant de la Comissió, previ al del Tribunal, fou conduït per Jean Pierre Puissechet, Director dels assumptes jurídics del Ministeri d’Afers Estrangers. Després d’un primer escrit de petició d’inadmissió del recurs, a la qual la Comissió no accedí, s’obrí una audiència oral de les parts, que tingué lloc el 12 de desembre del 1989⁷²⁷. En el tràmit de l’audiència, Puissechet reiterà la petició d’inadmissió del recurs invocant substancialment els fonaments de la concepció d’Andorra com a “*suzeraineté*”⁷²⁸, modificant, però, alguns dels seus elements cabdals. En coherència amb dita concepció afirmà que:

“(...) ce statut d’Andorre est une survivance de la suzeraineté féodale qui s’est maintenue jusqu’à nos jours sans qu’il n’y ait aucun exercice effectif d’une souveraineté d’état moderne”⁷²⁹.

Aquesta negació de la sobirania fou entesa com un obstacle a la consideració d’Andorra com un Estat amb personalitat jurídica internacional, perquè:

“(...) il serait impossible sur le plan constitutionnel français que le Président de la République française soit en même temps Chef d’État d’un autre État. Il s’agit là d’un principe du droit public français”⁷³⁰.

En funció de les qüestions plantejades introduí algunes modificacions a les connotacions que solien vincular-se a aquella concepció:

- en afirmar el caràcter personal dels drets del Copríncep Francès “*... exercés sans interruption par les chefs d’État français, mais ces fonctions il les exerce à titre personnel et non pas au nom de la République*”⁷³¹;

- en afirmar també que França no pot implicar Andorra en virtut d’un Tractat adoptat per l’Estat francès i, conseqüentment, tampoc per l’adhesió al Conveni Europeu dels Drets

⁷²⁶ Escrit de la representació del Govern d’Andorra, del 17 d’abril del 1991, adreçat al Tribunal Europeu dels Drets de l’Home, en ús de la facultat atorgada per la Comissió. Cfr. *Commission Européenne des Droits de l’Homme*, 19.12.1990, HR-MTS/1k.

⁷²⁷ Cfr. *Conseil de l’Europe, Commission Européenne des Droits de l’Homme, Audience 12.12.1989, Requête n. 12747/87*. Vegeu també nota 463.

⁷²⁸ Cfr. 9.3.1.5.

⁷²⁹ *Conseil de l’Europe, Commission Européenne des Droits de l’Homme, Audience 12.12.1989, Requête n. 12747/87, cas. 1/3-as*.

⁷³⁰ *Ibidem, Rapport de la Commission, 11.12.1990, 15*.

⁷³¹ *Conseil de l’Europe, Commission Européenne des Droits de l’Homme, Audience 12.12.1989, Requête 12747/87, 2/2, hb*.

de l'Home⁷³².

Aquestes modificacions exposades per Puissochet no desvirtuaven els principis fonamentals de la concepció de la “*suzeraineté*”. El 20 de març del 1990, els serveis del Copríncep Francès manifestaven als representants del Consell General de les Valls i del Govern la seva disposició a una reforma per via constitucional, sempre que no entrés en contradicció amb la Constitució francesa i no suposés un canvi radical en el tema de la personalitat internacional d'Andorra i l'exercici de la seva representació⁷³³.

Per part del Govern espanyol, José Antonio Pastor Ridruejo, responsable de l'assessoria jurídica internacional del Ministeri d'Afers Exteriors, es feu esment de la sobirania d'Andorra, que els seus Coprínceps “*partagent (...) à titre personnel*”⁷³⁴, en virtut de la qual els òrgans del poder públic andorrà actuen amb independència total i absoluta d'Espanya i de França, per concloure que no procedia admetre el recurs, perquè:

*“(...) la Convention européenne des Droits de l'Homme n'est pas applicable à la Principauté, car Andorre n'est pas partie à cette Convention et n'est pas un territoire espagnol ou français ou un territoire dont l'Espagne ou la France assurent les relations internationales et auquel elles auraient étendu l'application de la Convention conformément à son article 63”*⁷³⁵.

En tràmit d'observacions a l'Informe de la Comissió, la representació del Govern espanyol contestà a alguns vots particulars dissidents, afirmant que el Copríncep Episcopal no és una persona privada respecte d'Espanya en l'exercici de les seves funcions de Copríncep d'Andorra, d'acord amb la jurisprudència espanyola que li ha reconegut immunitat de jurisdicció penal, que el Dret Internacional atorga als Caps d'Estat⁷³⁶.

L'Informe de la Comissió adreçat al Tribunal Europeu dels Drets de l'Home, de l'11 de desembre del 1990, conté un conjunt d'afirmacions que desvirtuen les concepcions referides sota l'epígraf 9.3.1., la tesi fonamental de les quals s'enuncia com segueix:

“La Commission constate d'emblée que, quelque soit l'etatut de l'Andorre, il est constant que la Principauté ne fait partie ni de France ni de l'Espagne (...) Ni la France ni

⁷³² Ibídem, 3/1 rf, 3/3/2 rf.: “*Andorre, qui se trouve sous la co-suzeraineté personnelle du Président de la République française et de l'évêque d'Urgel, ne serait en aucun cas être considérée comme se trouvant placée sous la souveraineté de l'État français et le corolaire à l'evidence en est que la France ne peut ni engager internationalement les vallées d'Andorre ni voir sa responsabilité internationale mise en cause pour elle*”. El raonament val pel Conveni Europeu dels Drets de l'Home, perquè “*le Président de la République française n'était pas non plus en mesure de rendre, en sa qualité de co-prince d'Andorre, cette convention applicable aux vallées*”. A més, dit Conveni roman obert a l'adhesió dels Estats i, conseqüentment, “*ne possédant pas les attributs de la souveraineté au sens modern du droit international, en tout cas, Andorra ne peut être considéré comme un État*”.

⁷³³ Cfr. Informe del Consell General de les Valls sobre les conversacions mantingudes amb els Serveis del Copríncep Francès, del 20 de març del 1990. Vegeu també nota 463.

⁷³⁴ Cfr. *Conseil de l'Europe, Commission Européenne des Droits de l'Homme, Audience 12.12.1989, Requête 12747/87, 7/2-Hb.*

⁷³⁵ Ibídem, 7/4-Hb.

⁷³⁶ Cfr. Ministerio de Asuntos Exteriores, Asesoría Jurídica Internacional, n. 6616, JPR/MCA.

*l'Espagne n'ont de compétence propre pour agir au nom d'Andorre au plan international. Il s'ensuit que la ratification de la Convention par la France et/ou l'Espagne n'a pas eu pour effet de la rendre applicable au territoire andorran*⁷³⁷.

La tesi de la Comissió tingué major significació en l'ocàs de les concepcions anteriors que la Sentència del Tribunal declarant-se incompetent, de data 21 de juny del 1991, la qual es produeix després de la Resolució 946 (1990) adoptada per l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, invitant les autoritats andorranes a exercir el dret d'autodeterminació mitjançant l'endegament d'un procés constituent.

9.3.2.2.- L'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa.

En l'anterior 9.2.1.2. s'ha assenyalat, a grans trets, l'evolució de les institucions andorranes en un itinerari que té els seus inicis en els vells privilegis i arriba fins a la incorporació de la Declaració Universal dels Drets de l'Home a l'ordenament jurídic del Principat. En el curs del camí històricament seguit, en la seva darrera fase anterior a la incorporació suara al·ludida, s'ha fet una menció de la iniciativa de certs sectors ideològics i polítics de denunciar preteses carències en la situació dels drets humans a Andorra i de reclamar la intervenció de les institucions del Consell d'Europa coherentment amb la finalitat de protecció dels drets humans, que motivà, entre altres, la creació d'aquesta organització internacional d'àmbit europeu⁷³⁸.

No correspon a l'objecte d'aquest estudi aprofundir en els motius i objectius reals d'aquella iniciativa. En canvi, en ordre a constatar l'ocàs de les concepcions inveterades entorn de les institucions andorranes preconstitucionals, resulta pertinent analitzar els trets principals i essencials del tractament que dita iniciativa rebé per part de les institucions del Consell d'Europa.

La iniciativa fou acollida per l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa i, d'acord amb els seus procediments sòlids, foren designats tres reporters: per la seva Comissió Política, l'espanyol Alfons Cucó, del grup socialista; per la seva Comissió Jurídica, l'italià Bruno Stegagnini, del grup demòcrata-cristià; per la Comissió de la Relació amb els Països no membres del Consell d'Europa, l'holandès Doeke Eisma, no adscrit a cap grup. Els reporters designats demanaren visitar Andorra i obtingueren el beneplàcit de cadascun dels dos Coprínceps. Prèviament, però, de la Comissió Política eixí un memoràndum, marcadament sospitós pel maneig d'elements conceptuals i fàctics manifestament parcials⁷³⁹.

Dit memoràndum suscità versemblantment desgrat en el Copríncep Francès, qui imposà a la Comissió Política un quart reporter, Robert Pontillon, persona molt propera a ell⁷⁴⁰. Cosa semblant succeí en la part de l'altre Copríncep, ja que el reporter Alfons Cucó,

⁷³⁷ Cfr. *Conseil de l'Europe, Commission Européenne des Droits de l'Homme, Requête 12747/87, Rapport de la Commission, 11.12.1990, 86 i 88.*

⁷³⁸ Cfr. nota 630.

⁷³⁹ Cfr. *Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, R. AS/Pol. (39) 20.*

⁷⁴⁰ Robert Pontillon (1921-1992) inicià la seva militància en el partit socialista francès com a col·laborador

considerat com a promotor del memoràndum qüestionat, fou substituït per Lluís de Puig.

Els reporters efectuaren la visita a Andorra els darrers dies del mes d'abril del 1989 contactant amb autoritats, grups socials i inclús amb les persones privades que demanessin ser escoltades. El 4 de maig subsegüent, abans que els reporters elaboressin l'Informe sobre la seva visita a Andorra, Robert Pontillon adreçà un escrit a la Comissió Política, que no pot evitar la impressió de pretendre avançar el seu desacord amb les posicions expressades, no solament pels interlocutors andorrans, sinó també per alguns dels mateixos reporters⁷⁴¹.

Robert Pontillon, igualment que Jean Pierre Puissochet⁷⁴², desqualifica la concepció de “*suzeraineté*”, però al revés: mentre el primer nega el concepte, que és el fonament d'aquella concepció, i afirma alguns dels elements que se'n deriven, el segon reafirma la “*suzeraineté*”, però modifica les conclusions que se n'inferien inveteradament. En efecte, Pontillon afirma que:

- *“Les attributs de la souveraineté existent déjà”*⁷⁴³;

- *“... il n'y a pas de lien de suzeraineté sur l'Andorre”*, afirmació, la validesa de la qual retrotreu a l'any 1985 en virtut d'una expressió de cortesia oratòria, genèrica, ambigua, de François Mitterrand en el seu discurs en ocasió del pagament del tribut de la “*quèstia*”, quan diu: *“Je ne l'accepte pas comme un tribut féodal à une suzeraineté vide de sens mais comme le symbole de la fidélité et de l'estime qui lie le peuple andorran à ses coprinces”*⁷⁴⁴;

- *“Il n'y a pas parité réelle entre les coprinces. L'un est un Chef d'État qui dispose de moyens d'État pour exercer sa mission, même si le débat juridique reste entier sur la nature de cette responsabilité. Est-elle liée à la fonction ou consentie à titre personnel?. L'autre est un Pasteur dont l'autorité est seulement spirituelle et qui ne peut être, au plan politique, que l'instrument des ambitions catalanes ou de l'influence espagnole”*⁷⁴⁵;

- *“Le problème de la personnalité internationale d'Andorre n'est pas un problème de droit international, il n'est même pas un problème de jurisprudence du droit français, il est la conséquence de la répartition des Pouvoirs entre les coprinces et le peuple andorran...”* regulable constitucionalment segons el que preval *“dans les royautes contemporaines: le prince règne, mais ne gouverne pas”*.

En pretendre assenyalar una evolució en aquest sentit, comet l'error de donar per feta l'adhesió d'Andorra a la UIT des de l'any 1982: *“Au plan international, la négociation par une délégation andorrane d'un accord avec la CEE pour la circulation des biens et*

de les publicacions “*Drapeau rouge*” i “*La Populaire*”. Fou alcalde de Suresnes (1965-1983) i senador (1977-1992). Col·laborà estretament amb François Mitterrand essent el seu portaveu en el Congrés d'Épinay. En l'àmbit del Consell d'Europa fou Vicepresident de l'Assemblea Parlamentària i membre de la seva Comissió Política.

⁷⁴¹ *Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, Délégation française, Note de M. Pontillon, 4.4.1989.*

⁷⁴² Cfr. notes 726-730.

⁷⁴³ *Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, Délégation française, Note de M. Pontillon, 4.4.1989, p. 2.*

⁷⁴⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁷⁴⁵ *Ibidem*.

*marchandises dans la perspective du marché unique de 92 prolonge l'évolution amorcée en 82, par l'adhésion d'Andorre à l'UIT*⁷⁴⁶.

Deixant apart aspectes accessoris de l'escrit de Pontillon, del que s'acaba de reproduir es constata el seu allunyament dels fonaments de les concepcions sobre les institucions andorranes sostingudes per la historiografia i els mateixos òrgans de l'Estat francès, malgrat el seu intent de sostenir alguns dels seus aspectes particulars. És precisament aquest intent el que el mou a maldar per influir en l'orientació dels treballs dels reporters per a elaborar els Informes que han de reflectir els resultats de llur visita a Andorra. Abans de l'Informe conjunt insisteix, en el si de la Comissió Política, a la qual pertany, en la necessitat d'exhaurir les previsions establertes pel Decret del 15 de gener del 1981 sobre la reforma institucional⁷⁴⁷ i particularment en el fet que:

*“La reconnaissance d'Andorre en tant que État pose des difficultés de droit constitutionnel en France en raison de la position du chef de l'État”*⁷⁴⁸.

Amb aitals insistències, Pontillon tradueix una actitud cautelosa enfront de la idea d'una Constitució moderna per a Andorra, que coincideix amb la mantinguda pels Serveis del Copríncep Francès davant dels representants del Consell General de les Valls el 20 de març del 1990⁷⁴⁹.

Però la percepció de la resta de reporters fou una altra que la de Pontillon, com es desprèn del seu Informe conjunt del 22 de setembre del 1989, adreçat a l'Assemblea Parlamentària, que aprovà l'11 de maig del 1990. L'Informe conjunt dels reporters inclou una exposició de motius i un avantprojecte de resolució⁷⁵⁰.

L'exposició de motius de l'Informe conjunt dels reporters dona el cop de gràcia a la diversitat de concepcions sobre el règim polític i jurídic d'Andorra que s'avidaren abans de la Constitució del Principat del 1993.

*“Certaines théories du passé peuvent être écartées: celle selon laquelle il y aurait un condominium franco-espagnol sur l'Andorre; celle selon laquelle l'Andorre serait un “fief” sans existence internationale; celle selon laquelle l'Andorre serait un protectorat de la France et de l'Espagne. Il est également unanimement admis que l'Andorre n'est soumise ni à la souveraineté française ni à la souveraineté espagnole”*⁷⁵¹.

La mateixa “exposició de motius” marca l'orientació fonamental de la Constitució andorrana, que l'avantprojecte de Resolució recomana adoptar:

- en l'àmbit de la sobirania interna cal abandonar la seva personalització en els

⁷⁴⁶ Ibídem, p. 1 i 2. Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra...*, op. cit., 4.3.1.1.

⁷⁴⁷ Cfr. notes 535-545. *Conseil de l'Europe, Commission questions politiques, 16.6.1989, AS/Pol. (41)6.*

⁷⁴⁸ *Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, 12.7.1989, AS/Pol. PV,4, p. 2-3.*

⁷⁴⁹ Cfr. nota 732.

⁷⁵⁰ Cfr. *Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, 22.9.1989, AS/Pol. (41) rév.*

⁷⁵¹ Ibídem, 87.

Coprínceps i introduir la concepció de la sobirania popular:

“Selon la tradition, ainsi que selon l’opinion majoritaire de la doctrine, ce sont eux (els Coprínceps) qui détiennent la souveraineté andorrane. Selon la thèse soutenue par la Mitra –thèse que les rapporteurs ont pu recueillir lors de leur entretien avec le Délégué Permanent épiscopal– la souveraineté appartient au peuple andorran et les coprinces ne sont que des organes d’exercice de la souveraineté (...) Nous sommes d’avis qu’au vu des idéaux qui sont à la base du Conseil de l’Europe et au vu de l’action qu’il a constamment menée, l’Assemblée Parlementaire devrait se joindre à ce vœu et souhaiter à son tour une réforme pleinement démocratique du régime andorran, réforme basée sur le principe de la souveraineté populaire”⁷⁵²;

- en l’àmbit de la sobirania exterior constata que:

“La thèse soutenue pendant longtemps par la France consistait à affirmer la compétence exclusive du Co-prince Président de la République pour la conduite des relations internationales de l’Andorre. Il n’y a pas lieu ici d’approfondir les raisons invoquées au soutien de cette thèse. Il importe plutôt de relever qu’aujourd’hui elle semble à la fois battue en brèche par la pratique et abandonnée par la France, au profit de l’affirmation de la compétence conjointe des deux Co-coprinces. Depuis 1973 les représentants de l’Andorre à diverses réunions internationales ont été nommés conjointement par les viguiers sur ordre des Co-princes. Les Co-princes délivrent conjointement l’exequatur avant l’établissement de relations consulaires avec un autre État. L’échange de lettres qui a précédé la visite d’information des rapporteurs en Andorre confirme l’existence de cette compétence conjointe”⁷⁵³.

És raonable presumir que l’evolució conceptual i política propiciada per l’actuació de les institucions del Consell d’Europa influiria en la presa de posició del Copríncep Francès en el procés constituent, que el brillant cap de la seva delegació, J. Y. Caullet, manifestà a la Comissió Tripartida encarregada d’elaborar el projecte de la Constitució del Principat, en la seva reunió de treball del 26 d’abril del 1991, i que constituí un bon auguri de l’èxit del procés⁷⁵⁴. No obstant això, segons Colliard, una raó estratègica de rèplica és prevalent en la motivació de la “declaració” de la representació del Copríncep Francès al·ludida⁷⁵⁵.

9.3.3.- El debat constituent entorn de la institució dels Coprínceps i de la seva regulació constitucional.

En l’article 43.1 de la CPA, el primer del seu Títol III relatiu als Coprínceps, s’afirma

⁷⁵² Ibídem, 24 i 95.

⁷⁵³ Ibídem, 69.

⁷⁵⁴ Cfr. nota 568. Vegeu també, notes 463 i 569.

⁷⁵⁵ “Sans doute pour couper court à une campagne de presse que l’on croit déclenchée par la Mitra, campagne selon laquelle la partie française serait prête à accorder beaucoup sur le plan interne pour mieux refuser toute revendication de souveraineté sur le plan international, les négociateurs français, des la deuxième réunion, le 26 avril 1991, remettent un texte écrit indiquant que la nouvelle Constitution devait consacrer la souveraineté d’Andorre au plan interne comme au plan international, tout en maintenant l’institution des coprinces” (COLLIARD, J. C., “L’État d’Andorre”, *Annuaire Français de Droit International*, Paris, 1993, p. 384.

que l'ordenació que conté és *“d'acord amb la tradició institucional d'Andorra”*. Aquesta expressió s'ha de considerar d'estil, perquè la institució dels Coprínceps no es configura conformement a la *“institució sorgida dels Pareatges i de la seva evolució històrica”*—com s'enuncia en el 2 del mateix article 43—, sinó en coherència amb el marc de la nova ordenació institucional efectuada per la Constitució de 1993, la qual implica una modificació qualificada rectament de *“gir copernicà”*⁷⁵⁶, per més que retingui alguns elements de la vella estructura institucional adaptats al nou sistema constitucional.

Els elements determinants del marc establert per la Constitució del Principat d'Andorra són, essencialment, els dos proclamats en el seu article 1, als quals s'ha fet una primera referència en l'anterior 9.2.2.1:

-*“La sobirania resideix en el Poble Andorrà”* (1.3.).

- *“El règim polític d'Andorra és el Copríncipat parlamentari”* (1.4.).

Aquests dos enunciats representen el punt final de la magnificació tradicional dels Coprínceps com a personalització de la sobirania d'Andorra, sense el rigor degut a una inveterada doctrina jurídica⁷⁵⁷, raó per la qual no es pot sostenir en bona doctrina que l'article 1.3. de la Constitució del Principat representa el transferiment de la sobirania dels Coprínceps al Poble Andorrà, com sosté F. Luchaire⁷⁵⁸. Segons la concepció, ja clàssica en la doctrina, la sobirania, com a poder públic, és intransferible, perquè pertany a la comunitat com un dels seus béns públics inalienables. És modificable solament el seu exercici pel poder constituent que resideix en el poble. Coherentment amb aquesta doctrina, l'article 43.2 de la Constitució del Principat proclama que els poders dels coprínceps:

“són iguals i derivats de la present Constitució”.

Els dos enunciats de l'article 1, però, han de ser considerats i explicats en el context específic de la Constitució andorrana en la seva globalitat. Seria una simplificació sofisticada pretendre identificar el sistema constitucional andorrà a les categories doctrinalment en ús, no solament per la singularitat del règim de Copríncipat, sinó també per l'obligada adaptació de la Constitució andorrana a les proporcions i peculiaritats de l'entitat del Principat, que els seus redactors tingueren ben presents.

Resulta il·lustrador a aquest respecte examinar les grans línies de les tractacions relatives, directament o indirecta, a la nova conformació de la institució dels Coprínceps, en el si de la Comissió Tripartida, integrada pels representants de cadascun dels Coprínceps i pels del Consell General de les Valls, encarregada d'elaborar el projecte de Constitució del Principat.

⁷⁵⁶ Cfr. *El Procés Constituent de la Constitució del Principat d'Andorra*, Vol. II, Andorra, 2006, p. 276. Atès el gran nombre de citacions d'aquesta publicació, que exigeix la matèria tractada, en endavant s'abreujarà com “El Procés”.

⁷⁵⁷ Cfr. notes 574 i 575.

⁷⁵⁸ Cfr. LUCHAIRE, F., “Avis sur le projet de Constitution de l'Andorre”, exemplar mecanografiat, sense data, p. 2.

La configuració de la institució dels Coprínceps, en coherència amb el marc dels principis establerts en l'article 1 de la Constitució del Principat, fou un tema recurrent en el curs de les tractacions en el si de la Comissió Tripartida. A més, fou objecte de tractacions bilaterals entre la representació del Consell General de les Valls i la representació de cadascun dels Coprínceps, sobretot la del Copríncep Episcopal.

Els treballs de la Comissió Tripartida es desenvoluparen en dues etapes, separades per l'autodissolució del Consell General de les Valls i la celebració d'eleccions generals a un nou Consell.

La primera etapa comprèn nou sessions de la Comissió Tripartida, tingudes des del 12 d'abril del 1991 fins al 22 de novembre del mateix any. La matèria del Títol III sobre els Coprínceps fou objecte de tractació directa en dues sessions de la Comissió Tripartida⁷⁵⁹. La segona etapa comprèn sis sessions tripartides des del 26 de juny del 1992 fins al 21 de desembre subsegüent. En el curs de la segona etapa, sota l'hàbil i tenaç presidència del Síndic Jordi Farràs Forné, elegit per unanimitat del Consell General i qui impulsà de manera decidida i definitiva la bona fi del procés constituent. En el curs de la segona etapa –l'esmentat Títol III– fou objecte de tractació, directa o indirecta, gairebé en totes les sessions, perquè les tres representacions entenen que s'imposa una metodologia consistent a formular definitivament la configuració institucional dels Coprínceps, després d'acordar les funcions atribuïdes a la resta d'òrgans institucionals⁷⁶⁰.

La conformació constitucional de la institució dels Coprínceps, d'acord amb la metodologia "*a posteriori*", ja al·ludida, pot ser compresa millor amb un resseguiment succint de les dues etapes del procés constituent, suara calendades, i també amb una referència a l'interval imposat per l'autodissolució del Consell General de les Valls i la celebració d'eleccions d'un nou Consell General.

9.3.3.1.- La primera etapa del procés constituent en el si de la Comissió Tripartida (abril-novembre de 1991).

Els treballs de la Comissió Tripartida se centraren, primerament, en l'establiment dels principis generals de la dogmàtica constitucional, reflectida en els Títols I i II de la Constitució. Per l'exigència de la metodologia apropiada a la conformació de la institució dels Coprínceps, no es produí en aquesta primera etapa, en relació amb dita conformació, gairebé altra cosa que un assaig per al coneixement de les posicions de cadascuna de les parts integrants de la Comissió. Per aquestes raons escau només tractar d'individuïduar la idea mare, de la qual derivà la posició de sortida de cadascuna de les representacions amb virtualitat d'incidir en la conformació constitucional de la institució dels Coprínceps.

La posició inicial de la representació del Consell General de les Valls pivota sobre el parlamentarisme del règim polític andorrà, proclamat per l'article 1.4. de la Constitució.

⁷⁵⁹ Cfr. "El Procés", II, p. 123-180.

⁷⁶⁰ *Ibíd.*, p. 167-168.

Emfatitza, coherentment, el poder del Consell General de les Valls com a emanat de la sobirania popular enfront dels Coprínceps, als qui imposa l'exercici d'un conjunt d'actes – “*actes deguts*”– en matèries de la competència del poder legislatiu o del poder executiu com a emanació del Parlament. Reconeix als Coprínceps una funció moderadora mitjançant la facultat de no sancionar les lleis aprovades pel Consell General, condicionada, però, a l'exercici del dret de requerir una segona deliberació en el si del mateix Consell General. La decisió resultant de la segona deliberació del Consell General s'imposa als Coprínceps. Inicialment es mostra oposat fermament a la hipòtesi d'establir un procediment de verificació de la constitucionalitat de les disposicions legals per part del Tribunal Constitucional, previ a llur sanció; en canvi, pel que fa a la ratificació dels Tractats internacionals, manté una posició inicial més oberta⁷⁶¹.

La representació del Copríncep Episcopal, brillant i sàviament presidida pel llavors Delegat Permanent del Copríncep Episcopal Nemesi Marqués Oste, matisa la posició del Consell General de les Valls contraposant els termes de “*copríncipat*” i “*parlamentari*” del binomi, que aconsegueix imposar en la redacció de l'article 1.4. de la Constitució com a qualificació adequada del règim polític d'Andorra. Coherentment amb aquesta qualificació, el poble andorrà pot decidir sobiranament mantenir l'essencial de la missió històrica dels Coprínceps de ser els garants de la permanència, de la identitat, de la independència i de la sobirania d'Andorra. Aquesta missió, però, només es pot acomplir si el poble andorrà els reconeix i confereix els mitjans de poder necessaris, amb el benentès que cal respectar sempre els poders propis de la resta de les institucions del Principat, d'acord amb el nou marc constitucional⁷⁶². Li preocupa, particularment, garantir la subsistència d'Andorra i la seva integritat territorial, les seves llibertats públiques, el manteniment de l'equilibri enfront dels dos Estats veïns i l'evitació del risc de cessió de competències sobiranes a un sol Copríncep o a un altre Estat⁷⁶³, en clara al·lusió a l'estatut disminuït de Mònaco enfront de França⁷⁶⁴. Defensa el respecte de la Constitució per la legislació del Consell General mitjançant la possibilitat de sol·licitar del Tribunal Constitucional un dictamen previ a la sanció per part dels Coprínceps i la intervenció dels Coprínceps, com a Cap de l'Estat andorrà, en l'adopció dels Tractats internacionals, almenys en els més sensibles respecte a les grans raons d'Estat –permanència, identitat, sobirania, integritat territorial, etc.– i molt en particular en el Tractat amb Espanya i França previst per la Disposició Addicional Primera de la pròpia Constitució del Principat.

La representació del Copríncep Francès s'expressa, reiteradament, propensa a mostrar la seva disposició a acollir les propostes del Consell General. Les premisses del seu discurs són la sobirania popular i el règim parlamentari, de les quals infereix que l'exercici de les funcions dels Coprínceps constitueix per als mateixos Coprínceps una actuació vinculada –“*actes deguts*”– i, obligatòriament, conjunta –“*solidària*”, segons el seu argot–. Els Coprínceps tenen funcions “*d'arbitratge i de regulació, però no interferències en el funcionament polític d'Andorra*”⁷⁶⁵. Partint d'aquelles premisses i, sobretot, de la conclusió que n'infereix, exclou absolutament que el Copríncep Episcopal pugui interferir –i menys vetar– en els Tractats o Acords que França i Andorra estableixin, advertint a l'ensem de l'asimetria entre Coprínceps –amb poder “*temporal*”, l'un, i amb poder “*espiritual*”, l'altre–, com si encara fos tributària de les velles teories que camparen en

⁷⁶¹ Ibídem, p. 134, 144-145, entre d'altres.

⁷⁶² Ibídem, p. 276 i s.

⁷⁶³ Ibídem, p. 308.

⁷⁶⁴ Ibídem, p. 141.

⁷⁶⁵ Ibídem, p. 134.

alguns àmbits del passat⁷⁶⁶. Aquesta posició bàsica li permet certa versatilitat enfront d'altres qüestions, que es plantegen entorn a l'estructuració constitucional de les institucions –els Coprínceps inclosos–, fins al punt de remetre la solució als acords que assolixin bilateralment les altres dues representacions⁷⁶⁷.

Les nou sessions de la Comissió Tripartida durant aquesta primera etapa tingueren com a resultat més notable l'acord unànim, exigít per afermar l'avenç del procés constituent⁷⁶⁸, sobre els Títols I i II, tret d'algunes reserves puntuals sobre alguns articles del Títol II⁷⁶⁹, que cadascuna de les representacions tenia facultat per a formular d'acord amb les regles de la negociació acordades des del començament del procés.

La part acordada comprenia una quarantena d'articles del projecte de Constitució. La resta d'articles, fins al número cent i escaig, havien sigut proposats, però no havien sigut objecte de debat a fons ni d'acord ferm en el si de la Comissió Tripartida, sobretot perquè en un gran nombre de matèries s'esperava un acord previ de les institucions, per a ser incorporat en el text constitucional, com el sistema electoral, les competències dels Comuns de les Parròquies i llur sistema de finançament, etc. Això no obstant, es disposava ja d'un document acordat sobre el nucli més essencial i determinant, que es denominà "*Avantprojecte de Constitució d'Andorra*"⁷⁷⁰.

Dit Avantprojecte romangué sota el secret, al qual la Comissió Tripartida s'havia compromès; però, amb data del 4 de gener del 1992, la premsa local el publicà en la seva íntegra literalitat. Immediatament la Sindicatura del Consell General de les Valls emeté un comunicat lamentant la divulgació del text considerant el fet com un ensopec en la bona marxa del procés constituent⁷⁷¹. De fet la publicació del document suscità un corrent d'oposició enfront de diversos continguts de l'Avantprojecte, sobretot en el seu Títol II sobre drets i llibertats, no solament per la seva extensió, sinó també per la regulació de la nacionalitat andorrana⁷⁷², per les referències a certs temes socials –drets de la població no andorrana resident, fiscalitat, drets laborals, etc.–⁷⁷³. També eren contestats alguns continguts de la resta dels Títols, com la modificació del sistema electoral⁷⁷⁴, la instauració del Tribunal Constitucional⁷⁷⁵, etc., i, en general, les similituds amb la Constitució espanyola⁷⁷⁶.

⁷⁶⁶ Ibídem, p. 137. Cfr. nota 755.

⁷⁶⁷ Ibídem, p. 249. Cfr. nota 754.

⁷⁶⁸ Ibídem, p. 26, Annex núm. 7, 3r.

⁷⁶⁹ Ibídem, p. 251.

⁷⁷⁰ Vegi's el seu text íntegre a "El Procés", I, p. 142-159.

⁷⁷¹ "*La Sindicatura, amb tot el respecte que mereix el dret a la informació i a la llibertat d'expressió de les persones, lamenta la informació apareguda darrerament en dos diaris del Principat sobre el procés constituent, i en concret la publicació d'un esborrany de l'avantprojecte de Constitució i d'un esborrany sobre les disposicions transitòries, document aquest darrer que no tan sols ha estat examinat en el si de la Comissió Tripartida (...) considera que no es per mitjà d'aquestes actuacions que s'assolirà l'objectiu desitjat, ans al contrari, creu que incidents així només poden que entorpir la bona marxa del procés i per això espera que no tornin a reproduir-se*" (ibídem, p. 142).

⁷⁷² Ibídem, p. 163.

⁷⁷³ Ibídem, p. 140, 186, 195, 239.

⁷⁷⁴ Ibídem, p. 184-185.

⁷⁷⁵ Ibídem, p. 184, 186.

⁷⁷⁶ Ibídem, p. 186, 215.

La crítica suscitada per l'Avantprojecte de Constitució provocà una crisi de legitimitat en els membres del Consell General, que els induí a obtenir de l'electorat un mandat explícit per a continuar el procés constituent. L'única sortida de la crisi consistí en l'autodissolució del Consell General de les Valls i la convocatòria d'unes eleccions generals; una conjuntura no prevista en l'Ordenament del Principat, malgrat que J. C. Colliard sembla voler analogar-la, confusament, a les previsions de l'article 9 del Decret sobre la Reforma Institucional, del 15 de gener del 1981⁷⁷⁷.

9.3.3.2.- *L'interval entre les dues etapes del procés constituent en el si de la Comissió Tripartida (gener-maig de 1992).*

L'autodissolució del Consell General de les Valls, el 30 de gener del 1992, i les subsegüents eleccions generals del 5 i 12 d'abril imposaren la interrupció de l'activitat de la Comissió Tripartida en l'elaboració del projecte de la Constitució del Principat. Això no obstant, l'interval entre les dues etapes de la labor encarregada a dita Comissió aportà elements d'impuls i d'efectivitat ponderosa en el curs de la resta del procés fins a la seva conclusió.

El primer d'aquells elements fou el resultat de les eleccions generals, que evidencià una majoria molt àmplia de l'electorat a favor de la constitucionalització de les institucions del Principat. Els membres del Consell General de les Valls veien corroborada llur legitimitat democràtica per a seguir promovent el procés constituent i adquirien la certesa del mandat que l'electorat els atorgava, també amb les crítiques que s'havien formulat a diversos continguts de dit "*Avantprojecte de Constitució d'Andorra*".

Conseqüentment, la Comissió especial del Consell General, encarregada del procés constituent, reprengué l'activitat a partir del mes de maig del 1992. Començà en el seu propi àmbit intern amb dos objectius immediats. Per una part, es feia necessari que els nous elegits tinguessin coneixement de les qüestions tractades en la primera etapa del procés en el si de la Comissió Tripartida i s'assolissin unes posicions unitàries. Per altra part, calia cercar unes respostes adequades i oportunes tant a les crítiques ciutadanes com a les observacions sobre els continguts de l'Avantprojecte, ja esmentat, per part d'experts de fora de l'àmbit de "l'assessor oficial" –Sr. Pere Vilanova– i del seu equip de col·laboradors –Srs. Miguel Ángel Aparicio, Jordi Capó i Marc Carrillo–⁷⁷⁸.

Les opinions emeses pels experts en aquest interval constituïren també un element rellevant en el desenvolupament del procés constituent, malgrat les discrepàncies entre ells en l'avaluació dels continguts de les diverses propostes. Pel que fa a la configuració constitucional de la institució dels Coprínceps –únic aspecte que pertany a l'objecte d'aquest estudi–, les opinions no eren tampoc coincidents. Així, mentre que F. Luchaire s'adhereix a la teoria dels "*actes deguts*", acollida pel repetit Avantprojecte, i proposa que el Tribunal Constitucional tingui una missió de constatar, a demanda del Cap de Govern, l'absència o incapacitat temporal d'un dels Coprínceps que li impedeixin d'exercir "*la*

⁷⁷⁷ Cfr. COLLIARD, J.C., loc. cit., p. 385.

⁷⁷⁸ "El Procés" I, p. 73, 101, 283.

*compétence liée*⁷⁷⁹, M. Herrero de Miñón afirma que el concepte “*d’acte degut*” pertany a una teoria sostinguda per sectors minoritaris de la doctrina italiana, que alguns constitucionalistes espanyols han copiat, les posicions dels quals no són generalment admeses ni corroborades per la pràctica⁷⁸⁰. Del mateix parer que M. Herrero de Miñón són C. Viver Pi-Sunyer i M. Carrillo, perquè, tenint en compte que el Cap de l’Estat exerceix funcions decisòries, la contrasignatura és una expressió menys agosarada que la “*d’acte degut*”⁷⁸¹.

La regulació dels Tractats internacionals, que es mostra com a matèria molt sensible per a ambdós Coprínceps, per raons diverses⁷⁸², és considerada deficient tècnicament per M. Herrero de Miñón⁷⁸³. I F. Luchaire proposa que, tant l’eventual segona deliberació, com el control de constitucionalitat per part del Tribunal Constitucional, pugui ser instat, ja sigui conjuntament per ambdós Coprínceps, ja sigui per un de sol⁷⁸⁴, modalitat aquesta darrera que no era vista amb bons ulls per la representació del Copríncep Francès⁷⁸⁵.

El Títol II de l’Avantprojecte, que responia a la ment i a objectius del Copríncep Episcopal –com es veurà més endavant–, era considerat per M. Herrero de Miñón desproporcionat per la seva extensió, tècnicament defectuós i perillós políticament, raó per la qual proposava que fos substituït per una remissió a la Convenció Europea de Drets Humans⁷⁸⁶; opció que planarà en les tractacions entre els representants del Consell General i cadascun dels Coprínceps, prèvies a la represa de les negociacions en el si de la Comissió Tripartida.

En el proper apartat 9.3.3.3. es farà referència a les propostes relatives a la configuració constitucional dels Coprínceps formulades per institucions públiques o corporatives d’Andorra, sobretot pel Govern i pel Col·legi d’Advocats.

La Comissió especial del Consell General de les Valls, encarregada del procés constituent, considerarà que, després de la represa de l’activitat en el seu àmbit intern, també era convenient mantenir tractacions per separat amb cadascun dels Coprínceps i/o amb els seus representants, versemblantment per a constatar llur respectiva posició, després de l’interval i també a la vista de les reaccions suscitées per la divulgació de l’Avantprojecte de la Constitució d’Andorra, així com del resultat de les darreres eleccions.

El primer contacte es tingué amb els representants del Copríncep Francès, el 18 de maig del 1992, els quals van introduir les tractacions remarcant que la seva declaració, del 26 d’abril del 1991, en el si de la Comissió Tripartida sobre la sobirania interior i exterior

⁷⁷⁹ Cfr. LUCHAIRE, F., “Avis sur le projet de Constitution d’Andorre”, op. cit., p. 15.

⁷⁸⁰ Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, M., “Dictamen sobre el anteproyecto de Constitución de Andorra”, exemplar mecanografiat, 2 de març del 1992, p. 8.

⁷⁸¹ Cfr. VIVER PI-SUNYER, C. - CARRILLO, M., “Dictamen sobre l’avantprojecte de Constitució d’Andorra”, exemplar mecanografiat, febrer del 1992, p. 21.

⁷⁸² Cfr. notes 763, 764, 766.

⁷⁸³ Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, M., op. cit., p. 39-42.

⁷⁸⁴ Cfr. LUCHAIRE, F., op. cit., p. 20.

⁷⁸⁵ Cfr. nota 766.

⁷⁸⁶ Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, M., “Informe sobre el anteproyecto de Constitución de Andorra”, exemplar mecanografiat, p. 8.

d'Andorra implicava la no interferència del Copríncep Francès en la sobirania d'Andorra com a Estat⁷⁸⁷. Reiterava les manifestacions d'alinejar-se amb les propostes que formulés el Consell General de les Valls, inclosa una nova redacció del Títol II de l'Avantprojecte, ja acordat fermament, tret de les reserves puntuals formulades, després que el Síndic General (Jordi Farràs Forné) expressés les crítiques que havia suscitat entre la ciutadania i suggerís l'opció d'una remissió a textos internacionals⁷⁸⁸. Aquesta actitud liminar tingué la seva projecció en la forma de les tractacions, sobretot per part de la Comissió del Consell General, adoptant més el format de consulta que de proposta. Les principals matèries evocades foren els Tractats internacionals, inclosa la viabilitat i requisits del Tractat postconstitucional, bilateral o trilateral, amb França i amb Espanya, certs continguts del Títol II –nacionalitat, estrangeria i drets polítics, etc.– i la representació consular.

La repassada de les diverses qüestions conduí a constatar punts de divergència amb el Copríncep Episcopal, sobretot en relació amb els Tractats internacionals. La representació del Copríncep Francès es refermà en la seva posició: els poders dels Coprínceps en la matèria han d'exercir-se “*solidàriament*” (expressió que substitueix la tradicional d’“*indivisament*”), és a dir, com a “*actes deguts*” i adoptats obligatòriament de forma conjunta per ambdós Coprínceps, coherentment amb el nou règim parlamentari que s'implementa amb la Constitució. Manifestà que seguia interrogant-se sobre el contingut concret de les propostes de l'altre Copríncep; en tot cas, reiterà la seva posició de proscriure qualsevol procediment que, per mitjà d'un joc a tres, pogués interferir en la relació entre França i Andorra. Conclougué que la qüestió s'havia de resoldre entre els andorrans i el Copríncep Episcopal i, per això, recomanava que hi hagués tractacions bilaterals entre la representació del Consell General i la del Copríncep Episcopal. Urgiren novament la fixació d'un calendari terminatiu, perquè si no es perdria la dinàmica creada per les darreres eleccions generals⁷⁸⁹.

Pocs dies més tard, el 27 de maig, la Sindicatura i el Cap de Govern visitaren el Copríncep Episcopal. Més enllà del protocol postelectoral tradicional, el Copríncep aprofità l'avinentsa per referir-se obertament a les matèries, per a ell més sensibles, implicades en el procés constituent. Segons el report del Secretariat del Consell General, aquestes matèries eren:

“(...) la posició ètica de l'Església catòlica, els drets humans i la possibilitat de cessió de sobirania a través de tractats internacionals. Aquestes tres qüestions va dir que per a ell eren uns principis irrenunciables i va explicar que, per la seva condició de bisbe, no podria acceptar mai que dins de la Constitució andorrana figuressin definicions contràries a l'ètica de l'Església catòlica, fent una especial referència al dret a la vida i, quant als drets humans va manifestar que era totalment partidari d'una redacció detallada que donés les màximes garanties d'aplicació i de respecte, agafant com a model de referència el que s'aplica a l'Europa Occidental i, en concret, al Consell d'Europa, per evitar que a través d'una redacció massa vaga en el text constitucional es pogués arribar a distorsions o restriccions en l'aplicació dels drets (...) Respecte dels tractats internacionals, S. E. va manifestar que li preocupava el fet que a través d'ells es pogués arribar a fer alguna cessió de sobirania que deixés en una situació desequilibrada els coprínceps, doncs per a ell era una condició indispensable que ambdós coprínceps estiguessin sempre en un pla

⁷⁸⁷ Cfr. “El Procés”, I, p. 214.

⁷⁸⁸ Ibídem, I, p. 162.

⁷⁸⁹ Ibídem, I, p. 215 i s.

*d'igualtat respecte d'Andorra, i va afegir que caldria trobar un mecanisme per facilitar la salvaguarda d'aquest principi, sense que això significués que ell tenia una voluntat de protagonisme o d'interferència en les relacions internacionals d'Andorra*⁷⁹⁰.

Les posicions del Copríncep Episcopal foren reiterades, explicades i raonades pels seus representants, integrants de la Comissió Tripartida, en el seu primer contacte amb la nova Comissió especial del Consell General, el 10 de juny del 1992⁷⁹¹; s'hi afegiren, però, altres consideracions.

D'entrada, la part episcopal evocà la seva declaració a favor del procés constituent recollida a l'acta del 30 d'abril del 1990; acta que fou conformada pels serveis del Consell General i pels del Copríncep⁷⁹². La raó d'aquesta evocació liminar sembla obeir a certa pugna d'imatge entorn a la iniciativa constitucional. És obvi que un procés constituent recorre diverses fases des de la seva iniciativa –real o formal– fins a l'entrada en vigor del text constitucional. De vell antuvi, i amb èmfasi, el Consell General de les Valls maldà per atribuir-se la iniciativa del procés constituent⁷⁹³. Sembla que una pretensió semblant existia per part de cadascun dels Coprínceps. La part episcopal veia una distorsió com a resultat d'un estratagema ordit pels entorns del Copríncep Francès, qui adreçà simultàniament, el 2 d'octubre del 1990, dues lletres en resposta a la lletra del Síndic proposant l'obertura del procés constituent: l'una al Consell General de les Valls expressant la seva disposició a acollir les propostes al respecte, i l'altra al Copríncep Episcopal requerint el seu parer.

El Delegat Permanent del Copríncep Episcopal donà resposta immediata, reiterant una vegada més la declaració formal del mes d'abril anterior, mitjançant lletra adreçada al Consell General, abans que el mateix Consell rebés la lletra del Copríncep Francès suara referida⁷⁹⁴. El Copríncep Episcopal es considerà obligat, per cortesia, a donar resposta al Copríncep Francès en el mateix sentit, abans de procedir a una comunicació personal al Consell General. A més de la deferència, hi havia altres raons per al capteniment del Copríncep Episcopal. No considerava convenient –i això ho expressà en la resposta a la lletra del Copríncep Francès– endegar el procés constituent mitjançant un Decret dels Coprínceps, com li proposà la repetida lletra, perquè era coneixedor de la sensibilitat del Consell General, que l'inclinava a una declaració manifestada expressament per totes les parts implicades en el procés constituent⁷⁹⁵. Suscitaven també dubtes sobre altres manifestacions del Veguer Francès, posteriors a la repetida lletra del 2 d'octubre, sobre la representació internacional, sobre els obstacles derivats de la Constitució francesa per a ésser Cap de dos Estats, sobre la proclamació de la sobirania d'Andorra que devia ser compartida pels Coprínceps i pel poble, i sobre reticències d'un referèndum de ratificació⁷⁹⁶.

No havent rebut resposta del Copríncep Francès durant els dos mesos subsegüents, el Copríncep Episcopal adreçà una lletra al Consell General reiterant la seva

⁷⁹⁰ Ibídem, I, p. 205-207.

⁷⁹¹ Ibídem, I, p. 238-243.

⁷⁹² Ibídem.

⁷⁹³ Ibídem, I, p. 18.

⁷⁹⁴ Ibídem, I, p. 17.

⁷⁹⁵ Ibídem, I, p. 23 i s.

⁷⁹⁶ Ibídem, I, p. 17, 49 i s.

posició ja perfectament coneguda. L'afirmació que el Copríncep Episcopal anava més enllà en paraules que en fets⁷⁹⁷ fou considerada per l'entorn episcopal com un ardit capció, tendent a distorsionar, mitjançant el sòlid recurs a la ironia.

Les tractacions entorn a les qüestions de fons en l'elaboració del projecte de la Constitució versaren sobre els tres àmbits evocats pel Copríncep Episcopal: el bloc dit ètic, els drets i llibertats de les persones i llurs garanties i a la configuració constitucional dels Coprínceps. Els dos primers àmbits resultaven sensibles al Copríncep Episcopal, com a Bisbe de l'Església catòlica, raó per la qual s'havia optat per una redacció específica del Títol II, que havia obtingut substancialment l'acord de les tres parts.

En canvi, quant a la configuració constitucional dels Coprínceps, la representació episcopal assenyalà que el Títol III, talment com apareixia en l'anomenat Avantprojecte de Constitució d'Andorra, resultava embrionari, a causa, en part, que depenia de l'ordenació concreta d'altres Títols de la Constitució, que no s'havien debatut en profunditat. No obstant això, plantejà, amb certa radicalitat, la necessitat de definir la raó de la institució: si havia de continuar en el marc constitucional i quina funció havia de tenir. Evocà la funció històrica que la institució dels Coprínceps havia exercit en la salvaguarda de la identitat, de la integritat, de la independència i sobirania d'Andorra, particularment el Copríncep Episcopal al·ludint, presumiblement, a riscos derivats de la dita "*qüestió d'Andorra*" en les darreres dècades del segle XIX⁷⁹⁸. Si calia mantenir aquesta alta funció era necessari atorgar als Coprínceps els poders per a poder continuar exercint-la. Advertí del risc de cessió de competències sobiranes, enfront del qual calia una participació responsable de totes les institucions en la presa de decisions, que no està en contradicció amb el règim parlamentari, ja que és el poble qui reparteix les competències d'exercici del poder sobirà.

El Tractat –bilateral o trilateral– previst entre l'Andorra constitucional i els dos Estats veïns fou assenyalat com a l'arquetip de tractat, que demanda una implicació efectiva i responsable de totes les institucions del Principat. La representació episcopal també remarcà que, en aquell moment, es limitava a formular la seva filosofia sobre la institució i les funcions dels Coprínceps, sense propostes concretes; però que faria, en el seu moment, una proposta completa del Títol III sobre els Coprínceps.

L'activitat duta a terme per la Comissió especial del procés constituent permeté al Consell General adoptar una decisió el 5 de juny del 1992, per la qual:

- manifestava la seva ferma voluntat de reprendre el procés destinat a redactar el projecte de Constitució i amb aquesta voluntat es declarava *Consell Constituent*⁷⁹⁹;

- demanava als Coprínceps la reobertura immediata de negociacions dins del marc de la Comissió Tripartida per a elaborar dit projecte, que seria sotmès al Consell General i

⁷⁹⁷ "*Le coprince français y répondait favorablement le 2 octobre et le coprince évêque aussi mais, alors qu'il était très allant en parole, attendait pour ce faire le 10 janvier 1991*", (COLLIARD, J. C., op. cit., p. 384).

⁷⁹⁸ Cfr. 7.3.1.

⁷⁹⁹ Cfr. "El Procés", II, p. 237. Colliard matisa la declaració del Consell General de les Valls com a Consell Constituent: "*Le 5 juin 1992 le nouveau Conseil général se proclame conseil constituant, ce qui n'est qu'une formule puisqu'il demande officiellement aux coprinces de reprendre la négociation tripartite*" (COLLIARD, J. C., op. cit., p. 385).

a l'aprovació directa del poble andorrà a través de referèndum;

- encarregava a la Comissió especial la preparació de les lleis i mesures transitòries i, especialment, una llei de referèndum;

- recomanava facilitar la més àmplia informació del procés constituent.

9.3.3.3.- *La segona etapa del procés constituent en el si de la Comissió Tripartida (juny-desembre de 1992).*

Les tractacions en el si de la Comissió Tripartida durant aquesta segona etapa tenen, gairebé sempre, com a teló de fons la configuració de la institució dels Coprínceps, perquè les tres parts entenen que està vinculada als acords previs sobre la resta de les institucions públiques compreses a la Constitució del Principat. Molt en particular la representació del Copríncep Episcopal circumspecta enfront de l'orientació dels debats sobre el fons de les matèries tractades, que cadascuna de les parts anava desvelant, així com enfront de la responsabilitat que la representació de l'altre Copríncep digué transferir-li en la configuració del Títol III de la Constitució sobre els Coprínceps –s'hi farà referència al començ de l'apartat 9.3.3.3.2. subsegüent–, mantingué sistemàticament aquest procediment:

“El títol III és un vèrtex en el que conflueixen tots els altres títols, conseqüentment la configuració definitiva d'aquest títol només podrà fer-se, en la mesura que els altres títols de la part orgànica rebin, prèviament, una configuració definitiva per l'acord de les tres parts”⁸⁰⁰.

A més de la configuració del Cap de l'Estat, exigida per la necessària concordança amb la regulació de la resta d'òrgans d'exercici del poder públic, s'imposa el marc constitucional general integrat pels principis generals proclamats en el Títol I de la Constitució, amb llur conseqüent transcendència en l'estructuració bàsica de tot el text constitucional.

En els apartats 9.1. i 9.2. precedents s'han exposat els principis, que constitueixen la clau de volta de l'estructura constitucional: la sobirania i l'Estat de Dret, sobre la base dels quals –a més d'altres connexos de base democràtica i social– es constitueix el Principat d'Andorra. Igualment, la qualificació que el règim polític andorrà rep en el Títol I –*Coprincipat parlamentari*– té el seu efecte en la configuració constitucional dels Coprínceps.

Els continguts del Títol I de la Constitució del Principat que, malgrat la seva rúbrica⁸⁰¹, constitueixen els principis bàsics del règim constitucional d'Andorra, són punt de referència obligat, no solament per a l'objecte d'aquest estudi centrat en la institució dels Coprínceps, sinó també per als debats, que sobre ells se suscitaren en el si de la Comissió Tripartida i per les modulacions de què foren objecte per a l'assoliment d'acords

⁸⁰⁰ “El Procés”, II, p. 523; cfr. nota 758.

⁸⁰¹ Cfr. nota 570.

en ferm.

En el debat constituent sobre la institució dels Coprínceps es poden individuar dues fases. La primera versa sobre els principis proclamats en el Títol I amb virtualitat determinant en la configuració constitucional de dita institució com a Cap de l'Estat andorrà. Aquesta fase es desenvolupa, en part, en la primera etapa dels treballs de la Comissió Tripartida. La segona fase del debat explícita i fixa la regulació constitucional dels Coprínceps.

9.3.3.3.1.- El debat constituent derivat dels principis proclamats en el Títol I de la Constitució del Principat d'Andorra.

Cal remarcar, de bell antuvi, que en el desenvolupament d'aquest àmbit del debat constituent es desprèn la preexistència en els interlocutors d'una diversitat de concepcions, que opera com un contingut latent que condiciona el seu discurs, ja sigui per influència del medi teòric o doctrinal en el qual s'han trobat immersos, ja sigui en funció d'uns objectius, sovint no expressats obertament, que cadascun d'ells pretén assolir. Aquesta diversitat s'indueix dels plantejaments diferenciats entorn de dos principis medul·lars de la Constitució: la sobirania i la definició del règim polític d'Andorra. Per la seva rellevància sistemàtica en qualsevol ordenament constitucional es farà referència al debat sobre els dos principis suara evocats.

Les propostes de la representació del Consell General, que recullen la distinció doctrinal entre la sobirania com el conjunt dels poders públics, propis exclusivament de la comunitat estatal, i els òrgans d'exercici de dits poders⁸⁰², són considerades correctes unànimement⁸⁰³. Es discuteix solament la formulació de l'atribució de l'exercici, perquè els termes de "*poders de l'Estat*" i de "*representants*" apareixen com equívocs, i l'esment "*d'eleccions i de referèndum*" com a excessivament limitatiu⁸⁰⁴. Rep l'aprovació unànime la formulació que, després de reconèixer que la sobirania resideix en el poble andorrà, atribueix el seu exercici, ja sigui directament i immediata al mateix poble per mitjà de les diferents classes de participació, ja sigui a les institucions a les quals el poble l'encomana en virtut i en exercici del seu poder constituent⁸⁰⁵. La formulació acordada és la que conté, quasi literalment, la Constitució del Principat en el seu article 1.3.:

"La sobirania resideix en el Poble Andorrà, que l'exerceix per mitjà de les diferents classes de participació i de les institucions que estableix aquesta Constitució".

No obstant això, la representació del Copríncep Francès plantejà la necessitat de legitimar l'existència dels Coprínceps com a resultat d'un procés històric, que s'assumeix, tenint en compte que el poble andorrà no participa en la seva elecció. Amb aquest fi proposa que:

⁸⁰² Cfr. 9.1.2.2.

⁸⁰³ Cfr Quadre comparatiu I(1), I(2), I(3).

⁸⁰⁴ "El Procés", II, p. 50 i s.

⁸⁰⁵ Ibídem, II, p. 58 i 65, annex 5.

“(...) en el preàmbul que es redactarà al final, es faci referència al fonament tradicional de l'Estat andorrà, els Pareatges, i al reconeixement d'aquests per la Constitució com a fonament històric i jurídic del manteniment dels coprínceps”⁸⁰⁶.

La representació del Copríncep Episcopal considerà la proposta sobre la legitimació de la permanència dels Coprínceps no solament feble sobre la base únicament de raons històriques, sinó també incoherent amb la formulació constitucional de la sobirania que s'havia acordat unànimement. Conseqüentment, argumentà que:

“(...) a partir del moment, en què una Constitució se sotmet a referèndum popular, no cal plantejar-se problemes de legitimació de les institucions i, per tant, és indiferent el quadre històric que s'hagi fet, ja que la Constitució varia la situació i és un canvi fins i tot en els títols de legitimació”⁸⁰⁷.

La rèplica de la representació de l'altre Copríncep, consistent a al·legar que el fet que una institució figuri en la Constitució i que se sotmeti a referèndum no significa que dita institució exerceixi sobirania⁸⁰⁸; posició que palesa les categories doctrinals i històriques de les quals es mostra tributària, sobretot perquè el seu discurs es desvia immediatament a un supòsit d'òrgan que representa el cim de les institucions, com si solament aquest exercís poder públic, i a altres qüestions que no són pertinents en la matèria concreta que es debat:

“S.E. el Copríncep francès ha evolucionat molt en la doctrina, doncs abans la teoria era que no podia haver-hi doble sobirania pel fet de l'únic representant, que era el copríncep francès, al mateix temps copríncep i president de la República Francesa, es resol el problema de la sobirania, ja que han canviat de posició, però no es resol el fet que no hi ha simetria, en l'ordre internacional, entre els dos coprínceps, ja que, per definició, el copríncep episcopal no té responsabilitat internacional i el copríncep francès sí, i això és una situació objectiva. Dit d'una altra forma, el copríncep episcopal no haurà de signar mai un tractat internacional amb Andorra i el copríncep francès haurà de tractar amb Andorra en tant que president de la República Francesa”⁸⁰⁹.

I, al·ludint a la previsió de tractats postconstitucionals entre Andorra i els dos Estats veïns, formula la qüestió si:

“és pensable que el copríncep episcopal tingui un dret de veto de fet sobre un acord internacional conclòs entre França i Andorra”⁸¹⁰.

El raonament que s'acaba de transcriure, emprat com una determinada interpretació i projecció dels principis generals establerts en el Títol I de la Constitució, connota una posició que constituirà un obstacle greu per a assolir un acord en matèria de tractats internacionals, com s'exposarà en l'apartat subseqüent. Es tracta, endemés, d'un discurs embrollós, el sentit exacte i els objectius del qual només es poden induir del context global

⁸⁰⁶ Ibídem, II, p. 49.

⁸⁰⁷ Ibídem, II, p. 50.

⁸⁰⁸ Ibídem.

⁸⁰⁹ Ibídem, II, p. 137. Vegeu, també, nota 463.

⁸¹⁰ Ibídem.

de debat.

Component les diverses manifestacions en el curs del debat, a manera de puzzle, hom endevina la reviviscència de la teoria preconstitucional que sobre Andorra no existia cap altra sobirania que la del Copríncep Francès en tant que President de la República Francesa; però la situació canvia amb l'atribució de la sobirania al poble andorrà, que es fa amb la Constitució, la qual comportaria la privació de la sobirania en els Coprínceps. Conseqüentment, els Coprínceps no poden tenir cap intervenció efectiva en l'exercici dels poders públics, llevat dels casos que la Constitució atribueix expressament a l'lliure decisió. Dos fragments del seu discurs resulten particularment il·lustratius al respecte:

“(...) no es pot fer una Constitució, que és l'expressió de la sobirania interna i externa i agafar per una banda allò que s'ha donat” (la sobirania)⁸¹¹;

Conseqüentment, els Coprínceps no poden:

“interferir en la política andorrana tant en l'ordre intern com en l'ordre extern”⁸¹².

L'esment que la mateixa representació feu en el seu discurs de la vella teoria de l'asimetria dels Coprínceps –la pretesa personalitat internacional privativa del Copríncep Francès⁸¹³ i la contraposició (amb la sòlita xanxa⁸¹⁴) del “*poder espiritual*” d'un i del “*poder temporal*” de l'altre⁸¹⁵– originà un dels episodis més tensos dels debats⁸¹⁶.

La representació del Copríncep Episcopal mantingué la seva línia de pensament de manera invariada, des del començ fins a les darreries del debat constituent, remetent-se a la formulació de la sobirania en el Títol I de la Constitució:

“... si bé és cert que la sobirania resideix en el poble, s'exerceix pels diversos òrgans de l'Estat, segons el repartiment que se'n fa en la Constitució... és el poble qui reparteix els papers i les atribucions que tenen uns i altres òrgans”⁸¹⁷.

Un altre tema rellevant en el debat entorn del Títol I fou la qualificació del nou règim polític andorrà; un tema al qual s'atribuí un pes molt específic en la regulació constitucional dels Coprínceps.

Totes les propostes de la representació del Consell General durant la primera etapa de les tractacions en el si de la Comissió Tripartida qualificaven el règim polític andorrà només com a “*parlamentari*”. Així quedà recollit en l'anomenat “*Avantprojecte de la*

⁸¹¹ Ibídem, II, p. 134.

⁸¹² Ibídem.

⁸¹³ Cfr. 8.2.1., particularment les notes 473 i 474.

⁸¹⁴ “El Procés”, II, p. 142.

⁸¹⁵ Cfr. nota 476.

⁸¹⁶ Cfr. “El Procés”, II, p. 142-143.

⁸¹⁷ Ibídem, I, p. 698.

*Constitució d'Andorra*⁸¹⁸. El text proposat per la mateixa representació, set mesos més tard, per a ser debatut en la segona etapa de l'elaboració del projecte de Constitució, reprenia literalment la mateixa qualificació⁸¹⁹.

L'equip oficial d'assessorament del Consell General recomanava aquesta posició, presentant-la com sostinguda *"pura i amb totes les conseqüències"* per la part francesa, i que semblaria inspirada en el règim representatiu i parlamentari vigent a França abans del 1958⁸²⁰; suscitava, però, des de bon començament reticències en la part episcopal⁸²¹. Versemblantment, uns i altres preveien, amb major o menor certesa, la repercussió de dita qualificació, no solament en la fixació de les atribucions dels Coprínceps en el Títol III, sinó també en l'escenari del desenvolupament de l'Andorra postconstitucional. Mentre l'equip oficial d'assessorament semblava posar l'èmfasi en l'àmbit intern per a reduir al màxim les atribucions dels Coprínceps⁸²², les projeccions de les representacions dels Coprínceps se situaven primordialment en l'àmbit internacional, presumiblement amb una consideració molt distinta: o com a mitjà d'instrumentar la situació del veïnatge asimètric amb el pes determinant de l'Estat francès, o com a risc d'efecte bumerang per a la sobirania efectiva i la neutralitat d'Andorra, talment com és entesa i és decantada pel clàssic *"Manual Digest"*⁸²³.

La representació del Consell General, que maldava per un enfortiment de les seves atribucions, mantenia una posició rígida i unànime. Es tractava, aparentment, d'una tàctica negociadora, perquè posar, d'entrada, l'expressió de *"Coprincipat parlamentari"*:

*"... és perillós, doncs pot donar peu al fet que algú vulgui agafar competències durant la negociació"*⁸²⁴.

En tot cas, la representació del Consell General mantenia l'objectiu de reforçar el poder d'exercir la sobirania de la institució, que representava, i de reduir al màxim els poders atribuïts als Coprínceps per la Constitució⁸²⁵. Però, tant l'objectiu com el mitjà per assolir-lo –la qualificació del règim polític– no obtenien l'assentiment de totes les institucions ni podien desvirtuar les objeccions formulables des del terreny doctrinal.

En les doctrines constitucionalistes és un lloc comú que el règim parlamentari no solament admet implementacions molt diverses, sinó també que se circumscriu, essencialment, a configurar el sistema de relacions entre el poder legislatiu i el poder governatiu –la dita *"forma de govern"*– generalment sota el principi d'un equilibri mútuament contrapesat⁸²⁶. Així també ho assenyalaven els experts forans als quals s'ha fet referència en l'anterior 9.3.3.2⁸²⁷.

⁸¹⁸ Ibídem, I, p. 142, Títol I,4.

⁸¹⁹ Ibídem, I, p. 323.

⁸²⁰ Ibídem, I, p. 291; cfr. HAURIOU, A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, 1971, p. 354.

⁸²¹ "El Procés", I, p. 50

⁸²² Ibídem, I, p. 292 i s.

⁸²³ Ibídem, II, p. 137; cfr. FITER I ROSSELL, A., *Manual Digest*, II, I, cap. XII.

⁸²⁴ Ibídem, I, p. 316.

⁸²⁵ Ibídem, I, p. 293.

⁸²⁶ Cfr. LOEWENSTEIN, K., op. cit., cap. IV.

⁸²⁷ Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, M., "Dictamen sobre el anteproyecto de Constitución de Andorra", exemplar

El 20 d'agost del 1992, el Govern –que no participà directament en la redacció del text constitucional– comparegué davant la Comissió especial encarregada del procés constituent, a la qual exposà, per escrit i de paraula, els seus punts de vista, no solament sobre la qualificació del nou règim polític, sinó també sobre els poders dels Coprínceps en el marc de la Constitució.

Pel que fa a la qualificació del règim polític en la Constitució, l'Informe escrit del Govern:

“... remarca molt particularment la conveniència de la definició de “Coprincipat parlamentari” en el text constitucional⁸²⁸.

El debat entre el Govern i la Comissió versà, principalment, sobre els poders dels Coprínceps en el marc específic de la proclamació de la sobirania popular i del règim parlamentari establert per la Constitució. Els membres de la Comissió mostraren la seva oposició a certes hipòtesis de sobirania compartida, de facultats de veto o d'ingerència política, a les que la Constitució restés oberta. El Cap de Govern, però, manifestà que no compartia la idea:

“que donar certes facultats als Caps d'Estat sigui vulnerar el principi de sobirania popular, doncs el poble, precisament perquè és sobirà, la pot delegar en qui vulgui, llevat del dret de modificar la pròpia Constitució”⁸²⁹.

I concloué dient:

“que hi ha acord en els principis i desacord en la forma d'entendre la sobirania popular”⁸³⁰.

La representació del Copríncep Francès, després d'un circumloqui sobre formulacions més o menys precises, sotmeté la qüestió al “punt de vista” de la representació del Consell General⁸³¹, la qual expressà immediatament el seu:

“criteri favorable a incloure la denominació de règim en termes de coprincipat constitucional i això fa referència, evidentment, al títol I del text constitucional”⁸³².

La representació del Consell General emprava, per primera vegada, l'expressió de *“Coprincipat constitucional”*. Hom pot interrogar si es tractava d'un mer *“lapsus linguae”* o si traduïa una consideració alternativa fundada tant en els dictàmens dels experts des

mecanografiat, 1992, p. 30; BADOSA COLL, F., “Observacions a l'avantprojecte de Constitució andorrana”, “El Procés”, I, 400-408.

⁸²⁸ Ibídem, I, p. 365.

⁸²⁹ Ibídem, I, p. 359.

⁸³⁰ Ibídem, I, p. 361.

⁸³¹ Ibídem, II, p. 282.

⁸³² Ibídem, II, p. 283.

d'una perspectiva doctrinal, com en el Dret Comparat, vigent en els petits Estats d'Europa, en particular en els Principats de Mònaco i de Liechtenstein.

Els experts consultats per una part remarcaven que el parlamentarisme, doctrinalment, se circumscriu a la formació, al manteniment i a la cessació del govern, en funció de la majoria del parlament elegit pel poble; i, per altra part, precisaven que la configuració del cap de l'Estat no depèn, essencialment, del parlamentarisme, podent adoptar diversos models: hereditari o electiu, merament simbòlic o dotat de competències efectives, monocràtic o col·legial, etc.⁸³³.

El règim polític vigent a Mònaco i a Liechtenstein és la “*Monarquia constitucional*”, al qual, teòricament, és podria analogar el règim polític andorrà, tenint en compte, en tot cas, l'especificitat andorrana mancat del caràcter hereditari-monàrquic.

La Constitució monegasca defineix el seu règim jurídic com a:

“(...) *monarchie héréditaire et constitutionnelle*”⁸³⁴,

I atribueix al Príncep la suprema autoritat en l'exercici del poder executiu, així com l'exercici del poder legislatiu amb el suport del Consell Nacional⁸³⁵. La Constitució de Liechtenstein, de 1921, que definia el Principat com una monarquia hereditària de base democràtica i parlamentària⁸³⁶, ha sigut objecte de modificacions posteriors, la darrera de les quals, de l'any 2010, que han mantingut invariada la qualificació de “*Monarquia constitucional*”, si bé han accentuat el caràcter parlamentari i la separació de poders.

Sembla com si les consideracions precedents d'ordre doctrinal i de Dret Comparat haguessin pogut influir a evitar l'alentiment de la representació del Consell General en l'adopció definitiva de la qualificació del règim polític d'Andorra, que la representació del Copríncep Episcopal es veia empesa a reclamar en la penúltima sessió de la Comissió Tripartida⁸³⁷. I en la darrera sessió, del 18 al 21 de desembre del 1992, la mateixa representació ho hagué de requerir i donar-ho per admès –com així fou– pel silenci de les altres representacions⁸³⁸.

Per tant, es pot concloure amb fonament que l'opció del Consell General per un determinat règim parlamentari, secundada per la representació del Copríncep Francès⁸³⁹, és el motiu que porta a inferir del desenvolupament del debat constituent andorrà, almenys en les seves primeres fases, l'oposició d'una part dels seus protagonistes a atorgar competències efectives als Coprínceps en l'àmbit d'exercici dels poders públics. Igualment

⁸³³ Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, M., op. cit., p. 30.

⁸³⁴ Cfr.: “*Constitution de la Principauté, 17 décembre 1962, modifiée par la Loi n° 1.249 du avril 2002*”, art. 2.

⁸³⁵ Ibídem, articles 3, 4 i 52.

⁸³⁶ Cfr. “*Verfassung des Fürstentums Liechtenstein*”, art. 2.

⁸³⁷ “*El Procés*”, II, p. 521.

⁸³⁸ Ibídem, II, p. 539.

⁸³⁹ Cfr. nota 820.

que no es tractava solament d'una tàctica negociadora, sinó també d'objectius dels negociadors –diversos, si no oposats– que ultrapassen la negociació i visen la projecció futura de la nova situació derivada de la implementació de la Constitució del Principat d'Andorra.

La segona fase del debat constituent sobre la regulació específica de la institució dels Coprínceps, que serà objecte d'anàlisi en l'apartat subsegüent, adreçarà aquella il·lació. Un debat que en les qüestions més transcendents oscil·larà entre els dos termes del binomi "*Coprincipat parlamentari*". Les vicissituds del debat entorn dels principis del Títol I de la Constitució del Principat, que s'acaben d'evocar, en són un indicatiu premonitori.

9.3.3.3.2.- El debat constituent sobre la regulació constitucional dels Coprínceps.

El debat constituent sobre la regulació dels Coprínceps, en el qual obté incidència, per raó de sistema, l'ordenació dels altres òrgans de l'Estat, és d'alguna manera el teló de fons –com s'ha dit– de tots els debats⁸⁴⁰. El seu desenvolupament en el si de la Comissió Tripartida aparegué amb una fesomia molt diferenciada, deguda no solament a la diversitat de concepcions de cadascuna de les tres parts participants, sinó també –versemblantment– als seus respectius objectius i a les estratègies amb què s'instrumentaven.

En l'anterior 9.3.3.2 s'ha fet una referència a la primera reunió mantinguda per la Comissió especial del Consell General encarregada del procés constituent, sorgida de les eleccions del mes d'abril del 1992, amb els representants del Copríncep Francès. Del seu contingut escau aquí remarcar que, després d'al·ludir als punts de desacord amb les posicions mostrades per la representació de l'altre Copríncep, els representants del Copríncep Francès recomanaren el manteniment de tractacions bilaterals entre la part del Consell General i la del Copríncep Episcopal, perquè a aquests dos darrers incumbia la resolució de les qüestions pendents⁸⁴¹.

En la primera reunió tripartida de la segona etapa de tractacions entorn a l'elaboració del projecte de Constitució, la representació del Copríncep Francès anà més enllà, en manifestar que:

*"(...) a partir del moment que hi haurà un acord entre el Consell General de les Valls i el copríncep episcopal pel que fa a la configuració dels poders dels coprínceps, nosaltres hi estarem d'acord"*⁸⁴².

En la mateixa reunió urgí la fixació d'un calendari de treballs, que reiterà en reunions successives amb insistència comminatòria de les tractacions en curs, de la que hom podria inferir una tàctica de pressió sobre les mateixes, tant les tripartides com –sobretot– les bilaterals. En la penúltima de les reunions tripartides la comminació tingué la forma d'una

⁸⁴⁰ Cfr. nota 800.

⁸⁴¹ "El Procés", I, p. 215-216.

⁸⁴² *Ibíd.*, II, p. 249.

declaració escrita, consignada en la corresponent acta, la qual, després de manifestar el seu voler cloure els treballs en una darrera reunió de major durada, advertia que la representació del Copríncep Francès donaria per conclòs el procés tripartit, si persistissin les divergències, i correspondria al Consell General pronunciar-se i fer valer les seves opcions⁸⁴³. La darrera expressió suggeridora del poder constituent del Consell General fou corejada, assentidament, pels representants del Consell General⁸⁴⁴. La representació del Copríncep Episcopal no semblà disposada a acceptar l'alternativa comminada, ja que no es privà de condicionar públicament la seva participació a la sessió conclusiva a un acord previ en els punts fonamentals pendents de consens⁸⁴⁵. De retruc, llançava un guant al Consell General, coherentment amb el discurs de la representació de l'altre Copríncep i la seva recomanació de tractacions bilaterals.

El capteniment de la representació del Copríncep Francès remetent a la iniciativa de la representació episcopal la recerca i adopció d'acords en la regulació constitucional dels poders dels Coprínceps mitjançant tractacions bilaterals podria respondre, presumptament, a dos motius principals. Per una part, feia recaure sobre l'altre Copríncep la tasca –gairebé sempre no grata– de refusar o d'esmenar les propostes del Consell General i, per altra part, la condició de gran Estat veí li permetia relativitzar –si no, optimitzar– la projecció efectiva del nou règim polític del Principat en l'àmbit de les relacions francoandorranes.

El capteniment de la representació del Copríncep Francès, talment com s'acaba d'esbossar, es fa, particularment perceptible, a partir de les dues primeres reunions tripartides de la segona etapa d'elaboració del projecte de Constitució⁸⁴⁶ fins a les tres reunions bilaterals durant el mes de desembre del 1992⁸⁴⁷, en el desenvolupament de les quals la representació del Copríncep Episcopal exerceix sola la iniciativa de propostes per part dels Coprínceps, a fi de completar i modular la seva configuració, d'acord amb la nota de llur condició de Cap de l'Estat, talment com es reflecteix en el quadre comparatiu de propostes, annex a aquest treball com a "Annex I".⁸⁴⁸

a) Principis sobre la institució dels Coprínceps.

En la primera reunió bilateral, després de les eleccions generals del 1992, la representació del Copríncep Episcopal⁸⁴⁹ exposà a la del Consell General que la regulació de la institució dels Coprínceps en l'anomenat "*Avantprojecte de Constitució d'Andorra*"⁸⁵⁰ havia de considerar-se inacabada per raó de la metodologia, que imposava el tractament de la matèria i, conseqüentment, incompleta fins al punt d'ometre una referència definitiva dels Coprínceps en tant que Cap de l'Estat. La mateixa representació també manifestà el seu propòsit de formular propostes concretes sobre la matèria en el si de la Comissió

⁸⁴³ Ibídem, II, p. 482-483.

⁸⁴⁴ Ibídem, II, p. 527.

⁸⁴⁵ Ibídem, II, p. 530.

⁸⁴⁶ Ibídem, II, p. 231 i s., 273 i s.

⁸⁴⁷ Ibídem, I, p. 656, annex núm. 2, p. 693-702, 730-743.

⁸⁴⁸ Coherentment amb el que s'acaba d'exposar en el Quadre comparatiu es fa esment solament a les propostes de la representació del Copríncep Episcopal (PCEp).

⁸⁴⁹ Cfr. nota 791.

⁸⁵⁰ Cfr. nota 770.

Tripartida.

La primera reunió de dita Comissió Tripartida en la seva segona etapa de tractacions, mantinguda el 26 de juny del 1992, se centrà en temes de procediment i en una revisió puntual i ràpida d'alguns aspectes dels Títols I i II de l'Avantprojecte suara al·ludit⁸⁵¹. No obstant això, s'evocà la manca d'acord sobre altres àmbits de la regulació constitucional, entre els quals es trobava el de la institució dels Coprínceps⁸⁵². Una vegada més, la representació del Copríncep Francès es remeté a l'acord entre les respectives representacions del Consell General i del Copríncep Episcopal⁸⁵³ advertint, però:

“(...) que es tracta de definir el paper d'un cap d'Estat, que són dos, un cap d'Estat constitucional, que se li doni els poders tradicionals que cada estudiant coneix quan es tracta d'un règim parlamentari, poders constitucionals que són els habituals”⁸⁵⁴.

Sense tenir en compte la semàntica dels conceptes emprats, la representació del Consell General mostrà la intenció d'acollir la proposta de la representació del Copríncep Episcopal en el sentit d'introduir:

“(...) la definició que els coprínceps són els caps d'Estat i en qui recau aquesta funció”⁸⁵⁵,

i, a més, incloure:

“(...) dins d'aquest títol (III) totes aquelles funcions dels coprínceps que en l'avantprojecte es trobaven distribuïdes en altres títols”⁸⁵⁶.

La reunió postestiuena de la Comissió Tripartida, de l'11 de setembre del 1992, tingué com a objecte exclusiu de debat la configuració constitucional dels Coprínceps. Dos dies abans la representació del Copríncep Episcopal havia avançat a la del Consell General, en reunió bilateral, algunes propostes tendents a millorar o a complementar les propostes que el mateix Consell havia formulat. Les principals propostes preveien:

- la modificació de la rúbrica del Títol III, substituint la proposada de “*Coprincipat*” per la dels “*Coprínceps*”⁸⁵⁷;
- una definició de la institució dels Coprínceps i una referència general omnicomprensiva de llurs poders i funcions⁸⁵⁸;
- l'eliminació del concepte “*d'acte degut*” –reflex d'un corrent doctrinal controvertit–

⁸⁵¹ “El Procés”, II, p. 231-271.

⁸⁵² *Ibidem*, II, p. 248.

⁸⁵³ Cfr. nota 841.

⁸⁵⁴ “El Procés”, II, p. 249.

⁸⁵⁵ *Ibidem*, II, p. 268.

⁸⁵⁶ *Ibidem*.

⁸⁵⁷ Cfr. notes 832-833.

⁸⁵⁸ “El Procés”, I, p. 393.

substituint-lo pel “*d’acte contrasignat*”⁸⁵⁹;

- revisar el procediment legislatiu pel que fa a la sanció i promulgació de les lleis i a l’aprovació de tractats internacionals fent recurs al concepte tradicional del caràcter “*indivís*” de la institució dels Coprínceps en ordre a avaluar els efectes de l’actuació d’un sol Copríncep⁸⁶⁰;

- establir en el procediment suara mencionat la facultat de requerir una segona deliberació, així com un dictamen de constitucionalitat tant sobre les lleis com sobre els tractats internacionals⁸⁶¹;

- constitucionalitzar la regla d’informar habitualment els Coprínceps sobre els afers de l’Estat⁸⁶²;

- l’adopció d’un doble ordre de disposicions d’obligada concertació prèvia per a obviar conflictes, sobretot en matèria de tractats internacionals, que podrien ser del tenor següent:

“1. Els coprínceps no podran signar els actes que alterin la integritat territorial d’Andorra o les garanties dels drets i llibertats constitucionalment establertes o que modifiquin les relacions tradicionals d’Andorra amb els Estats veïns, sense la prèvia reforma de la Constitució.

*2. Els actes que comportin la reforma de la Constitució sense referèndum popular o l’atribució de l’exercici de competències a favor d’un sol copríncep, d’un altre Estat o d’organismes internacionals exigiran l’acord d’ambdós coprínceps i del Consell General de les Valls”*⁸⁶³.

Els apartats 1 i 2 de la darrera proposta, suara transcrits literalment, suscitaran, immediatament, un debat per a clarificar el seu contingut i objectius, el qual romangué obert a la reflexió d’ambdues parts i a substanciar –com la resta de propostes avançades per la representació del Copríncep Episcopal– en el si de la Comissió Tripartida⁸⁶⁴.

L’equip oficial d’assessors no veié inconvenient a admetre la major part de les propostes, tret de la 1 i de la 2, ja referides, la matèria de les quals consideraren pertanyents o a l’àmbit de regulació dels tractats internacionals o de la reforma constitucional⁸⁶⁵. No obstant això, suggerien la interpretació d’una tàctica negociadora per a suscitar qüestions molt concretes i sensibles per a la part proponent, com, per exemple, la possible delegació de l’exercici de la representació exterior del Principat o a la previsió de tractats bilaterals o trilaterals entre Andorra, Espanya i França vinculats al procés constituent que es desenvolupava⁸⁶⁶.

⁸⁵⁹ Ibídem, I, p. 394.

⁸⁶⁰ Ibídem.

⁸⁶¹ Ibídem.

⁸⁶² Ibídem, I, p. 395.

⁸⁶³ Ibídem, I, p. 410, Annex núm. 3.

⁸⁶⁴ Ibídem, I, p. 396-399.

⁸⁶⁵ Ibídem, I, p. 414.

⁸⁶⁶ Ibídem, I, p. 417.

En la subsegüent reunió de la Comissió Tripartida, que s'havia fixat com a objecte central del debat la configuració constitucional dels Coprínceps, la representació del Copríncep Episcopal l'emmarcà entre dos pols: la sobirania popular i el copríncipat, com a element propi i principi d'identitat que ha garantit secularment la permanència d'Andorra, a despit de la seva asimetria enfront del seu veïnatge, també asimètric per raó dels poders sobre Andorra vinculats molt més efectivament amb un dels Estats veïns⁸⁶⁷.

No cal reiterar aquí la qüestió de la rúbrica del Títol III i la seva projecció sobre la qualificació del règim polític d'Andorra, ja exposada en l'apartat 9.3.3.3.1. precedent⁸⁶⁸.

La sistemàtica del discurs de la representació del Copríncep Episcopal en el si de la Comissió Tripartida tingué com a punt focal la proposta de la definició dels Coprínceps que, tot i reassumir elements de la tradició institucional andorrana, implicava un canvi profund i transcendent en la concepció de la institució, plenament coherent amb els principis constitucionals ja assentats i amb virtualitat resolutòria de qüestions que la nova configuració constitucional planejava. La definició que proposava, la formulà com segueix:

“D’acord amb la tradició institucional andorrana, els coprínceps són conjuntament i indivisament el cap d’Estat i n’ostenten la més alta representació”⁸⁶⁹.

La novetat de la definició formulada consisteix a transferir els conceptes tradicionals de *“conjuntament i indivisa”* de l’operativitat de la institució dels Coprínceps a llur entitat com a *“Cap de l’Estat”*. El *Pareatge* de 1278 circumscrivia el *“simul et communiter”* – conjuntament i indivisa – en l’àmbit de l’exercici del poder jurisdiccional dels cosenyors⁸⁷⁰; un precedent que, preterint l’evolució històrica de les institucions andorranes, era invocat en l’anomenada *“qüestió d’Andorra”* en les darreries del segle XIX⁸⁷¹ i servia de fonament per a les concepcions negadores de la legitimitat del *“Coprincipat”⁸⁷²*.

La proposta de la representació del Copríncep Episcopal fou acceptada unànimement i passà, gairebé literalment, a ser l’article 43.1 de la Constitució, el primer del Títol III, intitulat *“Dels Coprínceps”*. Escau assenyalar aquí la singularitat que afegeix al règim polític andorrà. El Bisbe d’Urgell-Copríncep i el President de la República Francesa-Copríncep connoten, en la seva respectiva procedència, una condició bicèfala en virtut d’una *unió personal*; però llur conjunció constitucional en l’entitat pública andorrana del *“Cap d’Estat”* elideix la condició bicèfala. En aquest sentit, la Constitució del Principat d’Andorra inaugura una categoria conceptual més diferenciada encara que la del *“Coprincipat”*.

La virtualitat resolutòria de la nova conceptualització dels Coprínceps es feu palesa en altres qüestions, no solament les relatives als principis de llur configuració institucional,

⁸⁶⁷ Cfr. ibídem, II, p. 276-277.

⁸⁶⁸ Cfr. notes 831.

⁸⁶⁹ “El Procés”, I, p. 393; II, p. 287.

⁸⁷⁰ Cfr. nota 134.

⁸⁷¹ Cfr. notes 393-395.

⁸⁷² Cfr. 9.3.1.1.

sinó també en altres aspectes de l'exercici dels seus poders, al que es refereix l'apartat subsegüent. Entre les pròpies d'aquest apartat escau fer esment, per la seva rellevància, a una proposta del Consell General, formulada pel seu equip oficial d'assessorament, la qual preveia:

“En cas de modificació unilateral de l'estatut d'un dels coprínceps, de renúncia o de la seva extinció institucional, i prèvia consulta entre el Consell General i l'altre Copríncep, es procedirà a la reforma de la Constitució”⁸⁷³.

Més enllà de les implicacions no constitucionals amb contingències d'alt risc, que la proposta comporta, la representació del Copríncep Episcopal advocà per la seva supressió pura i simple al·legant la coherència amb la configuració dels Coprínceps segons la Constitució, ja que l'extinció d'un dels Coprínceps per qualsevulla de les hipòtesis formulades comporta l'extinció de la institució del “Cap d'Estat” i, conseqüentment, s'imposa, no una reforma constitucional, sinó una nova Constitució⁸⁷⁴. El raonament fou compartit per la representació de l'altre Copríncep⁸⁷⁵ i, amb recta lògica i amb prudència il·lustrada, la proposta fou retirada⁸⁷⁶.

Un altre element, que la tradició andorrana havia mantingut constantment, a despit d'opinions polítiques i doctrinals estrangeres, fou aportat per la representació del Copríncep Episcopal al debat en el si de la Comissió Tripartida, com una qualificació necessària i transcendent de la institució dels Coprínceps, sobretot en el nou marc constitucional. En efecte, proposà que l'assenyalament del Bisbe d'Urgell i del Cap de l'Estat francès com a Coprínceps, que en el text proposat per la representació del Consell General es feia, calia precisar que detenien aital condició a títol personal i exclusiu. Fent una al·lusió a la concepció i interpretació de certs antecedents històrics –des de l'Edicte de Reunió d'Enric IV, en esdevenir Rei de França⁸⁷⁷, fins a la pràctica del recurs a la Santa Seu, emprada en el segle XIX⁸⁷⁸–, la seva argumentació s'oposà als corrents:

“(…) que hem anat arrossegant doctrinalment des de segles, en el sentit que aquesta formulació sigui de tal forma, que eviti qualsevol interpretació de qualsevol dret de sobirania a favor de l'Estat francès o de l'Església”⁸⁷⁹.

La proposta fou acceptada per la representació del Copríncep Francès⁸⁸⁰. La representació del Consell General l'acceptà igualment, però situant-se:

“(…) en una altra lògica, que no és la històrica pel que fa a l'exercici dels poders dels coprínceps”⁸⁸¹,

⁸⁷³ “El Procés”, I, p. 331, article 50; p. 120, Els Coprínceps, 5.

⁸⁷⁴ Ibídem, II, p. 287.

⁸⁷⁵ Ibídem, p. 282.

⁸⁷⁶ Ibídem, II, p. 286.

⁸⁷⁷ Cfr. nota 151.

⁸⁷⁸ Cfr. nota 410.

⁸⁷⁹ “El Procés”, II, p. 289.

⁸⁸⁰ Ibídem.

⁸⁸¹ Ibídem.

ja que ningú pot pretendre:

“(...) que es pogués exercir la més minsa sobirania l’endemà de la promulgació de la Constitució, perquè la sobirania s’exercirà en nom del poble andorrà i els coprínceps únicament i exclusiva tindran algunes funcions que el poble andorrà els hi haurà delegat”⁸⁸².

Hom pot interrogar si la distinció entre la situació i la nova derivada de la Constitució de 1993, que es fa en el discurs de la representació del Consell General, té alguna relació amb la seva proposta, reiterada successivament⁸⁸³, fins en tractació bilateral en les darreries dels treballs d’elaboració del projecte de Constitució assenyalant *“la manera personal i exclusiva”* com afectant l’exercici dels poders dels Coprínceps⁸⁸⁴. En tot cas, la representació del Copríncep Episcopal refusà aquella subtilitat, qualificant-la d’un greu error, perquè:

“(...) el concepte personal i exclusiva... afecta al propi ésser de la institució”,

talment com ho havia raonat en el si de la Comissió Tripartida:

“(...) la lectura que en podeu fer és absolutament diferent i desbaratada. Molt diferent, és a dir, són personalment coprínceps, que no és igual que exerceixen personalment (...) la modulació que es fa del personal i exclusiva és a la qualitat de copríncep, no a l’exercici de funcions”⁸⁸⁵.

El text constitucional vinculà definitivament els Coprínceps, a títol personal i exclusiu, al Bisbe d’Urgell i al President de la República Francesa. A petició de la representació del Copríncep Francès, la denominació *“Cap de l’Estat francès”*, que figurava en les propostes inicials i de la que la representació de l’altre Copríncep remarcava la conformitat amb les expressions contingudes en el Preàmbul del Decret del 15 de gener del 1981 sobre la reforma institucional⁸⁸⁶, fou substituïda per la de *“President de la República Francesa”*, al·legant que aquella primera denominació –*“Cap de l’Estat francès”*– té a França una connotació històrica del règim de Vichy⁸⁸⁷.

En aquest aspecte la Constitució del Principat d’Andorra manté la figura doctrinal de la unió personal, la qual compta amb abundants precedents en la història d’Europa. Així, per via d’exemple, el Gran Duc de Luxemburg era la mateixa persona que el Rei dels Països Baixos (1815-1890), o l’Emperador de Rússia fou la mateixa persona que el Gran Príncep de Finlàndia (1815-1817), o el Rei d’Hongria fou la mateixa persona que el Rei de Croàcia, d’Eslavònia i de Dalmàcia (1868-1918), els quals, com a regla general, només

⁸⁸² Ibídem.

⁸⁸³ Ibídem, II, p. 453.

⁸⁸⁴ Ibídem, I, p. 688, article 46.2

⁸⁸⁵ Ibídem, I, p. 695, Títol III; II, p. 453.

⁸⁸⁶ Ibídem, II, p. 455.

⁸⁸⁷ El representant francès diu: *“... prefereixo molt més President de la República Francesa que no pas Cap de l’Estat francès. I això per motius històrics, perquè l’Estat francès no és la República, és el règim de Vichy i és una terminologia que a casa nostra, veritablement, s’evita en qualsevol mena de text. Es parla de l’Estat i punt, no hi ha dubte, o llavors es parla de la República Francesa, però no es parla de l’Estat francès, excepte quan es fan estudis històrics”* (ibídem, II, p. 454).

podien exercir en els respectius territoris d'acord amb el títol que tenien atribuït sobre cadascun dels mateixos territoris⁸⁸⁸.

Entre les propostes del Consell General, en l'àmbit que s'examina en aquest apartat, es preveia el jurament d'acatament de la Constitució per part dels Coprínceps en els següents termes:

*“Cadascun d'ells serà proclamat com a copríncep pel Ple del Consell General en sessió extraordinària i solemne després d'haver jurat o promès acatament a aquesta Constitució”*⁸⁸⁹.

La representació del Copríncep Episcopal evocà la diferent pràctica històrica seguida per cadascun dels Coprínceps, no solament quant a la respectiva presència física davant del Consell General, sinó, sobretot, quant al contingut del jurament. Mentre el Copríncep Episcopal jurava acatar l'ordenament del Principat, el Copríncep Francès, a l'inrevés, rebia jurament de fidelitat per part dels representants del Consell General⁸⁹⁰. Tot seguit plantejà dues qüestions sobre els efectes de la “proclamació” del Consell General:

- “(...) el copríncep no és copríncep abans de la proclamació pel Consell General?;

- “(...) el copríncep no pot exercir funcions fins que és proclamat pel Consell General?”⁸⁹¹.

Davant d'aquestes qüestions la representació del Consell General, tot i admetre que la seva proposta tenia una formulació poc afortunada, semblà tractar de desviar la qüestió remarcant l'obligació de totes les institucions d'expressar l'acatament de la Constitució, els Coprínceps inclosos, sense que això impliqués una presència física davant del Consell General ni una predeterminació del procediment –oral o escrit– de prestació del jurament o promesa⁸⁹². No obstant això, insistia en la idea de “proclamació” pel Ple del Consell General⁸⁹³.

La representació del Copríncep Francès donà una resposta diferenciada a les dues qüestions plantejades per la representació de l'altre Copríncep:

“(...) hi ha un acte dels coprínceps de reconeixement de la Constitució de manera pública per davant de l'Assemblea elegida, de manera que no condicioni llur títol de copríncep, que prové directament de la Constitució i no d'aquest acte, però sí que és la

⁸⁸⁸ Cfr.: “Unioni internazionali”, a *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XX, Unione Tipografico Editrice, Torinese, 1975. Així mateix: HERRERO DE MIÑÓN, M., loc. cit., p. 9.

⁸⁸⁹ “El Procés”, I, 330, article 46.1.

⁸⁹⁰ “(...) el copríncep episcopal, sempre que hi ha hagut un copríncep episcopal nomenat ha vingut a aquesta casa i ha jurat guardar les lleis d'Andorra. Penso que no hi ha hagut mai el paral·lel per part del copríncep francès, sinó que era al contrari, que en la qüestió eren els andorrans que juraven fidelitat al copríncep. O sigui, l'episcopal jurava fidelitat al poble i el francès i el bàndol francès jurava fidelitat al copríncep...” (ibídem, II, p. 292).

⁸⁹¹ Ibídem, II, p. 290.

⁸⁹² Ibídem, II, p. 291.

⁸⁹³ Ibídem, II, p. 292-293.

*seva presa de funcions, constitucional, que està datada d'aquest dia*⁸⁹⁴.

La representació del Copríncep Episcopal manifestà el seu acord sobre l'obligació dels Coprínceps de jurar o prometre l'acatament de la Constitució; però persistí en la seva oposició a la redacció proposada, perquè propiciava la interpretació que la condició de Copríncep depenia de la proclamació del Consell General⁸⁹⁵. Proposà eliminar el terme "*proclamació*"⁸⁹⁶ i insistí en la igualtat de continguts del jurament o promesa⁸⁹⁷. La seva proposta fou acceptada i fou reflectida en l'article 43.2 del text definitiu de la Constitució, el qual estableix que els Coprínceps juren o prometen exercir les seves funcions d'acord amb la Constitució, ometent qualsevulla altra connotació.

Les propostes del Consell General també contenien una formulació genèrica sobre les funcions dels Coprínceps en el marc constitucional:

*"Els coprínceps són garantia, amb la seva funció arbitral i moderadora, del bon funcionament dels poders públics i de les institucions. Així mateix, són símbol de la permanència i continuïtat d'Andorra i de la seva independència"*⁸⁹⁸.

La representació del Copríncep Episcopal proposà:

- ampliar la funció simbòlica i garantista a la *sobirania d'Andorra i al manteniment de les relacions tradicionals amb els Estats veïns*;

- afegir la funció de manifestar el consentiment de l'Estat a obligar-se internacionalment⁸⁹⁹.

La representació del Consell General contraposà ometre la sobirania en l'ampliació proposada, al·legant que aital funció no correspon solament als Coprínceps, sinó també al poble andorrà i a tota la resta d'institucions del Principat⁹⁰⁰.

La representació del Copríncep Francès es mostrà reticent, tant enfront de l'expressió del manteniment de les relacions tradicionals amb els Estats veïns, com enfront de l'atribució als Coprínceps de la manifestació de l'Estat a obligar-se internacionalment. Coherentment amb la seva posició sobre els anomenats "*actes deguts*" –obligatoris i solidaris, segons les seves propostes inicials⁹⁰¹– proposà l'afegit "*segons les formes previstes per la Constitució*"⁹⁰².

⁸⁹⁴ Ibídem, II, p. 291.

⁸⁹⁵ Ibídem, II, p. 453.

⁸⁹⁶ Ibídem, II, p. 455.

⁸⁹⁷ Ibídem, II, p. 293.

⁸⁹⁸ Ibídem, I, p. 330, article 47.

⁸⁹⁹ Ibídem, II, p. 293.

⁹⁰⁰ Ibídem, II, p. 294.

⁹⁰¹ Cfr. nota 765.

⁹⁰² "El Procés", II, p. 295.

La forma prevista definitivament per la Constitució no s'ajustà al caràcter obligatori i obligatòriament conjunt, que es volia vincular a l'“*acte degut*”, sinó a la regulació constitucional de la matèria dels tractats internacionals en el Capítol III del Títol IV de la mateixa Constitució, la qual fou objecte d'un tractament diferenciat, talment com s'exposarà en l'apartat subsegüent.

L'expressió relativa a les relacions tradicionals amb els Estats veïns fou modulada en tractació bilateral entre les representacions del Consell General i del Copríncep Episcopal en els termes següents:

“(...) del manteniment de l'esperit paritari en les tradicionals relacions d'equilibri amb els Estats veïns”⁹⁰³.

Les funcions atribuïdes als Coprínceps, i molt en particular les reivindicades com un mínim per la representació del Copríncep Episcopal en la matèria dels tractats internacionals, aperceberen de la necessitat d'establir en la Constitució vies normalitzades d'informació sobre els afers de l'Estat entre els Coprínceps i els representants del Govern i del Consell General, que es reflectí en l'article 44.2 de la Constitució:

“Els Coprínceps (...) a iniciativa ja sigui de cadascun d'ells, ja sigui del Síndic General o del Cap de Govern, són informats regularment dels afers de l'Estat”.

b) Els poders dels Coprínceps i llur exercici.

En l'apartat anterior 9.3.3.3. s'han assenyalat dues fases del debat constituent sobre la institució dels Coprínceps: la primera fase s'emmarca en els principis proclamats en el Títol I de la Constitució del Principat en la mesura que prefiguren la configuració constitucional dels Coprínceps; la segona fase del debat versa sobre la configuració concreta de dita institució, a resultes de la configuració definitiva de la resta dels òrgans del poder públic andorrà⁹⁰⁴.

Més enllà del fet que les dues fases, que s'acaba d'assenyalar, coincideixen substancialment amb les dues etapes de les tractacions en el curs d'elaboració al·ludida, endegat formalment el 12 d'abril del 1991⁹⁰⁵, escau remarcar que els plantejaments enunciats en la primera etapa tingueren un influx palmari en el desenvolupament posterior dels debats. Un influx derivat del fet que la primera etapa del procés constituent en el si de la Comissió Tripartida deixa entreveure progressivament l'orientació bàsica de cadascuna de les representacions en el si de dita Comissió⁹⁰⁶, que provocà i determinà llurs respectives reaccions en els plantejaments, argumentacions i recerca d'objectius subjacents en els successius debats.

Malgrat el risc d'algunes reiteracions, la constatació de l'influx, suara assenyalat, fa

⁹⁰³ Ibídem, I, p. 740.

⁹⁰⁴ Cfr. 9.3.3.

⁹⁰⁵ Cfr. 9.3.3.1 i 9.3.3.3.

⁹⁰⁶ Cfr. notes 761-767.

pertinent aquí una breu referència a les principals qüestions que suscitaren en el si de la Comissió Tripartida interaccions d'intensitat creixent en el desenvolupament dels seus debats:

- La qualificació del règim polític d'Andorra⁹⁰⁷, que la Constitució infantava, apareixia emboirat per equívocs i contradiccions originats per plantejaments inicials que, per una part, pretenien encabir-ho en la categoria doctrinal de “*règim parlamentari*” amb la connotació de cert radicalisme privatiu de competències de la institució dels Coprínceps⁹⁰⁸, i, per altra part, es volia obert a certa concessió per raó de “*l'especificitat andorrana*”⁹⁰⁹, o es justificava com a tàctica negociadora⁹¹⁰. Es comprèn que sorgís l'interrogant sobre si es caminava vers una espècie de República coronada o inclús cap a una República sense corona⁹¹¹.

- El radicalisme connotat per la qualificació del règim polític d'Andorra, que es proposava inicialment, tenia un dels seus reflexos més transcendents en la teoria dels “*actes deguts*” aplicada a l'exercici de les funcions pròpies dels Coprínceps. La representació del Copríncep Francès proposava una concepció d'exercici constitucional de funcions obligant i obligadament conjunt per part dels Coprínceps; una concepció expressada de bell antuvi en el sentit que:

*“(...) en tot el que siguin mecanismes institucionals els coprínceps són una autoritat indivisa i solidària (conjunta) i tenen obligació d'actuar, en una espècie d'exercici solidari i conjunt de les funcions de regulació constitucional com en qualsevol règim parlamentari... tenen un paper com de notaris en el funcionament constitucional... en un sistema parlamentari pur, on la irresponsabilitat del cap de l'Estat és total, són funcions purament simbòliques, necessàries per al funcionament normal de les institucions, però sobre les quals el cap de l'Estat no té decisions pròpies altres que les del Govern o del Parlament (...)”*⁹¹².

La concepció reflectida en aquesta citació es recollia en esborranys i en les primeres propostes formulades per l'equip oficial d'assessorament de la representació del Consell General⁹¹³.

- Les propostes de regulació constitucional de la matèria dels Tractats Internacionals resultaven de la conclusió de premisses establertes d'acord amb les dues concepcions suara referides, la qual indicava un objectiu molt concret:

*“(...) el copríncep episcopal no haurà de signar mai un tractat internacional amb Andorra i el copríncep francès haurà de tractar amb Andorra en tant que president de la República francesa”*⁹¹⁴.

⁹⁰⁷ Cfr. 9.3.3.3.1.

⁹⁰⁸ Cfr. notes 819, 821, 857.

⁹⁰⁹ “El Procés”, II, p. 53

⁹¹⁰ Cfr. notes 823 i 824.

⁹¹¹ El Delegat Permanent Episcopal diu “*que ningú parla de la forma de Govern i que definir la forma de Govern és delicadíssim i que per a fer-ho cal saber si es camina en el marc dels Pareatges, en el marc de la tradició, cap a una espècie de república coronada o cap a una república sense corona*” (“El Procés”, II, p. 49).

⁹¹² Ibídem, II, p. 61 i 144; vegi's també p. 136, 140.

⁹¹³ Ibídem, I, p. 99 i 120.

⁹¹⁴ Ibídem, I, p. 137.

L'expressió sovintejada de semblants previsions infonia a la representació de l'altre Copríncep la sospita fundada d'una disposició de la part francesa a cedir molt en l'àmbit intern per a mantenir, d'una manera o altra, la seva posició tradicional en l'àmbit internacional, talment com ho constata Colliard⁹¹⁵. Així ho interpretava també la representació del Consell General considerant l'oposició de la representació del Copríncep Episcopal a aquella concepció i propostes com una voluntat de resoldre definitivament en el nou marc de la Constitució del Principat el vell litigi entorn d'un conjunt de qüestions compreses sota la denominació genèrica de la representació internacional d'Andorra⁹¹⁶. I, encara més particularment, era interpretada com una voluntat de prevenir el supòsit d'atribuir al Copríncep Francès o delegar als òrgans de l'Estat francès les funcions diplomàtiques i consulars pròpies del Principat d'Andorra, que aquelles concepcions de l'exercici de les funcions dels Coprínceps –“*actes deguts*” entesos com a actes obligatoris i obligadament conjunts, amb la connotació d'anul·lar qualsevulla oposició efectiva del Copríncep Episcopal– propiciaven⁹¹⁷.

Aquests antecedents s'han evocat per a identificar i comprendre el nucli dels debats en el si de la Comissió Tripartida sobre els poders dels Coprínceps en el nou marc constitucional i sobre llur exercici.

La representació del Copríncep Episcopal començà per matisar el concepte “*d'acte degut*” fins a assolir l'objectiu, no solament de desvirtuar les concepcions subjacents en les propostes de les altres dues parts, sinó també de conferir un nou caràcter a l'exercici de dues funcions cabdals dels Coprínceps: en el procediment legislatiu i en la manifestació del consentiment de l'Estat a obligar-se internacionalment per mitjà de tractats. Recolzant-se en els dictàmens dels experts no pertanyents a l'equip oficial, que qüestionaren l'ús que es feia del corrent doctrinal molt minoritari i controvertit⁹¹⁸, proposà que l'expressió “*d'actes deguts*” fos substituïda per la “*d'actes contrasignats*”⁹¹⁹.

La representació del Copríncep Francès contestà a la proposta de la representació de l'altre Copríncep, perquè afectava:

“(...) al cor del problema constitucional (...) en lloc de la proposta de la part andorrana que fa que els actes siguin obligatoris i conjunts, hi hagi la menció actes amb contrasignatura”;

i, comparant-ho amb el Dret constitucional francès, conclouïa:

“Per tant, és una filosofia totalment diferent, ja que alhora, la contrasignatura no és una garantia de l'absència de poder (...) O sigui, el fet que hi hagi o no contrasignatura no és una garantia que hom segueixi el règim tal qual està previst per la Constitució. O sigui que, els coprínceps estiguin investits d'un poder simbòlic de representació, però no de

⁹¹⁵ Cfr. nota 755.

⁹¹⁶ Cfr. 8.2.1.

⁹¹⁷ “El Procés”, II, p. 317. Cfr. MARQUÉS, N., *Les institucions públiques del Principat*, Andorra, 2005, p. 194-195.

⁹¹⁸ Cfr. notes 779-780; “El Procés”, II, p. 299.

⁹¹⁹ “El Procés”, II, p. 297.

*poder polític, real i permanent*⁹²⁰.

La menció reiterada de la “*part andorrana*”, com en la darrera citació, era vista per la part episcopal com un particularisme llagoter, que es combinava amb pressions i comminacions⁹²¹, enfront del qual es veia empenya a remarcar que en el si de la Comissió Tripartida hi eren presents tres parts andorranes⁹²². Malgrat això, dita “*part andorrana*” no veié cap inconvenient a adoptar la denominació de “*contrasignatura*”, sota la condició que el seu sentit resultés ben precisat⁹²³.

La representació del Copríncep Episcopal portà tot seguit el debat cap a un nou terreny, des del qual donava un pas més en el qüestionament de “*l’acte degut*” o de “*l’acte contrasignat*”. Invocant la definició del Cap de l’Estat, ja acordada unànimement com a integrada conjuntament i indivisa per ambdós Coprínceps, argumentà contra el caràcter obligatori i obligadament conjunt que fins aleshores es pretenia conferir a l’exercici de les funcions dels Coprínceps adscrites a les dues categories suara esmentades:

*“(…) d’acord amb el principi que hem assentat en la definició que els coprínceps són el cap d’Estat conjuntament i indivisa, per (...) la noció d’indivís, no sempre caldria que la signatura dels coprínceps fos conjunta. És a dir, cal sanció, cal promulgació, evidentment, cal una signatura, però no és necessari per a la validesa, diríem, de l’acte que la signatura sigui conjunta”*⁹²⁴.

Com ja s’ha assenyalat precedentment, l’argumentació entronca amb l’exercici de la funció judicial “*simul et communiter*” establerta en el Pareatge del 1278, en virtut de la qual, si el Batlle d’un dels dos Senyors no és present en el judici, el Batlle de l’altre Senyor pot procedir, decidir i executar⁹²⁵. L’argumentació implicava la imputació d’una deformació del concepte originari “*d’indivís*”, assumit en la definició del Cap de l’Estat, a la concepció de l’actuació “*solidària*” emprada fins aleshores per les altres dues parts. A més, retia constitucionalment viables supòsits de no signatura o del condicionament de la signatura per part d’un dels Coprínceps. La mateixa representació esbossà alguns supòsits:

- “*(…) un copríncep pot demostrar una oposició a un determinat acte (...) deixem-li la llibertat de no signar i que sigui l’altre copríncep (...)*”⁹²⁶.

- “*(…) els coprínceps, cadascun d’ells o bé els dos conjuntament, podran fer exercici de la seva facultat de demanar una segona lectura (...) o de demanar informe al Tribunal Constitucional. Si el Tribunal Constitucional o la segona lectura donen un resultat, que no li sembli convenient al copríncep, el copríncep pot abstenir-se de signar i, si l’acte el signa l’altre copríncep, l’acte és completament vàlid*”⁹²⁷.

⁹²⁰ Ibídem, II, p. 298.

⁹²¹ Cfr. nota 843.

⁹²² “El Procés”, II, p. 142.

⁹²³ Ibídem, II, p. 299.

⁹²⁴ Ibídem, II, p. 297.

⁹²⁵ “... et si forte contingeret alterum de predictis bajulis ex aliquo casu abesse, qui presens fuerit possit predicta facere, ordinare seu exequi” (VALLS I TABERNER, F., op. cit.; cfr. també MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions andorranes (1975-1981)*, p. 218).

⁹²⁶ “El Procés”, II, p. 297.

⁹²⁷ Ibídem, II, p. 304.

La representació del Consell General, conscient que les propostes esbossades podien obviar obstacles a la signatura de determinats actes, derivats de l'estatut personal de cadascun dels Coprínceps –del Bisbe de l'Església catòlica o del President de la República Francesa–, es mostrà oberta a acollir l'essencial de la proposta, que la representació del Copríncep Episcopal s'avançà a circumscriure a la matèria de la sanció i promulgació de les lleis i a alguns aspectes en matèria de tractats internacionals.⁹²⁸

En efecte, aquestes propostes oferiren una nova perspectiva, que permeté no solament millorar, sinó també configurar altrament les propostes inicials del Consell General sobre els “*actes deguts i conjunts dels coprínceps*”⁹²⁹, que es troba reflectida en els continguts de l'article 45 de la vigent Constitució del Principat.

A més de la substitució de la nomenclatura suara al·ludida per la d'actes “*amb contrasignatura*” i remetent a una regulació distinta i específica la conjunció del seu exercici per part dels Coprínceps, es millorà la redacció d'alguns dels actes que el vigent article 45 adscriu a la categoria d'actes contrasignats. Així, les propostes del Consell General referides a:

- “*L'acreditació dels representants diplomàtics*”⁹³⁰;
- “*La sanció i promulgació dels tractats internacionals...*”⁹³¹;

foren completades o ajustades al Dret Internacional, a proposta de la representació del Copríncep Episcopal, en els termes següents:

- “*Acrediten els representants diplomàtics d'Andorra a l'estranger i els representants estrangers a Andorra s'acrediten davant de cadascun d'ells*”⁹³².
- “*Manifesten el consentiment de l'Estat per a obligar-se per mitjà dels tractats internacionals*”⁹³³.

Però, la nova perspectiva introduïda per les propostes de la representació del Copríncep Episcopal tingué el seu efecte més rellevant en la regulació, distinta i específica, de la conjunció de l'exercici de les funcions dels Coprínceps en els actes contrasignats.

Per una part, desvirtuaren la proposta inicial del Consell General de considerar vigents els acords, decisions o normes, amb la sola signatura del Cap de Govern o, en el seu cas, del Síndic, en el supòsit que els actes corresponents als Coprínceps no es

⁹²⁸ Ibídem, II, p. 305.

⁹²⁹ Ibídem, I, p. 330-331, article 48.

⁹³⁰ Ibídem, article 48, 1, D.

⁹³¹ Ibídem, article 48, 1, G.

⁹³² Ibídem, II, p. 298.

⁹³³ Ibídem, II, p. 299.

formalitzessin dintre del termini constitucionalment previst⁹³⁴.

Per altra part, possibilitaren constitucionalment els supòsits, previstos en l'article 45.2 i 45.3 de la vigent Constitució, de formalització dels actes contrasignats més transcendents –la sanció i la promulgació de les lleis, així com la manifestació del consentiment de l'Estat a obligar-se per mitjà dels tractats internacionals– amb la signatura almenys d'un dels Coprínceps, ja sigui en la hipòtesi derivada d'un recurs al Tribunal Constitucional, ja sigui per una raó d'incompatibilitat de l'acte amb l'estatut personal de cadascun dels Coprínceps o per impossibilitat física.

No obstant això, cal remarcar que la regulació continguda en els articles 45.2 i 45.3, que s'acaba de sintetitzar, depengué de la superació d'un debat que subsistí fins a les darreries del procés d'elaboració del projecte de la Constitució del Principat, sobre el reconeixement de la facultat dels Coprínceps de requerir, conjuntament o per separat, del Tribunal Constitucional un dictamen de constitucionalitat de lleis o de tractats internacionals, previ a llur sanció i promulgació o a la manifestació del consentiment de l'Estat a obligar-se mitjançant un tractat.

En l'anterior 9.3.3.1 s'han evocat les propostes inicials del Consell General sobre la facultat reconeguda als Coprínceps de requerir una segona lectura o deliberació entorn de les lleis aprovades en seu parlamentària i sotmeses a llur sanció i promulgació. En tot cas, el resultat de dita segona lectura devia ser acceptat pels Coprínceps amb obligada sanció i promulgació i amb exclusió de qualsevol tipus d'intervenció del Tribunal Constitucional, la qual només es preveia en l'àmbit dels tractats internacionals⁹³⁵.

En la segona etapa del procés constituent en el si de la Comissió Tripartida, quan el debat aprofundí en la institució dels Coprínceps, la representació del Copríncep Episcopal formulà una contraposició amb el sentit que:

"(...) els Coprínceps han de tenir també la facultat de demanar, conjuntament o separada, un dictamen de constitucionalitat, si ells tenen dubtes de la constitucionalitat d'una llei (...)",

per la raó fonamental que si:

*"(...) han d'ésser garants de l'ordre constitucional... no es pot pretendre que un copríncep o els dos hagin de signar una llei, si els hi apareix contrària a la Constitució o almenys tenen el dubte raonable que és contrària a la Constitució"*⁹³⁶.

La proposta no fou acollida inicialment per les altres dues representacions, que adduïren raons d'ordre jurídic i d'ordre polític amb una exposició profusa. Entre les raons del primer ordre primava la consideració que el Tribunal Constitucional:

⁹³⁴ Ibídem, I, p. 331, article 48.2.

⁹³⁵ Cfr. nota 761; "El Procés", I, p. 151, articles 66.2 i 68.3.

⁹³⁶ "El Procés", II, p. 349.

“(...) emet sentències i, per tant, és un òrgan jurisdiccional i no està pensat que, a la vegada, pugui tirar endavant feines consultives (...)”⁹³⁷.

La part proponent argumentà des de la coherència al·legant que les propostes de les altres parts en la matèria dels tractats internacionals contemplaven l'emissió de dictàmens –i no de sentències– per part del Tribunal Constitucional⁹³⁸.

Les raons d'ordre polític eren les més prolixes, si bé es poden reduir a dues consideracions principals:

- la posició de la “*part andorrana*” –reiterada una vegada més– exclouïa:

“(...) tota possibilitat de recurs d'inconstitucionalitat pel que fa als coprínceps”,

optant pel manteniment de la segona lectura:

“(...) en la mesura que la demanda de la segona lectura que desitja fer un copríncep argumenta les observacions que fa, el fet que aquesta demanda motivada sigui pública ha de permetre a les persones que sí poden fer recurs al Tribunal Constitucional de fer-ho”⁹³⁹.

La part proponent no deixà de contestar que el raonament que s'acabava de formular confonia el requeriment de dictamen amb el recurs d'inconstitucionalitat⁹⁴⁰.

- L'altra raó principal, d'ordre polític, comprenia una diversitat d'aspectes:

mentre uns avisaven els Coprínceps que:

“(...) com menys entrin en el joc polític del règim parlamentari, més perduraran per no tenir el propi desgast polític”⁹⁴¹,

d'altres ponderaven i advertien de les virtuts i dels perills de la segona lectura:

“(...) el perill és el desgast polític, que pot anar associat amb ella, per part del copríncep que la demani (...) la seva virtut (...) el fet de ser perillosa fa que hagi de ser usada amb extraordinària prudència”⁹⁴².

La contestació de la part proponent partia d'una mateixa premissa –el desgast– per a al·legar que amb la segona lectura s'obligava el copríncep, que fes ús de la facultat de requerir-la, a:

“(...) entrar en joc a la discussió de polítiques concretes; en canvi, per l'altre procediment l'únic que se li reconeix és que abans que ell sancioni una llei, pel respecte

⁹³⁷ Ibídem, II, p. 309, 350.

⁹³⁸ Ibídem, II, p. 351.

⁹³⁹ Ibídem, II, p. 356.

⁹⁴⁰ Ibídem, II, p. 307.

⁹⁴¹ Ibídem, II, p. 352 i 358.

⁹⁴² Ibídem, II, p. 354.

*que ha de tenir a la Constitució que ha jurat, s'asseguri que aquella llei no és contrària a la llei que ha donat el poble. En definitiva, en la segona lectura feu afrontar directament el copríncep amb el Consell General, cara a cara. En canvi, a l'altre, és un tercer sobre ells... que diu simplement si aquell acte és conforme a la voluntat del poble expressada en la Constitució*⁹⁴³.

El debat afeblí la racionalitat dels plantejaments inicials sobre la segona lectura fins a poder-se presumir que era tinguda pel Consell General menys constringent i limitadora que un dictamen vinculant emès pel Tribunal Constitucional; institució aquesta darrera no sempre ben vista durant el procés constituent⁹⁴⁴. No obstant això, representà l'antecedent d'un nou debat que s'obrí, sobre la possibilitat de retenir una sola de les alternatives: segona lectura o dictamen de constitucionalitat. En l'inventari de qüestions pendents d'acord, que es feu en la penúltima sessió de la Comissió Tripartida, el 24 de novembre del 1992, consta que:

*"(...) falta per incorporar, de forma coherent, l'acord a que s'arribi entorn a les facultats dels coprínceps sobre requeriment de segona deliberació i/o de dictamen de constitucionalitat previs a la sanció de les lleis i tractats internacionals*⁹⁴⁵.

Entre la penúltima i la darrera sessió de la Comissió Tripartida, del 17, 18 i 21 de desembre del 1992, les representacions del Consell General i del Copríncep Episcopal mantingueren tres reunions bilaterals –el 3, 11 i 21 de desembre del mateix any–, el resultat de les quals representà un avenç decisiu vers la solució definitiva de les qüestions pendents d'acord.

En la primera de les reunions bilaterals, suara calendades, la representació del Copríncep Episcopal presentà un document, que reflectia la seva visió global del Títol III sobre els Coprínceps⁹⁴⁶, no com a text alternatiu, sinó com a instrument de reflexió compartida. Pel que fa a la segona lectura o deliberació del Consell General, el document proposà suprimir-la i substituir-la per la facultat de requeriment de dictamen de constitucionalitat adreçat al Tribunal Constitucional⁹⁴⁷.

La proposta no era ben vista per la part del Copríncep Francès –i així es feu arribar als representants del Consell General per les vies de què disposava⁹⁴⁸– versemblantment perquè comportava la viabilitat constitucional de l'acte, dictaminat com conforme a la Constitució, amb la signatura almenys d'un dels Coprínceps. Dequeia així la seva concepció de l'acte "*solidari*", a la qual s'ha fet sovint referència precedentment, com a idea mare dels seus plantejaments⁹⁴⁹, compartida també per l'equip oficial d'assessorament del Consell General⁹⁵⁰.

⁹⁴³ Ibídem, II, p. 355.

⁹⁴⁴ Cfr. nota 775.

⁹⁴⁵ "El Procés", II, p. 523.

⁹⁴⁶ Vegi's el seu text íntegre a "El Procés", I, p. 665-667.

⁹⁴⁷ Ibídem, I, p. 657.

⁹⁴⁸ Ibídem, I, p. 670.

⁹⁴⁹ Cfr. 9.3.3.1., i notes 914, 918, 921.

⁹⁵⁰ "El Procés", I, p. 686, article 48, "explicació".

La proposta de la representació del Copríncep Episcopal fou acceptada íntegrament per la Comissió Especial del Consell General encarregada del Procés Constituent en la seva sessió de l'11 de desembre del 1992⁹⁵¹ i, a partir d'aquesta data, figurà invariada substancialment en tots els successius textos del projecte de la Constitució⁹⁵².

L'anàlisi del debat entorn dels "*actes contrasignats*" dels Coprínceps aportà el fonament d'una concepció sobre llur significació institucional, diferenciada de la que se'ls atorgava a l'inici del procés constituent en el si de la Comissió Tripartida.

Els successius debats aportaren, no solament l'adopció d'una nomenclatura diferent, sinó també una consideració més objectiva de la seva naturalesa i de la seva adequació al marc de les institucions, que la Constitució del Principat d'Andorra crea i ordena. La concepció purament mecanicista de la funció exercida amb contrasignatura rep una diferenciació específica en virtut de cert àmbit de capacitat de decisió, que l'autor de l'acte contrasignat deté, almenys en alguns supòsits, derivada de les facultats de requeriment de dictamen sobre la constitucionalitat de l'acte, així com de la no signatura. Cal recordar que aquesta capacitat decisòria fou considerada ja per alguns dels experts, consultats durant el procés constituent, per titllar "*d'agosarada*" l'expressió "*d'acte degut*"⁹⁵³.

La capacitat decisòria dels Coprínceps, subsistent en els "*actes contrasignats*" més rellevants –procés legislatiu i de perfecció de tractats internacionals–, fins al punt que no poden constituir-se vàlidament, si no concorre la cooperació almenys d'un d'ells amb la seva signatura, connota una distribució del poder públic entre els òrgans del seu exercici, la qual implica un control recíproc de l'exercici de dit poder públic. Aquesta filosofia és mantinguda per les doctrines constitucionals modernes, referides sobretot als actes del poder públic denominats "complexos", perquè dimanen d'un procediment, en el desenvolupament del qual participen diversos òrgans del poder públic⁹⁵⁴. El procediment legislatiu n'és el paradigma, perquè algunes de les seves fases no pertanyen al Parlament o no són de la competència exclusiva del Parlament, com és ara la iniciativa legislativa o la sanció i promulgació de les lleis. Es pot concloure, doncs, que aquesta doctrina constitucional es troba reflectida també en la Constitució del Principat d'Andorra.

Acordada unànimement la regulació de l'exercici dels poders dels Coprínceps en el si de la Comissió Tripartida, per quan concerneix als actes pertanyents a la categoria "*d'actes contrasignats*", calia assolir l'acord sobre l'exercici de llurs poders, que tenen com a objecte material els actes denominats de "*lliure decisió*".

Les propostes inicials del Consell General inclouen dins d'aquesta darrera categoria: l'exercici de la prerrogativa de gràcia, el nomenament dels titulars de llurs respectius Serveis, llur participació en l'elecció dels membres del Tribunal Constitucional i del Consell Superior de la Justícia, la facultat de requerir una segona lectura o deliberació del Consell

⁹⁵¹ Ibídem, I, p. 682.

⁹⁵² Ibídem, I, p. 689, 703, 724, 729.

⁹⁵³ Cfr. notes 779 a 781.

⁹⁵⁴ Cfr. LOEWENSTEIN, K., op. cit., cap. II.

General en el procediment legislatiu o en el de la formació dels tractats internacionals i la facultat d'interposar recurs previ d'inconstitucionalitat contra els tractats internacionals abans de la seva ratificació⁹⁵⁵.

El debat sobre els “*actes contrasignats*” i l'acord unànim assolit entorn d'ells aportà una primera modificació en l'elenc dels actes de “*lliure decisió*”: se suprimí la facultat dels Coprínceps de requerir la segona lectura o deliberació en tots els supòsits inicialment proposats i se substituïa per la de requerir dictamen previ d'inconstitucionalitat –no recurs d'inconstitucionalitat, com es proposava erròniament– tant en el procediment legislatiu com en el de perfecció dels tractats internacionals, talment com es troba establert a l'article 46.1.e) i f) de la vigent Constitució del Principat. La legitimació dels Coprínceps per accionar davant del Tribunal Constitucional s'estengué també a la interpretació de conflictes de competència per raó d'afectació de llurs funcions institucionals, com s'estableix també en l'apartat g) del mateix article 46.1.

La qüestió de major rellevància, no solament pel seu objecte, sinó també per la persistència i intensitat del seu debat en les tractacions tripartides i bilaterals, versà sobre les facultats dels Coprínceps en la perfecció dels tractats internacionals.

La representació del Copríncep Francès vinculà de bell antuvi la seva concepció dels aleshores denominats “*actes deguts*” –exercici obligat de funcions dels Coprínceps i obligatòriament conjunt– a la perfecció dels tractats internacionals i, molt particularment, als tractats entre França i Andorra⁹⁵⁶, sobre els quals els Coprínceps no tindrien cap poder de decisió efectiva. Aital concepció podia considerar-se assumida en les propostes inicials del Consell General. Per la part del Copríncep Episcopal fou percebuda com una temptativa de l'altre Copríncep de retenir, per raó de la seva vinculació a l'Estat francès, la pretensió d'exclusivitat de competències efectives que s'havia atribuït inveteradament en les qüestions compreses sota la denominació genèrica de la representació internacional d'Andorra. Versemblantment aquesta percepció motivà una mena d'avançada, iniciada per la representació del Copríncep Episcopal a l'inici de la segona etapa del procés d'elaboració del projecte de Constitució, amb una proposta genèrica, a la que s'ha fet referència en l'anterior 9.3.3.3.2.1.⁹⁵⁷ En el mateix apartat s'ha evocat el debat que aquella proposta originà en les deliberacions internes de la representació del Consell General, així com la impressió que tingué del seu objectiu concret⁹⁵⁸.

Els debats subsegüents en el si de la Comissió Tripartida palesaren efectivament que s'havien comprès, almenys en part, els objectius de la proposta: els tractats amb els Estats veïns vinculats d'alguna manera amb la promulgació de la Constitució del Principat i, molt en particular, l'exercici de la representació diplomàtica i consular de l'Andorra constitucional a l'exterior.

En el cas del tractat, bilateral o trilateral, que es preveia com a nou marc de relació del Principat amb França i amb Espanya, la representació del Consell General es mostrà

⁹⁵⁵ “El Procés”, I, p. 331.

⁹⁵⁶ Cfr. 9.3.3.3.1.

⁹⁵⁷ Vegi's el seu text íntegre en “El Procés”, I, p. 420, Annex 2.

⁹⁵⁸ Ibídem, I, p. 412-419; cfr. notes 865-867.

favorable que:

“(...) hi hagi una associació de la institució andorrana, que sigui d’alguna manera el cap de fila de la negociació, que hem de suposar que sigui probablement el Govern amb els representants dels Coprínceps”⁹⁵⁹.

En el mateix sentit s’expressà la representació del Copríncep Francès:

“(...) els coprínceps, els dos coprínceps, de manera molt precisa i concreta en aquest cas, haurien de formar part de la delegació que negocia per Andorra”⁹⁶⁰.

L’especificitat del supòsit d’aquest tractat –“en aquest cas”, com es puntualitza en el darrer text que s’acaba de transcriure– al qual es faria una referència en el text constitucional, era considerada per la representació del Copríncep Episcopal com a insuficient per a obviar altres supòsits susceptibles d’incidir negativament en els principis d’igualtat i d’equilibri, respectivament, ja sigui entre els Coprínceps, ja sigui enfront dels Estats veïns, que es trobaven proclamats en els primers articles del Títol III de la Constitució. Conseqüentment, al·legà que no es prevenia plenament i definitiva la hipòtesi de la cessió de competències, que la seva proposta tractava d’impedir com a factor contrari als principis al·ludits, per dues raons:

“Primer, perquè pot ser que (la cessió de competències) no es faci precisament per la via d’un tractat internacional. Segon, tampoc seria anticonstitucional, és a dir, podem pensar en una atribució de competències determinades a un coprínceps o a un altre Estat que siguin de l’acord de tots i que la Constitució no s’hi oposa (...) algun d’aquests supòsits pot ser perfectament constitucional (...) i que, no obstant, l’acte com a tal té un pes institucional i polític que sembla que desequilibra la institució dels Coprínceps i la seva funció de garants dels valors suprems del país”⁹⁶¹.

La representació del Consell General tractà de desvirtuar d’alguna manera els plantejaments i l’argumentació suara referits circumscriuint el concepte de cessió de competències en l’àmbit de la representació diplomàtica i consular de l’Estat andorrà a l’exterior, el qual seria objecte de regulació en els tractats del nou marc de relació amb els Estats veïns, resultant de la promulgació de la Constitució:

“(...) entenem que dins el tractat que farem amb l’Estat francès i amb l’Estat espanyol, ja ha quedat entès que demanem de fer-lo amb una Delegació de l’Estat andorrà a on, dins de la Delegació hi aniran el coprínceps episcopal i el coprínceps francès (...) doncs s’haurà de trobar un acord per a la representació diplomàtica i consular dels andorrans al món”⁹⁶².

Mentre que la representació del Copríncep Francès no feu nous comentaris, la representació del Copríncep Episcopal reiterà que la darrera proposta del Consell General:

⁹⁵⁹ Ibídem, II, p. 312.

⁹⁶⁰ Ibídem, II, p. 313.

⁹⁶¹ Ibídem, II, p. 314-316.

⁹⁶² Ibídem, II, p. 317.

“(...) no cobreix tot el ventall de possibilitats que es poden produir en un determinat moment (...)”⁹⁶³.

A partir d'aquest primer debat, la matèria dels tractats internacionals fou objecte de tractació, directament o indirecta, gairebé en totes les sessions de la Comissió Tripartida durant la segona etapa del procés d'elaboració del projecte de Constitució. Es tractava de precisar i de millorar tècnicament les diverses propostes formulades en la matèria: la distinció entre “*tractats*” i “*acords*”, segons la nomenclatura del text del projecte de Constitució, llur respectiva regulació i adequació a la Constitució amb la seva obligada reforma en el cas d'optar per concloure tractats o acords internacionals, que li fossin contraris⁹⁶⁴. Però no trigà a emergir novament la qüestió de la *cessió de competències*, que la representació del Copríncep Episcopal tenia plantejada i que les altres dues representacions havien conduït al terreny específic i excepcional dels tractats amb els dos Estats veïns, vinculats a la promulgació de la Constitució del Principat, en la negociació dels quals els dos Coprínceps participarien. Els representants del Consell General manifestaren obertament el seu pensament, declarant-se disposats:

“(...) a estudiar la manera que els coprínceps en el tractat marc (amb els Estats veïns) siguin coadjuvants en la negociació, participants en la negociació de l'Estat andorrà en aquest tractat”⁹⁶⁵.

Advertien, però, categòricament:

“En aquest i no en els tractats internacionals (...) deixem-ho ben clar avui (...) a partir de l'acord polític que hi ha sobre el títol I, el criteri general no permet als coprínceps poder plantejar qüestions que, diguem la cosa pel seu nom, serien veritables vetos a l'actuació, no solament legislativa, sinó de govern”⁹⁶⁶.

La representació del Copríncep Francès adherí a la filosofia expressada per la del Consell General, sense incórrer, però, en termes tan absoluts i excloents, mostrant-se partidària d'un:

“(...) procediment particular (...) que associés els coprínceps en la negociació amb els dos Estats veïns precisament per a preservar l'equilibri, etc., del qual són garants els coprínceps”⁹⁶⁷.

La representació del Copríncep Episcopal degué considerar la disposició manifestada per la de l'altre Copríncep com incoherent amb les seves concepcions sobre la matèria, exterioritzades des de l'inici dels debats, raó per la qual insistí a assenyalar que la qüestió plantejada en el marc del Títol III de la Constitució:

“(...) no es resol adequadament amb una solució específica per als tractats amb Espanya i França”,

⁹⁶³ Ibídem, II, p. 317.

⁹⁶⁴ Ibídem, II, p. 360 i s.

⁹⁶⁵ Ibídem, II, p. 465.

⁹⁶⁶ Ibídem.

⁹⁶⁷ Ibídem, II, p. 465 i 468.

i, quant a l'argumentació que havia invocat els continguts del Títol I de la Constitució, revingué al seu pensament:

“(...) que la sobirania popular no està renyida amb que un òrgan que l'exerceix tingui una àrea de poder. En definitiva, cada país s'acomoda a les seves institucions, a les seves necessitats”⁹⁶⁸.

No obstant això, la representació del Consell General s'avançà a implementar la seva idea d'incloure les matèries debatudes entre els continguts d'un tractat trilateral entre Andorra, França i Espanya, mitjançant una proposta de disposició transitòria de la Constitució, el tenor de la qual era com segueix:

“En el termini esmentat en la disposició transitòria primera (entre la publicació de la Constitució i el 31 de desembre del 1993) el Consell General i el Govern amb l'associació dels coprínceps, encetaran negociacions amb els governs d'Espanya i França, amb l'objectiu de signar un tractat internacional trilateral que estableixi el règim general de relació entre els tres Estats, en què es reconegui la sobirania i independència de l'Estat andorrà, la garantia del seu estatut territorial i de la no dependència política respecte de cap Estat, la neutralitat d'Andorra, les condicions de la seva representació internacional i l'estatut internacional dels seus coprínceps”⁹⁶⁹.

La mateixa representació, que proposà la disposició transitòria suara transcrita, considerà encertada l'observació de la representació del Copríncep Episcopal que era agosarat:

“(...) incloure en el text constitucional la formulació de com ha de ser aquest tractat, quan només la part andorrana és la que ha redactat aquesta proposta”⁹⁷⁰.

I ambdues representacions dels Coprínceps no deixaren d'advertir de les ambivalències dels tractats d'aquesta naturalesa, resultants dels seus continguts, de l'asimetria de les parts contractants, de la seva vinculació amb la Constitució, etc.⁹⁷¹ Per aquest motiu, era sobretot la representació del Copríncep Episcopal la que es mostrava més cautelosa per:

“(...) no cridar-se engany i, per tant, indagar i buscar, de seguida, quins són els termes en els que aquest tractat trilateral es podria fer i quins són els temes que hi han de figurar, per a ser honestos i honrats enfront del ciutadà andorrà, que n'ha de fer el seu judici”⁹⁷².

A partir d'aquest punt del debat un conjunt de circumstàncies feu esclatar una dinàmica de presses en el desenvolupament del procés d'elaboració del projecte de Constitució.

⁹⁶⁸ Ibídem, II, p. 467-468.

⁹⁶⁹ Ibídem, I, p. 631, Tercera.

⁹⁷⁰ Ibídem, II, p. 507

⁹⁷¹ Ibídem, II, p. 509-511.

⁹⁷² Ibídem, II, p. 511.

Les tres parts integrants en la Comissió foren unànimes en apreciar la urgència d'iniciar les gestions pertinents prop de les instàncies competents dels dos Estats veïns, comproment-se cadascuna d'elles a impulsar tot seguit les iniciatives i gestions encaminades a aquest fi pels mitjans al seu abast. Aquest compromís era assumit a menys d'un mes de la sessió de la Comissió Tripartida, que la representació del Copríncep Francès considerà que devia ser la darrera en virtut de la declaració escrita, a la qual s'ha fet referència precedentment⁹⁷³.

Aquella conjuntura de la pressa era vista per la representació del Copríncep Episcopal com una pressió exercida sobre ella, sobretot després que el mateix Copríncep s'havia manifestat obertament sobre el fons de les qüestions pendents, en el seu discurs a causa del lliurament del tribut tradicional de la quèstia, el 12 de novembre del 1992, reiterant el seu pensament al respecte, que ja havia expressat, mesos abans, als representants dels elegits andorrans⁹⁷⁴:

“Dels actes transcendentals que puguin comprometre la sobirania i la independència del Principat i la salvaguarda de l'ordre constitucional, volgut pel poble, me'n vull sentir corresponsable, si he de continuar fent de Copríncep. No vull fer coacció ni exercir paternalisme. Però tampoc jo entraria amb llibertat ni amb seguretat en un nou pacte, si no és amb aquesta garantia. Només així començarem junts amb coratge i garanties la nova etapa”.

I, en tot cas, demanava al poble andorrà, com a veritable protagonista, que es donés la Constitució:

“(...) lliurement, de la manera que vulgui, amb copríncipat o sense, amb el bisbe o sense el bisbe”.

Les declaracions del Copríncep Episcopal suscitarren contrarietat i cert radicalisme “*intra muros*” de la Comissió especial del Consell General encarregada del procés constituent, que aglutinà les posicions dels seus membres fins a fer esment d'una opció republicana o de canvi de règim⁹⁷⁵⁹⁷⁶.

⁹⁷³ Ibídem, II, p. 482-483.

⁹⁷⁴ Cfr. “El Procés”, I, p. 238-243.

⁹⁷⁵ “El Procés”, I, p. 580-582: s'atribueix al Copríncep Episcopal, entre altres predicats, una concepció d'Estat, que no és el model previst per la Constitució –sobirania popular, règim parlamentari sota la forma de copríncipat–, s'al·ludeix a una involució “*recolzada en els sectors anticonstitucionals...* Es convé evitar la polèmica pública i mantenir “*les posicions i l'estratègia fins a la propera Tripartida i a partir de llavors veure quines actuacions se segueixen*”, sense excloure “*l'opció republicana*” o el “*canvi de règim*”.

⁹⁷⁶ Jean-Yves Cullet, cap de la delegació del Copríncep Francès, em manifestà, pel que fa al posicionament general de la delegació del Copríncep Episcopal: “*Pel que fa a la posició de la Mitra en el decurs del procés constituent. Si torneu a llegir les declaracions dels uns i dels altres, en el decurs de les reunions de la Comissió Tripartida, hi havia moltes sospites per part de la Mitra. Hi havia alhora una reticència molt gran de la Mitra per avançar en la negociació. La Mitra era molt activa per discutir sobre drets humans, declaracions solemnes relatives a tot el que concerneix drets i llibertats, molt menys activa quan es tractava d'abordar les qüestions efectivament del matrimoni, dels drets personals, i menys activa quan es tractava d'evocar els poders interns. Jo, vaig sentir per part de la Mitra, durant els primers mesos, durant les primeres declaracions de principis, moltíssimes sospites respecte de França, dient coses com ara: «Sí, sí, diuen que estan a favor, però de fet no és veritat. De fet és per reprendre amb una mà el que feu*

Versemlantment, la representació del Copríncep Francès s'adonà de la inviabilitat del procés sense la presència institucional del Bisbe d'Urgell. Per aquest motiu, posà el Consell General davant del repte d'assumir ell sol la responsabilitat del procés constituent –com s'insinuava en la declaració abans al·ludida– i, a l'ensem, recomanava a les altres dues parts mantenir tractacions bilaterals reiterant que es remetia als acords que assolissin, per bé que feia un seguiment permanent del desenvolupament de dites tractacions bilaterals, avaluava les propostes que en sorgien i manifestava de manera indirecta la seva conformitat o el seu refús⁹⁷⁷.

Davant d'aquesta situació sembla que la representació del Copríncep Episcopal feu recurs a una tàctica que, a més de ser un lloc comú en la pràctica negociadora, havia emprat en altres debats del procés constituent amb el resultat volgut per ella: adoptar una posició maximalista, que, en ser refusada, propiciava una posició intermèdia, que és la que realment es pretén. Així, en el Document sobre el Títol III, presentat en la primera de les reunions bilaterals durant el mes de desembre del 1992⁹⁷⁸, en l'elenc dels actes de “lliure decisió” n'afegí un de nou:

“g) Donar la conformitat per a la conclusió dels tractats internacionals, com a requisit previ a la manifestació del consentiment de l'Estat a obligar-se, d'acord amb el cap. III del Títol IV”.

La part del Copríncep Francès, coherentment amb les seves posicions mantingudes des de l'inici del procés, s'avançà a qualificar la nova proposta com a inadmissible i induí el Consell General vers la radicalització subsegüent:

“Per contra (...) la fórmula del referèndum final, apuntada per la delegació del Consell, podria funcionar”⁹⁷⁹.

Així, doncs, la representació del Consell General assumí el paper en l'exteriorització de l'antítesi mitjançant la proposta formulada en reunió bilateral, de l'11 de desembre del 1992, en els termes següents:

“Si algun dels coprínceps expressés el seu refús a manifestar el consentiment de

veure que doneu de l'altra.» Era el que la Mitra en deia “la monaquitxació”. Això, retrospectivament, és això que fonamenta la meua anàlisi de la situació en el moment en què el president francès diu: «Hi anem». I nosaltres estàvem obligats a dir cada vegada: «No! No! Podem, hi anem!» I per a nosaltres, l'aposta política era que la nostra sinceritat estigués clarament assumida pels andorrans. Que del costat de la part andorrana, no hi hagués aquesta sospita. Potser no estarem d'acord a la fi, però no tenim segones intencions. Als andorrans els costava creure que el procés d'independència estigués en marxa. Finalment, nosaltres sospitàvem una vigilància per part de la Mitra sobre els seus interessos materials. I nosaltres ens mostràvem molt atents pel que feia al fet que el resultat de les negociacions no estigués massa influenciat per aquest aspecte. Si vol, penso que la Mitra va retenir durant molt de temps la idea que no érem sincers i que, de fet, el que volíem era quedar-nos amb Andorra. Però, de fet, com que vam respondre bé a tot això, amb el temps aquest dubte va desaparèixer, fins i tot, en el cap dels andorrans que, de vegades, es podien demanar també: «Però aquí no estem venent la nostra ànima»”.

⁹⁷⁷ Ibídem, I, p. 602, 670, 711.

⁹⁷⁸ Cfr. “El Procés”, II, p. 307.

⁹⁷⁹ “El Procés”, I, p. 670, 9.1.g).

*l'Estat a un tractat internacional, dels previstos en l'article 64 bis (cessió de competències legislatives, executives o judicials a institucions internacionals), el síndic general sotmetrà aquest a referèndum, el resultat del qual serà vinculant per a tots els òrgans de l'Estat*⁹⁸⁰.

La proposta de la Comissió especial del Consell General encarregada del procés constituent, que s'acaba de transcriure, segueix la pauta traçada pel seu equip oficial d'assessorament⁹⁸¹ i per Oriol Casanovas⁹⁸². Sorprèn, però, que el seu contingut, vinculat a l'article 64 bis amb la redacció literal proposada per Oriol Casanovas⁹⁸³, errava l'objectiu, ja que la cessió de competències a institucions internacionals no era la qüestió discutida. Ho corrobora a bastament, no solament el capteniment notori del Copríncep Episcopal a favor de promoure la pertinença d'Andorra a institucions internacionals⁹⁸⁴, sinó també les manifestacions dels seus representants en el desenvolupament del procés constituent:

*"(...) el copríncep episcopal sempre ha estat obert a les relacions internacionals d'Andorra (...) La proposta de referèndum es circumscriu als tractats internacionals amb cessió de competències a organismes internacionals (...) aquest cas no és el que preocupa (...) Andorra pot fer els que cregui convenients"*⁹⁸⁵.

El desencert de la proposta condueix a obrir interrogants sobre les seves causes i motius –tàctica negociadora?, informació o assessoraments mancats?–; en tot cas, la representació del Copríncep Episcopal no focalitzà el debat en aquell malencert objectiu, sinó en el referèndum, que la part del Consell General proposava, amb virtualitat de convertir els Coprínceps en "*víctima política*", segons el parer de l'equip oficial d'assessorament⁹⁸⁶. El referèndum, previst com l'exercici obligat d'una facultat privativa del Síndic General, era considerat com un enfrontament institucionalitzat entre Coprínceps i el Consell General amb virtualitat de qüestionar sistemàticament la institució, almenys d'un Copríncep, i, conseqüentment, la institució del Cap de l'Estat. El debat entorn a dita proposta de referèndum, en l'àmbit bilateral de tractacions mantingudes l'11 de desembre del 1992, assolí una cota alta de radicalitat, fins al punt d'esmentar novament la hipòtesi d'un canvi de règim polític d'Andorra⁹⁸⁷.

La tensió del debat fou tinguda per la Sindicatura del Consell General com un indici de trencament, que calia obviar mitjançant fórmules d'entesa. El signe de solució intermèdia, que es veia emergir, fou correspost per la representació del Copríncep Episcopal amb l'aportació d'elements de conciliació, que possibilitaren l'acord. Amb aquest objectiu precisà la seva posició:

- reiterà que la qüestió de la cessió de competències no es referia a la que es fes a organismes internacionals, sinó als Estats veïns;

⁹⁸⁰ Ibídem, I, p. 690, article 65.3.

⁹⁸¹ Ibídem, I, p. 674, article 49.1.g).

⁹⁸² Ibídem, I, p. 676, Annex núm. 2: Observacions sobre la proposta dels Serveis de S. E. el Copríncep episcopal a la reunió de 3 de desembre de 1992 i als acords del dia 4 de desembre de 1992 adoptats per part de la Comissió Constitucional del Consell General, núm. 2, article 49.g), i núm. 7.

⁹⁸³ Ibídem, I, p. 679, article 64 bis (Document annex a l'acta).

⁹⁸⁴ Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions andorranes (1975-1981)*, op. cit., 4.3.

⁹⁸⁵ "El Procés", I, p. 696-699.

⁹⁸⁶ Ibídem, I, p. 674.

⁹⁸⁷ Ibídem, I, p. 695-698.

- proposà una regulació general per a tots aquells tractats en els quals els Coprínceps intervindrien en la seva negociació, el nombre dels quals se circumscriuria a les matèries, que s'havien previst com a continguts bàsics del tractat trilateral, i que davant la impossibilitat d'adoptar-lo immediatament era procedent incloure la regulació en la Constitució. Proposà igualment –i s'admeté– incloure en la categoria de tractats, que implicaven la intervenció dels Coprínceps, la matèria, històricament controvertida i sensible, de la representació diplomàtica i de funcions consulars, així com la cooperació judicial i penitenciària;

- s'entenia que l'associació dels Coprínceps en les matèries, en les quals s'exigia constitucionalment, implicava la facultat de veu i vot i el seu consens per a l'adopció d'un tractat internacional abans de la seva aprovació pel Consell General i de la manifestació de la voluntat de l'Estat andorrà a obligar-se⁹⁸⁸.

L'acord polític, que les tractacions bilaterals entre les representacions del Consell General i del Copríncep Episcopal assoliren, es reflectí fidelment en la vigent Constitució del Principat d'Andorra. També amb dit acord s'acolliren substancialment les dues propostes genèriques formulades en el si de la Comissió Tripartida per la mateixa representació episcopal en el desenvolupament del debat sobre el Títol III⁹⁸⁹.

En efecte, en la vigent Constitució del Principat d'Andorra:

- En el seu Títol III s'afegí una nova categoria d'actes de “lliure decisió” dels Coprínceps:

“L'atorgament de l'acord per a l'adopció del text d'un tractat internacional, d'acord amb les previsions de l'article 66, abans de la seva aprovació en seu parlamentària” (Article 46, 1, h).

D'acord amb el núm. 2 del mateix article 46, aquest acte es pot realitzar per delegació expressa dels Coprínceps.

- En el seu Títol IV, capítol III:

- s'afegí un nou tractat entre els sotmesos a l'aprovació del Consell General:

“Tractats que versin sobre representació diplomàtica o funcions consulars, sobre cooperació judicial o penitenciària” (Article 64, 1, g).

- es limità la cessió de competències a organitzacions internacionals, excloent, conseqüentment, qualsevol altre cessionari:

“Per als interessos del poble andorrà, del progrés i de la pau internacionals, es podran cedir competències legislatives, executives o judicials sempre que sigui a organitzacions internacionals i per mitjà d'un tractat que ha de ser aprovat per una majoria

⁹⁸⁸ Ibídem, I, p. 695-701, 730-743. De les actes de les reunions bilaterals, de l'11 i 16 de desembre del 1992, s'ha extret el resum de les posicions de la representació del Copríncep Episcopal.

⁹⁸⁹ Cfr. 9.3.3.3.2.1.

de dues terceres parts dels membres del Consell General” (Article 65).

- es determinà els tractats, en la negociació dels quals participen els Coprínceps:

“Els Coprínceps participen en la negociació dels tractats que afectin les relacions amb els Estats veïns, quan versin sobre les matèries enumerades en els apartats b), c) i g) de l’article 64.1 (relatiu a seguretat interior i defensa, al territori d’Andorra, representació diplomàtica i funcions consulars, cooperació judicial o penitenciària)” (Article 66.1).

- s’establí el mode i validesa de la participació dels Coprínceps en la negociació dels tractats:

*“La representació andorrana que tingui per missió negociar els tractats assenyalats en el paràgraf anterior (art. 66.1.) comprendrà, a més dels membres nomenats pel Govern, un membre nomenat per cada Copríncep (Article 66.2).
Per a l’adopció del text del tractat caldrà l’acord dels membres nomenats pel Govern i de cadascun dels membres nomenats pels Coprínceps” (Article 66.3).*

- En el Títol VIII s’establí que:

“En tot cas, la celebració d’un tractat internacional que contingui estipulacions que contradiguin la Constitució, exigirà la reforma prèvia d’aquesta” (Article 101.2.).

Les tractacions bilaterals, de desembre del 1992, serviren igualment per a perfilar aspectes del Títol III sobre els Coprínceps, la major part d’ells de menor envergadura en comparació amb les qüestions debatudes entorn de l’acció exterior de l’Andorra constitucional.

Els actes de *“lliure decisió”* dels Coprínceps, enumerats en l’article 46.1. de la Constitució, relatius a llurs respectius Serveis, foren objecte d’una redacció més comprensiva dels diversos aspectes que s’hi impliquen. Així, la redacció inicial proposada pel Consell General:

“B. El nomenament del personal de llurs serveis necessaris per al desenvolupament de la seva funció institucional”⁹⁹⁰,

fou modificada i rebuda en el text constitucional com segueix:

“La creació i l’estructuració dels serveis que considerin necessaris per a la realització de les seves funcions institucionals, el nomenament dels seus titulars i el seu acreditament a tots els efectes” (Article 46.1.b).

Les propostes inicials del Consell General no preveïen càrrecs representatius dels Coprínceps a l’interior del Principat, com tampoc l’assignació de crèdits en el seu pressupost general destinats al finançament dels Serveis d’ambdós Coprínceps. També en les tractacions bilaterals, la representació del Copríncep Episcopal formulà dues

⁹⁹⁰ “El Procés”, I, p. 331, article 49, B.

propostes al respecte:

“Article 50.- El Pressupost General del Principat assignarà una quantitat igual i global a cada copríncep, que en disposarà lliurement”.

“Article 51.- Cada copríncep haurà de nomenar un veguer com a representant personal a l’interior del Principat”⁹⁹¹.

Pels conductes de comunicació operants la representació del Copríncep Francès feu arribar la seva oposició *“al nom de veguer”* i a la connotació *“a l’interior del Principat”*, així com a la lliure disposició de les assignacions pressupostàries per part dels Coprínceps, les quals devien restar sotmeses a *“les regles de la comptabilitat pública andorrana”⁹⁹²*. Les dues qüestions foren acordades bilateralment, obviant, per una part, les connotacions que podria suggerir el terme *“veguer”* i, per altra part, tenint en compte la pràctica ja preexistent⁹⁹³. Els termes de l’acord són els mateixos que figuren en la vigent Constitució:

“El Pressupost General del Principat ha d’assignar una quantitat igual a cada Copríncep, destinada al funcionament de llurs serveis, de la qual poden disposar lliurement” (Article 47). *“Cada Copríncep nomena un representant personal a Andorra”* (Article 48).

La representació del Consell General volgué prevenir absolutament que la representació d’un Copríncep pogués ser exercida per un ambaixador, com s’establí implícitament en la Disposició Addicional Segona del text constitucional:

“L’exercici de la funció de representació diplomàtica d’un Estat a Andorra és incompatible amb l’exercici de qualsevol càrrec públic”.

Restava encara una darrera qüestió important sobre la vacança d’un o dels dos Coprínceps, és a dir, la regulació de la situació resultant del cessament definitiu del titular de la presidència de la República Francesa o del titular del Bisbat d’Urgell. En les propostes inicials del Consell General no hi havia una previsió precisa al respecte⁹⁹⁴. La qüestió fou plantejada per la representació del Copríncep Episcopal en el si de la Comissió Tripartida en els debats entorn del Títol III de la Constitució. Després d’evocar els precedents històrics i la condició merament substituïdora del subjecte que exerceix funcions en la vacança, s’arribà a un acord unànime sobre l’aspecte més transcendent d’aquest supòsit: la determinació del Dret a què es considera sotmès. En aquest sentit, la Constitució del Principat fa una recepció del Dret, al qual estan sotmeses les substitucions, per vacança, del Bisbe d’Urgell i del President de la República Francesa⁹⁹⁵:

“En cas de vacança d’un dels Coprínceps la present Constitució reconeix la validesa dels mecanismes de substitució previstos en els seus ordenaments respectius, a fi que no s’interrompi el funcionament normal de les institucions andorranes” (Article 49).

⁹⁹¹ Ibídem, I, p. 667, articles 50 i 51.

⁹⁹² Ibídem, I, p. 670, 50 i 51.

⁹⁹³ Ibídem, I, p. 741.

⁹⁹⁴ Ibídem, I, p. 149 i 331.

⁹⁹⁵ Ibídem, II, p. 281-286.

Els resultats del treball, dut a terme per les representacions del Consell General i del Copríncep Episcopal, foren aportats al fòrum de la darrera sessió de la Comissió Tripartida per a la seva validació com a part integrant del projecte de la Constitució del Principat d'Andorra. A l'inici de la sessió la representació del Copríncep Episcopal expressà, en nom del mateix Copríncep, el reconeixement a la representació del Consell General pel seu esforç de negociació intel·ligent, fidels als principis fonamentals i, a l'ensem, amb la flexibilitat necessària per a arribar a acords⁹⁹⁶.

S'emprengué la revisió del projecte de la Constitució en el seu conjunt i, en arribar al Títol III, el Síndic General demanà a la representació del Copríncep Francès, que no havia participat directament en l'elaboració de la darrera proposta, si tenia alguna observació a formular al que s'havia acordat per les altres dues representacions. La seva resposta fou que no tenia veritablement:

"(...) cap observació, més aviat es tracta de felicitar i agrair a tots aquells que han treballat per tal d'elaborar aquest projecte (...) aquest títol ha estat un d'aquells que, en el passat, ha provocat més gran nombre de discussions. És una clau de volta en un sistema de Coprínceps parlamentari que, com a mínim, és original i que, per tant, no és fàcil de concebre com es podria pensar de bell antuvi (...) Per aquest motiu, i després d'haver-lo estudiat de manera molt pregona i en nom del copríncep francès, els puc donar el nostre acord pel que fa a la redacció tal qual ens ha estat proposada"⁹⁹⁷.

L'Annex I conté un Quadre Comparatiu de les posicions de les tres representacions en el si de la Comissió Tripartida.

9.4.- Recapitulació de la configuració constitucional de la institució dels Coprínceps.

La institució dels Coprínceps és el punt focal d'aquest estudi, si bé hi convergeix també el desenvolupament de la resta de les institucions andorranes per la interrelació, que imposa el sistema institucional com un conjunt ordenat, connex i harmoniós.

Per a avaluar les mutacions profundes i les innovacions conceptuals en la dogmàtica i en l'àmbit funcional i competencial, relatives als Coprínceps, aportades pel procés constituent, s'ha considerat necessari referir prèviament els plantejaments preconstitucionals com a punt de partença i com a condicionament de les vicissituds dels debats en el transcurs de dit procés. La complexitat dels debats, talment com es desprèn dels apartats precedents, no solament pels plantejaments preconstitucionals, sinó també per la heterogeneïtat de les tres parts, que hi participen amb llurs respectius objectius i pautes de negociació, pot no propiciar una comprensió clara i precisa de la configuració constitucional de la institució dels Coprínceps. Per aquest motiu escau cloure aquesta part de la tesi amb una formulació succinta de la configuració constitucional dels Coprínceps

⁹⁹⁶ Ibídem, II, p. 534.

⁹⁹⁷ Ibídem, II, p. 578.

en allò que conté de més essencial tant en el marc de la dogmàtica constitucional, com en el seu àmbit funcional i competencial.

9.4.1.- La institució dels Coprínceps en el marc de la part dogmàtica de la Constitució del Principat d'Andorra. Aspectes polítics i jurídics.

En les doctrines constitucionals predomina la concepció que assigna a la part d'una constitució, denominada "*part dogmàtica*", els grans principis configuradors d'un determinat sistema social global i independent, del seu règim polític i forma de govern en funció dels valors i objectius pels que fa opció, entre els quals el reconeixement dels drets i de les llibertats de la persona i de llur garantia són una nota específica del seu caràcter democràtic.

En el Títol I de la Constitució del Principat d'Andorra es proclama l'"*Estat de Dret, Democràtic i Social*"⁹⁹⁸ i els principis inspiradors de la seva acció: "*el respecte i la promoció de la llibertat, la igualtat, la justícia, la tolerància, la defensa dels drets humans i de la persona*"⁹⁹⁹.

Entre els principis proclamats en el Títol I tres són, d'alguna manera, determinants en la configuració constitucional de la institució dels Coprínceps:

- La sobirania popular.

El conjunt de potestats, que integren el poder públic de l'Estat, resideix en el Poble Andorrà, el qual les exerceix ja sigui per si mateix mitjançant les diferents classes de participació, ja sigui mitjançant les institucions establertes per la Constitució¹⁰⁰⁰. Del principi de la sobirania popular s'infereixen dues notes transcendents de la institució dels Coprínceps:

- la legitimitat de la institució dels Coprínceps i del seu exercici del poder públic en virtut, no de la història o de la tradició institucional del Principat, sinó solament de la Constitució;

- l'atribució als Coprínceps solament de les potestats que la Constitució assigna a la seva institució, amb igualtat entre ells¹⁰⁰¹.

- L'Estat de Dret.

Entre els conceptes politicojurídics que integren el concepte global modern de

⁹⁹⁸ CPA, article 1.1.

⁹⁹⁹ Ibídem, article 1.2.

¹⁰⁰⁰ Ibídem, article 1.3.

¹⁰⁰¹ Ibídem, article 43.2.

l'Estat de Dret –els drets i llibertats públiques i llur tutela, la divisió dels poders públics i el control jurisdiccional del seu exercici– predomina el de l'imperi del Dret i primordialment el de la Constitució. Aquesta concepció predominant s'implementa en el nou marc institucional andorrà amb la proclamació de la Constitució del Principat com a “*norma suprema de l'ordenament jurídic*”, que “*vincula tots els poders públics*” –els Coprínceps inclosos– “*i els ciutadans*”¹⁰⁰²; és a dir, amb l'establiment del principi de constitucionalitat com a norma jurídica bàsica “*erga omnes*”.

En canvi, la divisió dels poders públics no es troba establerta expressament en la part dogmàtica de la Constitució del Principat, si bé la seva part orgànica reflecteix una atribució de l'exercici de les potestats clàssiques de l'Estat a òrgans ben diferenciats¹⁰⁰³, però interrelacionats segons els patrons parlamentaris i les doctrines constitucionals més recents entorn dels actes denominats “*complexos*”, en els quals cooperen diversos òrgans institucionals a la seva formació plena i que comporten un control recíproc de l'exercici del poder públic¹⁰⁰⁴. Aquesta modulació de la concepció mecanicista de les teories originàries de la divisió de poders es reflecteix en les facultats atribuïdes als Coprínceps en el procediment legislatiu i en el de la formació dels tractats internacionals, a les quals es fa referència en l'exposició de la part orgànica de la Constitució.

- El Copríncipat parlamentari.

La qualificació del “*règim polític*” andorrà amb connotació parlamentària és una novetat en la determinació de la forma de govern en els Principats dels petits Estats existents a Europa¹⁰⁰⁵.

Dels debats en el procés constituent entorn d'aquest tema s'indueix l'objectiu d'afirmar la representació popular i l'expressió de la seva voluntat com a norma suprema en el sistema polític andorrà, fins al punt que el Cap d'Estat no tindria decisions pròpies altres que les del Govern o del Consell General¹⁰⁰⁶. Aital plantejament conduïa a conceptuar la participació dels Coprínceps en els “*actes complexos*” com a actes jurídicament obligatoris i obligatòriament conjunts per part dels mateixos Coprínceps¹⁰⁰⁷. La radicalitat d'aquest plantejament fou vista com una anul·lació del sentit històric de la institució dels Coprínceps en clau de la mateixa existència i independència d'Andorra, que difícilment hauria rebut l'aprovació en el referèndum d'una constitució de tenor tan radical.

La projecció del “Copríncipat” en la configuració constitucional de la institució dels Coprínceps es focalitzà a atribuir-los, més enllà de funcions simbòliques i representatives, les de vetllar i garantir els més alts valors del Principat: la permanència, continuïtat i independència d'Andorra, l'esperit paritari en les relacions d'equilibri amb els Estats veïns¹⁰⁰⁸, molt en particular, el manteniment de l'ordenament constitucional aprovat pel

¹⁰⁰² Ibídem, article 3.1.

¹⁰⁰³ Ibídem, Títols IV, V, VII.

¹⁰⁰⁴ Cfr. nota 958; MOLAS, I., *Derecho constitucional*, Madrid, 2008, p. 117-118.

¹⁰⁰⁵ Cfr. Notes 834-836.

¹⁰⁰⁶ Cfr. 9.3.3.3.1.

¹⁰⁰⁷ Cfr. “El Procés”, II, p. 61 i 144.

¹⁰⁰⁸ CPA, article 44.

9.4.2.- La configuració de la institució dels Coprínceps en la part orgànica de la Constitució del Principat d'Andorra.

El Títol III de la Constitució del Principat, amb les seves referències a articles connexos d'altres Títols, forneix una síntesi de la configuració orgànica de la institució enunciada sota la rúbrica “*Dels Coprínceps*”. El seu contingut essencial comprèn la conceptualització i les característiques jurídiques pròpies i distintives del Copríncipat, l'enunciació de les funcions dels Coprínceps com a Cap de l'Estat i la delimitació dels seus poders.

- El Cap de l'Estat.

*“D'acord amb la tradició institucional d'Andorra els Coprínceps són, conjuntament i indivisa, el Cap de l'Estat”*¹⁰¹⁰.

La invocació de la tradició institucional d'Andorra no és del tot ajustada a la realitat històrica, perquè la Constitució atribuï a l'entitat dels Coprínceps les notes de “*conjunt i indivís*”, que la tradició andorrana tenia atribuïdes solament als seus actes a partir del tenor del Pareatge de 1278¹⁰¹¹. Aquesta innovació de la Constitució andorrana del 1993 constitueix una de les dues característiques pròpies i distintives de la institució del Cap de l'Estat andorrà, demandades per cert pragmatisme enfront de les implicacions de divers ordre derivades de l'estructura de dita institució.

La nota de “*conjunt*”, que recau particularment sobre l'entitat de la institució del Cap de l'Estat, és considerada amb virtualitat de resoldre la situació derivada de l'extinció d'un dels Coprínceps, la qual comportaria igualment l'extinció de l'entitat única del Cap de l'Estat i imposaria, no la mera reforma de la Constitució, sinó la necessitat d'una nova Constitució¹⁰¹². La nota “*d'indivís*”, entesa en el sentit del Pareatge del 1278, garanteix la validesa d'un acte emanat d'un sol dels Coprínceps en els supòsits contemplats en l'article 45.2 i 3 de la Constitució: la impugnació de la constitucionalitat de l'acte per part d'un dels Coprínceps o la consideració de l'acte, també per un dels Coprínceps, com contrari o no adient amb el seu estatut personal o la impossibilitat física¹⁰¹³. Escau remarcar que la

¹⁰⁰⁹ Ibídem, article 45.2.

¹⁰¹⁰ Ibídem, article 43.1.

¹⁰¹¹ Cfr. nota 925. Comenta MARQUÉS: “*Estableix el dit Pareatge que els batlles d'ambdós senyors exerciran llur jurisdicció “simul et communiter” i que, si un d'ells no és present, l'altre batlle podrà exercir la jurisdicció, havent, però d'admetre el primer, sempre que es personi (...)* Molts han interpretat la sobirania conjunta i indivisa dels Coprínceps d'Andorra paragonant-la amb competències dels còsols i altres magistrats de la República romana, en la qual cadascun d'ells era titular de “l'imperium”, però els seus actes podien ser impeditos per la “intercessio-veto de l'altre” (MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra...*, op. cit. p. 217-218. Aquest autor cita M. DUVERGER, que s'acull a aquesta interpretació: “*En principe, le pouvoir des Coprinces s'exerce de façon conjointe, comme les compétences des Consuls et autres magistrats de la République romaine*” (Nota 595).

¹⁰¹² Cfr. notes 873-875.

¹⁰¹³ Cfr. notes 924-929.

Constitució silencia el supòsit d'absència d'acte per part dels dos Coprínceps¹⁰¹⁴.

La segona característica pròpia del Copríncipat andorrà és la seva vinculació “**personal i exclusiva**” al Bisbe d'Urgell i al President de la República Francesa¹⁰¹⁵. El caràcter personal i exclusiu de la condició de cadascun dels Coprínceps, proclamat per la Constitució andorrana del 1993, anul·là radicalment i definitiva les teories precedents favorables a afirmar drets de sobirania sobre Andorra a favor de l'Estat francès o de l'Església catòlica. La personalització del Cap de l'Estat en el Bisbe d'Urgell i en el President de la República Francesa és solament en virtut de la Constitució del Principat d'Andorra, la qual dona recepció expressa als respectius ordenaments, pels que es regeix llur elecció, així com la situació de vacança¹⁰¹⁶.

- Les funcions dels Coprínceps.

La Constitució del Principat conté una formulació genèrica de les funcions assignades als Coprínceps, les quals són el títol que legitima l'atribució de llurs competències o poders. Explícitament o implícita, formula un triple ordre de funcions:

-Representatives: “*assumeixen la representació més alta*” de l'Estat¹⁰¹⁷.

- Simbòliques i garantistes: -“*de la permanència i continuïtat d'Andorra així com de la seva independència;*

- *del manteniment de l'esperit paritari en les tradicionals relacions d'equilibri amb els Estats veïns*¹⁰¹⁸.

- D'arbitri i moderadores: - del “*funcionament dels poders públics i de les institucions*”, per raó de les quals “*són informats regularment dels afers de l'Estat*”¹⁰¹⁹;

- de l'observança i acompliment de la Constitució en l'adopció de les lleis i en la formació dels tractats internacionals mitjançant llur respectiva facultat de requerir del Tribunal Constitucional un pronunciament sobre la constitucionalitat previ a la sanció o promulgació d'una llei o a la manifestació del consentiment de l'Estat a obligar-se per mitjà d'un tractat internacional¹⁰²⁰.

- Poders dels Coprínceps.

¹⁰¹⁴ En els debats del procés constituent no prosperà la proposta de considerar vigents jurídicament els acords, decisions o normes, amb la sola signatura del Cap de Govern o, en el seu cas, del Síndic, en el supòsit que els actes corresponents als Coprínceps no es formalitzessin dintre del termini constitucionalment previst (Cfr. “El Procés”. I, p. 331, article 48.2).

¹⁰¹⁵ CPA, article 43.2.

¹⁰¹⁶ Ibídem, art. 49. Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra...*, op. cit., p. 209 i s.

¹⁰¹⁷ CPA, article 43.1. L'article 50 de la Constitució atribueix al Consell General la representació del poble andorrà com a assemblea que en la seva composició és representativa de la població nacional i de les set Parròquies. Es tracta, per tant, d'una representativitat de distint ordre ostentada per cadascuna de les dues institucions.

¹⁰¹⁸ Ibídem, article 44.1.

¹⁰¹⁹ Ibídem, article 44.2.

¹⁰²⁰ Ibídem, article 45.2. Si el Tribunal Constitucional declara la llei o el tractat contrari a la Constitució, els Coprínceps no poden sancionar i promulgar la llei o manifestar el consentiment de l'Estat a obligar-se, a no ser que prèviament es reformi la Constitució (CPA, article 101.2).

La Constitució del Principat estableix un doble ordre d'actes dels Coprínceps:

- “*actes contrasignats*” dels quals el contrasignatari –Cap de Govern o Síndic General– n’assumeix la responsabilitat política¹⁰²¹;

- “*actes de lliure decisió*”¹⁰²².

La diversitat de regulació constitucional de la doble categoria d'actes fa escaient una referència diferenciada a cadascun d'ells.

- Els actes contrasignats.

L'enumeració d'aquesta categoria d'actes, que es fa en l'article 45.1 del text constitucional, no sembla adequada, perquè comprèn actes de naturalesa distinta a la llum de les doctrines constitucionals i la Constitució en fa una regulació diferenciada. En efecte,

- els actes assenyalats amb les lletres alfabètiques de la a) fins a la f) i la i) – convocatòria d'eleccions o de referèndum, nomenament del cap de Govern o de titulars d'altres institucions, dissolució del Consell General, acreditació de representants diplomàtics o altres d'idèntica naturalesa expressament previstos per la Constitució–, són actes merament formals, entorn dels quals els Coprínceps no tenen cap facultat d'intervenció, cooperació o control, d'acord amb les pautes dels règims parlamentaris;

- en canvi, els actes assenyalats amb les lletres g) i h) –sanció i promulgació de les lleis i la manifestació de l'Estat per a obligar-se per mitjà de tractats internacionals– tenen una regulació específica en el 2 i el 3 del mateix article 45, la qual implica un dret dels Coprínceps de verificar la constitucionalitat d'un acte d'aquesta naturalesa mitjançant un requeriment, conjunt o d'un d'ells, de pronúncia al respecte, adreçat al Tribunal Constitucional, així com de no subscriure'l.

La regulació constitucional dels dos darrers suara referits s'adequa al concepte doctrinal dels actes denominats “*complexos*”, en la formació dels quals cooperen necessàriament diversos òrgans institucionals amb un control recíproc de l'exercici del poder públic¹⁰²³.

- Els actes de lliure disposició.

L'elenc constitucional d'actes d'aquesta categoria respon a diverses raons:

- per afinitat amb la major part de règims polítics: “*l'exercici conjunt de la prerrogativa*”

¹⁰²¹ Ibídem, article 45.1.

¹⁰²² Ibídem, article 46.1.

¹⁰²³ Cfr. nota 1004.

de gràcia”;

- per la congruïtat de l'exercici de les funcions institucionals: *“la creació i l'estructuració dels serveis que considerin necessaris per a la realització de les seves funcions institucionals, el nomenament dels seus titulars i el seu acreditament a tots els efectes”*.

La Constitució assenyala *“un representant personal”* com a cap de l'estructuració dels serveis¹⁰²⁴, així com una partida pressupostària, de lliure disposició, destinada a llur funcionament¹⁰²⁵.

- per coherència constitucional:

- en ordre a garantir una representativitat institucional en el si dels òrgans col·legials relacionats amb funcions jurisdiccionals: la designació de dos membres del Consell Superior de la Justícia (un per cadascun dels Coprínceps) i el nomenament de dos membres del Tribunal Constitucional (un per cadascun d'ells);

- en ordre a garantir les facultats dels Coprínceps en els actes *“complexos”*, establertes per l'article 45.2.:

. *“el requeriment del dictamen previ d'inconstitucionalitat de les lleis”*;

. *“el requeriment del dictamen sobre la inconstitucionalitat dels tractats internacionals previ a la seva ratificació”*;

. *“la interposició de conflicte davant del Tribunal Constitucional per raó d'afectació de llurs funcions constitucionals”*.

- per a obviar els conflictes preconstitucionals en l'àmbit de la sobirania exterior del Principat¹⁰²⁶: *“l'atorgament de l'acord per l'adopció del text d'un tractat internacional, d'acord amb les previsions de l'article 66, abans de la seva aprovació en seu parlamentària”*.

L'article 66: - circumscriu l'atorgament de l'acord dels Coprínceps als *“tractats que afectin les relacions amb els Estats veïns”* relatius *“a la seguretat interior i a la defensa (...), al territori d'Andorra (...) la representació diplomàtica o funcions consulars, cooperació judicial o penitenciària”*;

- els Coprínceps participen en la negociació de dits tractats i cal l'acord de totes les parts per a llur adopció.

Els actes de lliure decisió dels Coprínceps relatius a l'exercici de llurs respectives facultats de requeriments o d'interposició de conflicte davant del Tribunal Constitucional i a l'atorgament d'acord a l'adopció d'un tractat internacional poden ser objecte de delegació, que es presumeix en llurs respectius Representants personals.

¹⁰²⁴ CPA, article 48.

¹⁰²⁵ Ibídem, article 47.

¹⁰²⁶ Cfr. notes 917.

La resta d'actes –contrasignats o de lliure decisió– han de ser exercits personalment pels Coprínceps¹⁰²⁷.

¹⁰²⁷ CPA, article 46.2.

PART QUARTA: LA IMPLEMENTACIÓ POSTCONSTITUCIONAL DEL COPRINCIPAT

En la part tercera d'aquest estudi, després d'analitzar els elements medul·lars de l'estructura institucional del Principat d'Andorra –sobirania, Estat, Estat de Dret– bastida per la seva Constitució del 1993, la institució dels Coprínceps, com a Cap de l'Estat andorrà, ha estat l'objecte específic de recerca coherentment amb l'objectiu bàsic de l'estudi.

Sobre la institució dels Coprínceps, el procés constituent andorrà ha aprofitat innovacions conceptualment i funcionalment transcendents que, d'una manera general, giren entorn de dos aspectes fonamentals:

- la inserció del parlamentarisme en el Copríncipat, com a concepció específica del règim polític andorrà;

- la conjunció dels Coprínceps en la institució unitària del Cap de l'Estat.

El parlamentarisme implica una determinada distribució del poder públic en el marc de l'Estat de Dret. Els Coprínceps s'integren, conjuntament i indivisa, en la institució del Cap de l'Estat. Les dues notes d'aital integració –conjunta i indivisa– predeterminen un exercici singular de funcions en el marc del propi règim parlamentari andorrà. Com ja s'ha assenyalat precedentment, aquest darrer aspecte aporta una categoria institucional pública, doctrinalment encara més singularitzada que la de Copríncipat¹⁰²⁸.

Els dos aspectes compresos en el binomi definidor del règim polític andorrà es reflecteixen en el Títol III de la CPA amb una classificació binomial d'actes d'exercici del poder dels Coprínceps: actes contrasignats i actes de lliure disposició. No obstant això, dita classificació no sembla respondre a una unitat de sistema, perquè els actes compresos en cadascuna de les categories de la classificació no són de la mateixa naturalesa. Així, entre els actes contrasignats figuren alguns típics del règim parlamentari –nomenaments formals, convocatòria d'eleccions o de referèndum, dissolució anticipada del Consell General, etc.– en els quals els Coprínceps no tenen cap poder de decisió; en canvi, en el procediment legislatiu i en el de perfecció dels Tractats Internacionals mantenen cert poder de decisió, que poden actuar mitjançant actes de lliure decisió –requeriment de dictamen sobre la constitucionalitat de l'acte i no signatura–. Aquest àmbit de poder connota una cooperació necessària dels Coprínceps i un control recíproc en l'exercici d'aquesta parcel·la del poder públic, que les doctrines constitucionals modernes reconeixen en els anomenats *actes complexos d'exercici de dit poder públic*, com són els dos assenyalats¹⁰²⁹.

És principalment amb l'exercici de poders en el procediment legislatiu o de perfecció dels Tractats Internacionals que els Coprínceps aconsegueixen les funcions garantistes de l'entitat andorrana i del manteniment de l'esperit d'equilibri paritari en les tradicionals

¹⁰²⁸ Cfr. 9.3.3.2.1.

¹⁰²⁹ Cfr. notes 779 i 780.

relacions amb els Estats veïns, així com la d'arbitrar i moderar el funcionament dels poders públics, talment com els són atribuïdes per l'article 44 CPA.

Per les raons que s'acaben d'exposar, l'anàlisi de la implementació postconstitucional del Coprincipat se centrarà en el seguiment de l'exercici fàctic dels poders dels Coprínceps en els procediments legislatius i en els de perfecció dels Tractats Internacionals, a fi d'avaluar la projecció efectiva de la institució constitucional del Coprincipat.

10.- LA IMPLEMENTACIÓ DEL COPRINCIPAT DURANT EL PERÍODE ESTABLERT PER LES DISPOSICIONS TRANSITÒRIES DE LA CONSTITUCIÓ DEL PRINCIPAT D'ANDORRA

L'aparell de disposicions transitòries, que segueix l'articulat de la Constitució del Principat d'Andorra, amb l'objectiu d'ordenar el procés de la implementació efectiva dels canvis derivats de la nova configuració constitucional del règim polític andorrà, legitimà el mateix Consell General, que aprovà la Constitució, i el Govern, que tenia elegit segons les normes preconstitucionals, per a exercir les funcions, que la Constitució els atribuï, durant un període extraordinari comprès entre la seva entrada en vigor, el 4 de maig del 1993, i el 31 de desembre del mateix any¹⁰³⁰; un període que en aquest apartat es denominarà *període transitori*.

Com ja s'ha assenyalat precedentment, l'anàlisi de la implementació efectiva del Coprincipat, configurat pel nou marc constitucional, se centrarà en l'exercici dels poders, atribuïts als Coprínceps per la Constitució, en els procediments legislatius i en les diverses fases del procediment de formació dels Tractats Internacionals. A més d'aquest atermentament de l'àmbit de l'anàlisi, el títol de l'apartat implica una circumscripció temporal, motivada per les especificitats que el període transitori comporta.

10.1.- La legislació durant el període transitori.

L'objectiu del període transitori en l'àmbit legislatiu s'havia focalitzat en l'adopció de l'ordenament jurídic de les matèries, que la Constitució del Principat, tant en la seva part dogmàtica (Títols I i II), com en la seva part orgànica (Títols III-IX), remeté a les lleis qualificades per a la posada en funcionament de la nova estructura bàsica institucional. La proposta del Consell General enumerà les lleis considerades necessàries per a dit objectiu:

“El mateix Consell General, que ha aprovat la present Constitució, obrirà un període extraordinari de sessions, per tal de desenvolupar legislativament el Reglament del Consell General, el règim electoral, el referèndum, les competències i sistema de finançament dels comuns, la justícia i el Tribunal Constitucional. Aquest període de sessions finalitzarà el dia trenta-u de desembre de mil nou-cents noranta tres”¹⁰³¹.

¹⁰³⁰ Cf. CPA, Disposició Transitòria Primera i Segona.

¹⁰³¹ “El Procés”, I, p. 630, Primera, 1).

La matèria del referèndum fou considerada per cadascuna de les representacions dels Coprínceps com de regulació obligada, prèviament al sotmetiment de la Constitució al referèndum del poble andorrà, el qual constituïria també el títol de legitimació de l'acció legislativa durant el període transitori per part del Consell General, estructurat segons un sistema representatiu distint a l'establert per la Constitució¹⁰³². A més, resultava obvi que la Constitució no es podia sotmetre a referèndum popular sense les garanties mínimes de seguretat jurídica, com la seva legítima convocatòria segons el Dret vigent, la seva organització i el seu control democràtic, els quòrums de participació i de decisió, etc. Coherentment amb aquesta raó de seguretat jurídica s'imposà la decisió que la llei del referèndum constitucional fos adoptada pels Delegats Permanents dels Coprínceps en el marc del sistema preconstitucional de competències, a fi d'obviar la ruptura de la legalitat vigent, sobretot, de garantir la legitimitat de la transició institucional¹⁰³³.

Quant a la resta de matèries enumerades en la proposta que s'ha transcrit, la representació del Consell General en el si de la Comissió Tripartida emfatitzà la seva voluntat política:

“de no entrar en cap altra legislació ordinària que no fos, per exemple, la indefugible adopció del pressupost de l'Administració General (...) la voluntat és precisament de no interferir en el que pugui fer el legislador constitucional que entri al nou Parlament”¹⁰³⁴.

I es raona en termes categòrics:

“Aquest referèndum, en adoptar les disposicions transitòries, dóna mandat al Parlament actual, Consell General, per fer les lleis orgàniques aquestes de les que estem parlant. I, per tant, la qüestió de legitimació queda clara. I per això volem un límit de mandat, no volem dedicar-nos a fer altres lleis que no siguin les directament vinculades al desenvolupament de la Constitució”¹⁰³⁵.

Aquesta posició fou refermada, malgrat que la representació del Copríncep Francès s'havia expressat en el sentit que, en virtut de les disposicions transitòries de la Constitució, el Consell General tenia tot el poder legislatiu ordinari¹⁰³⁶; una posició jurídicament defensable i políticament complaent, però potencialment problemàtica pels buits institucionals durant el període transitori, com resultà efectivament, segons s'exposarà més endavant. L'excepció de l'adopció del pressupost, significada per la representació del Consell General, motivà introduir en la redacció de la proposta inicial l'adverbi *“almenys”*¹⁰³⁷. Amb aquesta modificació i amb l'exclusió del referèndum entre les matèries enumerades, la proposta inicial passà, gairebé íntegrament, al tenor definitiu del text constitucional:

“El mateix Consell General que ha aprovat la present Constitució obrirà un període extraordinari de sessions, per tal d'aprovar, almenys, el Reglament del Consell General i

¹⁰³² *Ibíd.*, II, p. 496-497.

¹⁰³³ *Ibíd.*, II, p. 644.

¹⁰³⁴ *Ibíd.*, II, p. 498.

¹⁰³⁵ *Ibíd.*, II, p. 499.

¹⁰³⁶ *Ibíd.*, II, p. 495, in fine.

¹⁰³⁷ *Ibíd.*, II, p. 498.

*les lleis qualificades referents al règim electoral, les competències i el sistema de finançament dels Comuns, la Justícia i el Tribunal Constitucional. Aquest període de sessions finalitzarà el dia 31 de desembre de 1993*¹⁰³⁸.

El Consell General, però, no es mantingué coherent amb la filosofia reiterada en el si de la Comissió Tripartida. La seva activitat legislativa, durant el període transitori, no se circumscriu a les matèries previstes en la Disposició Transitòria Primera de la Constitució, suara transcrita, sinó que s'estengué a àmbits que no tenien res a veure directament amb el desenvolupament orgànic de la Constitució ni amb l'adopció del pressupost general. En efecte, amb data del 3 de setembre del 1993, aprovà¹⁰³⁹:

- la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional;
- la Llei Qualificada de la Justícia;
- la Llei Qualificada del Règim Electoral i del Referèndum;
- la Llei Qualificada d'Educació;
- la Llei Qualificada de Nacionalitat;
- la Llei de modificació de la Llei de creació de l'Institut Nacional Andorrà de Finances (INAF);
- la Llei reguladora de les Ordinacions dins del marc de la Constitució;
- la Llei de modificació de les Tarifes Elèctriques de l'ens Forces Elèctriques d'Andorra (FEDA) per a l'any 1993;
- la Llei de creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra;
- la Llei d'Expropiació;
- la Llei d'Arrendaments de Finques Urbanes;
- el Reglament del Consell General.

Amb data del 4 de novembre del 1993, aprovà¹⁰⁴⁰:

- la Llei Qualificada de la delimitació de Competències dels Comuns;
- la Llei Qualificada de Transferències als Comuns;
- la Llei de modificació de l'article 10 de la Llei de modificació de la Llei de creació de l'ens Forces Elèctriques d'Andorra;
- la Llei sobre les condicions per a l'exercici de l'activitat de Transports i de disposicions en matèria social en el sector del Transport per carretera;
- la Llei de creació de l'Oficina Andorrana d'Entitats d'Assegurança d'Automòbils;
- la Llei de la quota d'Immigració per al darrer trimestre del 1994.

Amb data del 27 de novembre del 1993, aprovà¹⁰⁴¹:

- la Llei de modificació de la Llei de Taxes sobre el Consum, de data 30 de desembre del 1985, i de la Llei d'Impost de Mercaderies indirectes, de data 26 de juny del 1991;
- la Llei d'ordenació del Sistema Financer;
- la Llei de modificació de l'article 2 del Reglament d'aplicació núm. 6 i dels articles 3 i 4 del Reglament d'aplicació núm. 10 de la CASS.

¹⁰³⁸ CPA, Disposició Transitòria Primera, 1.

¹⁰³⁹ Cfr. BOPA, núm. 51, any 5, 28.9.1993.

¹⁰⁴⁰ Cfr. BOPA, núm. 64, any 5, 29.11.1993.

¹⁰⁴¹ Cfr. BOPA, núm. 70, any 5, 22.12.1993.

Amb data del 21 de desembre del 1993, aprovà¹⁰⁴²:

- la Llei Transitòria de Procediments Judicials.

Tot aquest bloc de lleis –entre les quals no s’enumeren les lleis relatives a suplement de crèdit i a crèdit extraordinari– s’adoptà en el context d’una situació transitòria, mancat encara de tot el conjunt de contrapesos, que l’ordre constitucional estableix per a l’exercici del poder públic i, en particular, en l’exercici de la potestat legislativa, que l’article 50 de la Constitució atribueix al Consell General.

En l’anterior 9.3.3.3.2.2. s’ha fet referència al debat constituent entorn a la proposta inicial de la facultat atribuïda als Coprínceps de consideració de les lleis sotmeses a llur sanció i promulgació, la qual incloïa la de sol·licitar, per qualsevol motiu, una nova deliberació del Consell General, el resultat de la qual, en tot cas, s’imposava als Coprínceps¹⁰⁴³. El debat evolucionà vers el refús de la segona deliberació –la dita sovint “*segona lectura*”– i l’adopció d’un control de la constitucionalitat de la llei per mitjà d’un dictamen al respecte, emès pel Tribunal Constitucional a requeriment d’un o d’ambdós Coprínceps¹⁰⁴⁴. Empesa per la representació del Copríncep Episcopal, fou una evolució que degué superar els ensopecs de les resistències de les altres dues representacions, per raons diverses, però convergents en el mateix resultat¹⁰⁴⁵.

La representació del Consell General es deixava guiar pels dictàmens del seu equip oficial d’assessorament, que, a més de partir de premisses subsumides sobre una determinada concepció de la sobirania i de la qualificació del règim polític andorrà sense la connotació del Copríncipat, i d’assenyalar una pretesa rara en Dret Comparat, adduïa raons pragmàtiques considerant:

“(…) més convenient la segona lectura que el recurs d’inconstitucionalitat perquè és menys traumàtic (...) És clar que, des de la seva posició (de la Mitra) tenen raó perquè poden presentar el recurs com a més neutre, però precisament per això Andorra ha de preferir la segona lectura, que podrà ésser menys utilitzada pels coprínceps”¹⁰⁴⁶.

Sembla escaient aquí l’evocació d’aquesta idea assumida pel Consell General, perquè pot explicar la seva proliferació legislativa en la vuitena de mesos del període transitori, contràriament a la voluntat política i a les previsions que havia manifestat categòricament en el si de la Comissió Tripartida. Cal tenir present que, durant dit període, no es trobava constituït el Tribunal Constitucional i, conseqüentment, els Coprínceps no podien requerir un dictamen sobre la constitucionalitat d’una llei i els terminis fixats per la Constitució els constrenyien a sancionar-les i a promulgar-les. A més, les Disposicions Transitòries de la Constitució no havien previst altre supòsit que el del recurs d’inconstitucionalitat, el qual pressuposa una llei ja sancionada i promulgada pels Coprínceps:

¹⁰⁴² BOPA, núm. 3, any 6, 13.1.1994.

¹⁰⁴³ Cfr. “El Procés”, I, p. 151, article 66.

¹⁰⁴⁴ Cfr. “El Procés” I, p. 151 i s.

¹⁰⁴⁵ Cfr. “El Procés”, II, p. 307 i s. i p. 356.

¹⁰⁴⁶ Ibídem, I, p. 596, Punt tercer.

“Les lleis i normes amb força de llei vigents en el moment de la creació del Tribunal Constitucional, podran ésser objecte de recurs directe d'inconstitucionalitat dins d'un termini de tres mesos, a partir de la presa de possessió dels Magistrats constitucionals”¹⁰⁴⁷.

La impossibilitat dels Coprínceps d'acomplir la seva funció de vetllar per l'observança de la voluntat popular expressada per la Constitució i, amb aquest fi, de promoure la dilucidació dels dubtes de la constitucionalitat d'alguns aspectes de les lleis adoptades, durant el període transitori per la manca de constitució del Tribunal Constitucional, resulta de la regulació de la fase de sanció i de promulgació del procés legislatiu en l'article 45.2 CPA, sotmesa a la fixació d'uns terminis, de manera que les lleis aprovades pel Consell General:

“(...) han d'ésser presentades simultàniament a un i altre Copríncep que han de sancionar-les i promulgar-les (...) i n'han d'ordenar la publicació no abans de vuit dies i no més tard de quinze. En aquest període els Coprínceps, conjuntament o separadament, poden adreçar-se al Tribunal Constitucional amb missatge raonat a fi que aquest es pronunciï sobre la seva constitucionalitat. Si la resolució fos positiva, l'acte pot ésser sancionat amb la signatura d'almenys d'un dels Coprínceps”¹⁰⁴⁸.

La simultaneïtat de presentació de les lleis a un i altre Copríncep s'ha instrumentat amb dos documents iguals, signats pel Síndic General, un per a cada Copríncep, que es retorna, signat, al Síndic General o se li notifica –generalment per mitjà del respectiu Representant Personal– la decisió del Copríncep d'acollir-se a la facultat de no signar establerta en el dit article 45 de la Constitució o de requerir dictamen de constitucionalitat de la llei. Per a donar lloc a la consideració de cadascun dels Coprínceps respecte a la decisió a prendre, la Constitució prohibeix la sanció i promulgació en els primers vuit dies després de la presentació simultània de la llei a cadascun dels Coprínceps. Segons el tenor de la Constitució, la fase de sanció i de promulgació s'esgota en el termini de quinze dies. La llei qualificada del Tribunal Constitucional estableix que el requeriment de dictamen de constitucionalitat interromp el transcurs del termini de sanció¹⁰⁴⁹.

La regulació constitucional de la sanció i de la promulgació de les lleis per part dels Coprínceps i la situació institucionalment mancada del període transitori suscità diverses qüestions entorn de la constitucionalitat d'alguna de les lleis aprovades pel Consell General durant aquell període.

La *Llei Qualificada de la Nacionalitat*, de 3 de setembre del 1993, feu emergir una problemàtica antecedent, no del tot latent, i donà lloc a comprovar diverses hipòtesis d'implementació i d'interpretació de la regulació constitucional de la fase de sanció i de promulgació del procés legislatiu.

El tema de la *nacionalitat* aglutinava una sensibilitat especial derivada dels contingents d'immigració, a partir de la segona meitat del segle XX, amb l'efecte d'una

¹⁰⁴⁷ CPA, Disposició Transitòria Segona, 4.

¹⁰⁴⁸ CPA, article 45.2.

¹⁰⁴⁹ Llei qualificada del Tribunal Constitucional, article 65.2.

creixent desproporció entre la població andorrana i l'estrangera resident, que era vista com un risc de pèrdua de la identitat andorrana. La política d'obertura a l'accés a la nacionalitat andorrana, recomanada pel Consell d'Europa¹⁰⁵⁰, suscità un corrent ampli a favor de la preservació de la identitat andorrana, que en el si de la Comissió Tripartida es traduí en l'exigència aferrissada de la representació del Consell General de constitucionalitzar la incompatibilitat absoluta de la nacionalitat andorrana amb el manteniment d'altra qualsevulla nacionalitat. L'exigència fou acollida en l'article 7.2 CPA, malgrat que en el debat constituent s'assenyalà la rigidesa que aquella constitucionalització comportava, en comparació amb la legislació ordinària, per a una eventual regulació distinta de la matèria¹⁰⁵¹.

La llei esmentada reproduïa, gairebé íntegrament, una proposta recent del Consell General de les Valls de modificació de les normes aleshores vigents, que no fou acceptada pels Delegats Permanents dels Coprínceps. Considerant, entre altres motius, que la repetida llei donava lloc a situacions personals d'apatrídia, el Copríncep Francès decidí acollir-se a la facultat de no signar-la, talment com li era reconeguda pel tenor definitiu de l'article 45 de la Constitució, al qual s'havia oposat la seva representació en el curs del debat constituent¹⁰⁵². La seva decisió constituïa un precedent en la matèria, que s'imposava definitivament, inclús a interpretacions de la Constitució subjacents en la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, sobretot en sostenir que el requeriment de dictamen de constitucionalitat era un requisit necessari per a legitimar la no sanció d'una llei per part d'un Copríncep:

*"(...) el Copríncep pot sol·licitar el dictamen, no perquè el Tribunal declari la inconstitucionalitat de la llei, sinó per cobrir el tràmit que li permet no sancionar-la (art. 45.2)"*¹⁰⁵³.

Sembla com si el Copríncep Francès hagués intentat no contradir aquest plantejament de la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, mitjançant un procediment –més polític que jurídic– consistent a dipositar un escrit de requeriment de dictamen previ d'inconstitucionalitat relatiu a l'article 20 de la Llei Qualificada de la Nacionalitat prop de la Sindicatura del Consell General, la qual el trameté al Tribunal Constitucional el 31 de desembre del 1993. Però el Tribunal Constitucional no l'admeté a tràmit invocant dues raons. La primera, per considerar que la Llei Qualificada de la Nacionalitat havia entrat en vigor, en virtut de la signatura del Copríncep Episcopal, conformement amb l'article 45.2 de la CPA. La segona –subsumida subtilment en el tercer Considerant del seu Aute de 17 de gener del 1994– consistent a descartar l'aplicabilitat de l'article 65.2 de la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, que estableix la interrupció del transcurs del termini de sanció per al cas que un Copríncep interposi requeriment de dictamen d'inconstitucionalitat, perquè en la data d'interposició del requeriment –27 de setembre del 1993– dit article no estava en vigor, ja que la llei fou publicada en el BOPA el dia subsegüent, el 28 de setembre del 1993¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁵⁰ Cfr. Assemblea parlamentària del Consell d'Europa, 80a sessió ordinària, Resolució 96 (1990), IV.

¹⁰⁵¹ Cfr. "El Procés", II, p. 548-550.

¹⁰⁵² Cfr. 9.3.3.3.2.2.

¹⁰⁵³ Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, Exposició de motius, El control previ de constitucionalitat de les lleis pels Coprínceps.

¹⁰⁵⁴ Cfr. Tribunal Constitucional, Jurisprudència constitucional, vol. primer, 93-1-DP, p. 14-15.

Reforçada pels dubtes entorn de la constitucionalitat de dit article 65.2, la primera decisió d'un Copríncep –del Francès en aquest cas– de no signar la sanció d'una llei consagrà una interpretació, que es traduí des d'aleshores en una pràctica constant i uniforme en el sentit que la simple no sanció d'una llei per part d'un Copríncep, no ha anat mai precedida, necessàriament, de la sol·licitud de dictamen de constitucionalitat per part del Copríncep no signatari.

El Copríncep Episcopal compartí iguals reserves sobre la constitucionalitat d'alguns continguts de la Llei Qualificada de la Nacionalitat, però prengué també en consideració el problema polític, que hauria suposat el desésser de dita llei per manca de sanció i de promulgació segons la Constitució.

Es plantejà també la hipòtesi de requerir dictamen de constitucionalitat invocant l'analogia amb la previsió del recurs directe d'inconstitucionalitat establert per la Disposició Transitòria Segona, 4, abans transcrita; hipòtesi, però, que no hauria sigut aliena a contestació. Com tampoc es podia interrompre el transcurs del termini de sanció d'acord amb la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, que no era vigent encara i subsistien dubtes sobre la constitucionalitat del seu article 65.2, que contradeïa el tenor peremptori de l'article 45.2 CPA. No obstant això, decidí signar la sanció i promulgació de la repetida llei, després d'haver aconseguit que el Govern assumís el compromís d'interposar recurs directe d'inconstitucionalitat contra la llei en aplicació de la Disposició Transitòria Segona, 4¹⁰⁵⁵.

El Govern acomplí el compromís interposant recurs directe d'inconstitucionalitat contra la Llei Qualificada de la Nacionalitat, el 31 de desembre del 1993, invocant principis, tant de Dret internacional públic, com propis de la Constitució del Principat d'Andorra. El Tribunal Constitucional resolgué el recurs del Govern, mitjançant Sentència del 15 de març del 1994, declarant inconstitucionals diversos articles de la llei impugnada¹⁰⁵⁶.

L'episodi arran de la Llei Qualificada de la Nacionalitat, de data 3 de setembre del 1993, no fou l'únic a pesar la privació de la facultat dels Coprínceps de vetllar i garantir el respecte del principi de constitucionalitat, proclamat per l'article 3.1. de la CPA, en relació amb el conjunt de les lleis aprovades pel Consell General durant el període transitori. Per a més inri, la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, també de data 3 de setembre del 1993, suscità la major part de dubtes sobre la constitucionalitat de cert nombre de les seves regulacions concretes, enfront de les quals els Coprínceps, per les causes exposades, també es veieren privats de la facultat fàctica de verificar-ne la constitucionalitat.

¹⁰⁵⁵ Cfr. MARQUÉS, N., *La Constitució del Principat d'Andorra. La resposta als reptes de les institucions preconstitucionals en el segle XX*, exemplar mecanografiat (Propera publicació), 4.14.2.2.

¹⁰⁵⁶ Tribunal Constitucional, Jurisprudència constitucional, volum primer, 93-1-L. Sobre el tema cfr.: VIÑAS FARRÉ, R., "La Ley sobre nacionalidad andorrana. Repercusión de la sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de marzo de 1994", *RJC*, núm. 4, 1994, p. 1057-1067. Aquest últim autor escriu: "A partir de este momento, el legislador andorrano ha de decidirse a retomar el tema de la nacionalidad y realizar una regulación en profundidad de una materia, de tanta trascendencia para el futuro del Principado, que esté adaptada a la directrices constitucionales. No son suficientes meros retoques de la ley actual. Sería mejor un nuevo texto legislativo".

A continuació es farà referència a algunes de les qüestions més rellevants que es plantejaren, derivades d'alguna manera dels debats constituents, que, no obstant la impossibilitat dels Coprínceps de promoure'n la dilucidació, acabaren sent objecte de modificació posterior, ja sigui per via legal, ja sigui per via jurisprudencial, per conformar-les a l'esperit i a la lletra de la Constitució del Principat.

La resistència de les representacions del Copríncep Francès i del Consell General de les Valls en el si de la Comissió Tripartida a admetre el requeriment de dictamen de constitucionalitat de les lleis, previ a llur sanció i promulgació, en contrast amb la seva admissió, des de primer antuvi, per als tractats internacionals, sembla reflectir-se en la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional amb una regulació diferenciada dels dos supòsits i regida per principis distints, sinó oposats. En efecte, el procediment del requeriment en el cas de les *lleis* es regeix per les regles d'un contenciós, sotmès al principi de justícia sol·licitada¹⁰⁵⁷; en canvi, en el cas dels *tractats internacionals*, l'impuls del procediment i la seva substanciació estan sotmesos al principi d'actuació d'ofici¹⁰⁵⁸.

En la Constitució del Principat d'Andorra no apareix un fonament de la diferenciació de tractament, que es fa en la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, inclús en la nomenclatura. Més aviat s'indueix el contrari, perquè es presenta com una institució unitària, integrada en les funcions que s'atribueixen als Coprínceps en el procediment legislatiu i en el de formació dels tractats internacionals, sense que la legitimació activa més extensa en els procediments d'aquests darrers –Coprínceps, Cap de Govern, 1/5 de Consellers Generals– legítimi el caràcter contenciós que dita llei confereix al procediment iniciat, no per demanda, sinó “*amb missatge raonat*”, en el cas de les lleis, conformement amb l'expressió per l'article 45.2 de la CPA. Aquest caràcter contenciós atribuït al procediment de requeriment de dictamen de constitucionalitat de les lleis, donà lloc que el Tribunal Constitucional es pronunciés en contra d'alguns elements que el configuren, com s'exposarà en l'apartat següent.

En l'apartat 9.2.2.3 s'ha fet una breu al·lusió al tractament que la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional atorgà al “*recurs d'empara*” en el marc de les garanties constitucionals dels drets i de les llibertats públiques, pròpies de l'Estat de Dret¹⁰⁵⁹. Escau tractar aquí amb major amplitud el “*recurs d'empara*”, com a tutela específica del dret a la jurisdicció, proclamat per l'article 10 CPA amb tot el seu ampli ventall d'aspectes que implica, perquè la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional feu una regulació diferenciada i profundament restrictiva de la tutela d'aquest dret tan inclusiu i transcendent per a la quiditat de la persona. Es pot presumir raonablement que els condicionaments establerts per la repetida llei qualificada per a l'exercici de la tutela del dret a la jurisdicció no haurien romàs, si abans de la seva sanció i promulgació els Coprínceps haguessin pogut exigir el control de la seva adequació a la Constitució del Principat.

A la regulació inicial del “*recurs d'empara*” relatiu al dret a la jurisdicció, establerta per la Llei Qualificada del 3 de setembre del 1993, no hi era aliena certa resistència del

¹⁰⁵⁷ Cfr. Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, art. 47 i 48.

¹⁰⁵⁸ *Ibíd.*, article 61.2.

¹⁰⁵⁹ Cfr. 9.2.2.3., *in fine*.

Consell General de les Valls, que es mostrà inclús contra la instauració del Tribunal Constitucional¹⁰⁶⁰. En els debats interns de la seva Comissió Especial encarregada del procés constituent, i en fase ja avançada de l'elaboració del projecte de la Constitució, es plantejà la hipòtesi de la supressió del recurs d'empara. Sobre un aspecte i l'altre un informe del Col·legi d'Advocats també es pronunciava en contra. Però la Sindicatura descartà la proposta de l'informe sobre la supressió, en tot cas, del recurs d'empara, significant que la seva instauració era una condició *sine qua non* de la Mitra i que havia sigut acordada en ferm per totes les tres parts¹⁰⁶¹.

Més enllà de l'objectiu d'evitar una proliferació de recursos d'empara i de convertir el recurs al Tribunal Constitucional en una darrera instància en qualsevulla matèria judicial, la posició poc propensa a instaurar la garantia constitucional del recurs d'empara, sorgida en el debat intern de la representació del Consell General de les Valls, influí versemblantment en el desenvolupament legislatiu d'aquesta particular institució. De l'exposició de motius de la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional es desprèn un temor d'intervencions del Tribunal Constitucional en qüestions que no li corresponen i s'al·ludeix –significativament i amb eufemisme– a càrrecs de direcció pública. Sobre la base d'aquest raonament la mateixa exposició de motius pretén justificar la contracció de l'abast del recurs d'empara en relació amb el dret a la jurisdicció, condicionant el seu exercici a l'arbitri del Ministeri Fiscal:

“Per als supòsits en què es produeixi una lesió de caràcter jurisdiccional (...) Només si el Ministeri Fiscal decideix interposar-lo, serà possible aquesta modalitat de recurs. Així resta tallada la possibilitat d'utilitzar el Tribunal Constitucional com a instància última contra qualsevol tipus de decisió en qualsevol tipus de procés ordinari al·legant lesió del dret a la jurisdicció i envaint el Tribunal Constitucional amb infinitat de qüestions que no li corresponen: càrrecs de direcció pública i altres supòsits”¹⁰⁶².

L'articulat de la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional regulà l'exercici del recurs d'empara en matèria del dret a la jurisdicció coherentment amb la motivació exposada:

“Esgotada sense èxit la via judicial ordinària en defensa del dret constitucional lesionat... pot dirigir-se mitjançant escrit al Ministeri Fiscal perquè aquest interposi recurs d'empara constitucional. El Ministeri Fiscal ha de resoldre en els sis dies hàbils següents si, d'acord amb l'establert a l'article 102, c) de la Constitució, és procedent la interposició del recurs d'empara. Contra aquesta resolució no es pot interposar recurs”¹⁰⁶³.

Dues són les raons principals que indueixen a considerar inconstitucional aquesta regulació de la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional.

La primera és la interpretació de l'article 102, c), de la Constitució en el sentit que solament el Ministeri Fiscal està legitimat per interposar el recurs d'empara en cas de violació del dret a la jurisdicció. Aquesta interpretació no resulta de la gènesi de l'article en

¹⁰⁶⁰ Cfr. “El Procés”, I, p. 184, 186.

¹⁰⁶¹ Cfr. “El Procés”, I, p. 312-314, i 440-441.

¹⁰⁶² Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, Exposició de motius.

¹⁰⁶³ Ibídem, article 94, 2 i 3.

el si de la Comissió Tripartida i, per tant, no respon a la “*mens constituentis*”. En efecte, la proposta inicial circumscriu la legitimació del Ministeri Fiscal:

“(…) en cas de lesió greu de l’interès públic deguda a una violació del dret fonamental a la jurisdicció”¹⁰⁶⁴;

però enfront de la remarca de la representació del Copríncep Episcopal que cada vegada que es viola el dret fonamental a la jurisdicció es lesiona l’interès públic, s’adoptà la formulació que figura en l’article 102, c) de la CPA¹⁰⁶⁵: “*El Ministeri Fiscal en cas de violació del dret fonamental a la jurisdicció*”,

és a dir, la legitimació del Ministeri Fiscal no se circumscriu al cas de lesió greu de l’interès públic, però tampoc en limita la legitimació de les parts o dels coadjuvants del procés davant la jurisdicció ordinària, que els atorga l’apartat a) del mateix article 102 de la CPA.

L’altra raó és que contra la decisió del Ministeri Fiscal no es pot interposar cap recurs. Sobretot en el cas d’una decisió denegatòria d’interposició de recurs d’empara, el Ministeri Fiscal suplantaria de fet les funcions pròpies del Tribunal Constitucional.

Malgrat que el Tribunal Constitucional, el primer president del qual fou l’eminent i brillant jurista espanyol Juan José López Burniol, feu una aplicació estricta de la llei en la matèria del recurs d’empara per lesió del dret a la jurisdicció –reforçada, versemblantment, pels Magistrats que havien format part de l’equip oficial d’assessorament del Consell General en el procés d’elaboració del projecte constitucional¹⁰⁶⁶–, no obstant, el legislador adoptà una nova regulació, conforme a l’esperit i a la lletra de la Constitució, mitjançant la Llei Qualificada de modificació de la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, del 22 d’abril del 1999¹⁰⁶⁷.

L’exposició de motius del nou text remarca que l’evitació de l’abús del recurs d’empara no és motiu proporcionat a la privació de l’exercici d’un dret constitucionalment garantit. Conseqüentment, i d’acord amb l’article 102 de la CPA, reconeix una doble legitimació per a interposar el recurs d’empara en cas de violació del dret fonamental a la jurisdicció: a la persona, que ha estat víctima de la vulneració i al Ministeri Fiscal, d’ofici o a instància de part. El procediment es regula adequadament, atribuint al Tribunal Constitucional la decisió sobre l’admissibilitat del recurs i la facultat de requerir informe del Ministeri Fiscal amb caràcter no vinculant i no suspensiu del procediment.

Altres lleis adoptades en aquest període transitori foren objecte d’impugnació per raó de llur constitucionalitat per part dels subjectes legitimats per a interposar recurs davant el Tribunal Constitucional, una vegada constituït. Com a exemples més significatius es

¹⁰⁶⁴ Cfr. “El Procés”, I, p. 537, article 108, C, i p. 548, article 108, c).

¹⁰⁶⁵ *Ibidem*, II, p. 447-448.

¹⁰⁶⁶ Tribunal Constitucional, *Jurisprudència constitucional*, vol. 1, 95-2-RE, vol. 2, 96-5-RE, vol. 3, 97-4-RE, entre d’altres.

¹⁰⁶⁷ Llei Qualificada de modificació de la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, publicada en el BOPA el 19 de maig del 1999.

poden assenyalar la Llei d'Expropiació, del 3 de setembre del 1993, l'article 16 de la qual fou corregit per la Sentència del Tribunal Constitucional del 25 d'abril del 2005¹⁰⁶⁸, així com en matèries concernents a l'Ordenament Comunal¹⁰⁶⁹.

10.2.- Tractats i Acords internacionals durant el període transitori.

El títol d'aquest apartat respon a les categories i a la nomenclatura pròpies de la Constitució del Principat d'Andorra, basades en la seva regulació específica, com a Dret intern, dels supòsits de Tractats i Acords, que poden no coincidir amb exactitud amb les usuals en Dret Internacional, per bé que amb efectes equivalents. A la primera categoria pertanyen els pactes internacionals, sotmesos constitucionalment, segons el cas, a l'aprovació o a la denúncia del Consell General, les matèries dels quals són establertes pels articles 64 i 65 de la CPA. A la categoria d'Acords pertanyen els pactes internacionals en matèries no incloses en els articles suara indicats, i que, com a regla general, són de la competència del Govern.

Durant el període transitori el Principat d'Andorra s'adherí a la Carta de les Nacions Unides, adoptà el primer Tractat amb França i Espanya –Tractat Trilateral previst per la Disposició Addicional Primera de la Constitució– i un Acord amb Espanya relatiu a l'Estatut del Copríncep Episcopal. A continuació es farà una referència individualitzada a cadascun d'aquests pactes internacionals.

10.2.1.- L'adhesió a la Carta de les Nacions Unides.

En l'anterior 9.1.2.3. s'ha fet referència a l'admissió d'Andorra com a membre de ple dret a l'organització internacional denominada com *Nacions Unides*¹⁰⁷⁰, en el marc d'una primera anàlisi, demandada per la metodologia d'aquest estudi, de l'estructura institucional bàsica subjacent en la Constitució andorrana del 1993, per contrast amb l'estructura preconstitucional, amb la finalitat d'assenyalar la transcendència del procés constituent en ordre a la consideració d'Andorra com a subjecte, reconegut plenament, de la Comunitat Internacional, que era un dels grans objectius de dit procés.

Aquest objectiu, però, que devia cobrir el buit de sobirania exterior que l'Andorra preconstitucional suportava, no s'aconseguia amb la sola promulgació de la seva Constitució del 1993. D'acord amb el Dret Internacional calia, a més, el reconeixement explícit de la Comunitat Internacional de l'existència dels elements constitutius de l'Estat andorrà: territori, comunitat diferenciada i estructura amb sobirania interna¹⁰⁷¹.

En l'anterior apartat, suara referit, s'han assenyalat les particularitats del procés de l'ingrés d'Andorra a l'organització internacional de les Nacions Unides, les quals responien,

¹⁰⁶⁸ Cfr. BOPA del 4 de maig del 2005.

¹⁰⁶⁹ Tribunal Constitucional, Jurisprudència constitucional, vol. 1, 94-1-L.

¹⁰⁷⁰ Cfr. Carta de les Nacions Unides, Preàmbul.

¹⁰⁷¹ Cfr. *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1936, III, p. 300-301.

en el context polític exterior subsistent a despit de l'entrada en vigor de la Constitució, a una consideració estratègica per part del Govern andorrà de la pertinença a les Nacions Unides com a element més altament constitutiu de la seva sobirania exterior¹⁰⁷². L'objectiu era considerat tan transcendental que el Govern no dubtà a adoptar la iniciativa d'acollir-se a la via, que oferia l'article 4 de la Carta de les Nacions Unides, poc després de l'entrada en vigor de la Constitució del Principat, assumint inclús la hipòtesi de l'incompliment dels seus continguts.

Es tractava, en realitat, de quelcom més obvi que una mera hipòtesi. En efecte, la Constitució andorrana exigeix l'aprovació del Consell General dels Tractats que vinculin l'Estat a una organització internacional¹⁰⁷³. En el supòsit d'adhesió a un Tractat o Conveni constitutiu d'una organització internacional, les regles constitucionalment establertes han sigut interpretades constantment en el sentit que l'adhesió ha d'ésser proposada al Consell General i aprovada per majoria absoluta de la Cambra, com a antecedent necessari perquè els Coprínceps manifestin el consentiment de l'Estat a obligar-se¹⁰⁷⁴. No fou aquest el procediment seguit per a l'adhesió d'Andorra a la Carta de les Nacions Unides. S'inicià amb la sola sol·licitud del Cap de Govern, adreçada al Secretari General el 6 de juliol del 1993¹⁰⁷⁵, amb el requisit formal, exigint per dita Carta, de la declaració, adjunta a la sol·licitud, d'acceptació de les obligacions resultants i de la disposició d'acomplir-les; declaració que el Cap de Govern feu en nom del Principat d'Andorra en els termes següents:

“En relació amb la petició per a l'admissió del Principat d'Andorra com a membre de les Nacions Unides, tinc l'honor de declarar, en nom del Principat d'Andorra, i amb la meua capacitat en tant que Cap de Govern d'aquest Principat, que el Principat d'Andorra accepta les obligacions expressades en la carta de les Nacions Unides i solemnement es compromet a complir-les”¹⁰⁷⁶.

Sense altres requisits, sobretot sense verificar els que s'exigirien per l'ordenament intern del Principat, el Consell de Seguretat de les Nacions Unides recomanà a la seva Assemblea General l'admissió del Principat d'Andorra com a membre de l'organització. L'Assemblea General decidí l'admissió d'Andorra com a 184è Estat membre de les Nacions Unides el 28 de juliol del 1993. Segons el Govern d'Andorra, aquesta darrera data assenyalaria l'entrada en vigor de la Carta de les Nacions Unides al Principat¹⁰⁷⁷.

La constitucionalitat del procediment seguit i la data d'entrada en vigor de la Carta de les Nacions Unides a Andorra es volgueren afermar amb l'aprovació posterior de la declaració del Cap de Govern per part del Consell General, amb data del 4 de novembre del 1993. Després de l'aprovació del Consell General, els Coprínceps manifestaren el consentiment de l'Estat a acceptar les obligacions derivades de la Carta de les Nacions

¹⁰⁷² Cfr. VERDROSS, A., *Universelles Volkerecht. Theorie und Praxi*, Berlín, 1984, p. 229 i s.

¹⁰⁷³ CPA, article 64.1.a) i article 45.1.h).

¹⁰⁷⁴ Vegi's, per exemple, les adhesions a la UIT, UNESCO, etc., de 30 de juny del 1994, BOPA, núm. 50, any 6, 27.7.1994.

¹⁰⁷⁵ Cfr. nota 590.

¹⁰⁷⁶ BOPA, núm. 64, any 5, 29.11.1993, p. 1116.

¹⁰⁷⁷ Cfr. *Recull dels tractats i acords internacionals vigents al Principat d'Andorra*, Ministeri d'Afers Exteriors del Govern d'Andorra, Andorra, 2007, vol. I, p. 34.

Unides i n'ordenaren la publicació al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra¹⁰⁷⁸. D'acord amb l'article 3.4 de la CPA, els Tractats internacionals s'integren en l'ordenament jurídic andorrà solament a partir de la seva publicació al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra. Conseqüentment, la seva entrada en vigor es produí efectivament amb data 29 de novembre del 1993.

10.2.2.- El Tractat de bon veïnatge, amistat i cooperació entre el Principat d'Andorra, el Regne d'Espanya i la República de França.

En l'anterior 9.1.2.3. s'ha evocat la previsió d'aquest Tractat a la Constitució del Principat d'Andorra i s'han exposat, resumidament, els seus continguts fonamentals: el reconeixement de l'Estat andorrà, l'establiment de relacions diplomàtiques dels dos Estats veïns amb Andorra, els deures de respecte dels interessos de cadascuna de les parts, així com de l'equilibri en les relacions entre els tres Estats. La matèria s'ha inclòs en dit apartat també per coherència amb el mètode seguit en aquest estudi i amb la finalitat d'avaluar la transcendència del procés constituent en ordre a establir incontestablement la sobirania exterior d'Andorra.

En el mateix apartat s'ha fet referència al procediment de formació del Tractat Trilateral: la seva ràpida adopció dotada d'aplicació provisional, l'aprovació pels respectius Parlaments i la manifestació del consentiment de cadascun dels tres Estats a obligar-se. Andorrà declarà l'1 de desembre del 1994 com la data de la seva entrada en vigor¹⁰⁷⁹.

A més de la seva plena conformitat amb les regles constitucionals, en el seu contingut cal remarcar la circumscripció als grans principis inspiradors de les relacions entre els tres Estats signataris, vinculats pel veïnatge.

No obstant això, també cal dir que la limitació de l'àmbit del Tractat Trilateral no respon a les previsions inicials de França i d'Espanya, que pretenien incloure entre els seus continguts tot un seguit de temes considerats conflictius inveteradament. Amb aquesta finalitat el Govern francès s'avançà a iniciar conversacions oficioses i secretes amb el seu homòleg espanyol, trencant així la seva política tradicional de no mantenir amb Espanya cap tractació relativa a Andorra susceptible de propiciar la intervenció espanyola en els afers del Principat. La primera iniciativa en aquesta nova direcció política es dugué a terme mitjançant un "*Memoràndum*", que l'Ambaixador de França a Madrid feu arribar al Ministeri d'Assumptes Exteriors del Govern espanyol, el 21 de novembre del 1991¹⁰⁸⁰.

La iniciativa francesa pretenia dues finalitats principals: neutralitzar el rol tradicional d'intermediació de la Mitra d'Urgell en les relacions hispanoandorranes i, a l'ensens, condicionar amb les seves propostes els continguts del Tractat Trilateral preconitzat¹⁰⁸¹. Resulta significativa al respecte una manifestació primerenca de la representació del

¹⁰⁷⁸ BOPA, núm. 64, any 5, 29.11.1993, p. 1116 i s.

¹⁰⁷⁹ BOPA, núm. 71, any 6, 7.12.1994, p. 1557.

¹⁰⁸⁰ Cfr. MARQUÉS, N., *La Constitució del Principat d'Andorra. La resposta als reptes de les institucions preconstitucionals en el segle XX*, exemplar mecanografiat (propera publicació), 4.14.2.2.

¹⁰⁸¹ *Ibíd.*

Copríncep Francès justament en la primera reunió de la Comissió Tripartida, del 12 d'abril del 1991:

“En l'àmbit internacional afirmar la sobirania, tenint consciència que això no pugui distorsionar les regles internacionals i que Andorra haurà d'acceptar l'ordre internacional, especialment en matèria de control de capitals, activitat bancària, etc.”¹⁰⁸².

En aquest “etc.” França i Espanya subsumien aquell seguit d'inveterades qüestions conflictives, com ara la política econòmica del cultiu del tabac amb el seu contraban, les reivindicacions de la població immigrada, la preservació del medi ambient, els incentius de la manca d'una fiscalitat i, a més, un compromís enfront d'algunes polítiques europees, talment com es reflectí a l'article 4 del repetit Tractat, en virtut del qual Andorra s'obliga a:

“... cooperar per resoldre les dificultats que podrien sorgir... fins i tot respecte dels compromisos contrets per la República francesa i el Regne d'Espanya en el marc de la Comunitat Europea”.

Coneixedor de les pretensions dels dos Estats veïns, el Copríncep Episcopal exigí l'associació dels Coprínceps en la negociació i adopció del Tractat Trilateral, a fi que el procés constituent no es vinculés a la pèrdua de cert “*statu quo*” tradicional del Principat. Aquesta previsió, compartida pel Govern andorrà, donà lloc al fet que el Tractat Trilateral reduís els seus continguts a les formulacions genèriques ja esmentades i remetés les qüestions concretes a acords posteriors, trilaterals o bilaterals. L'adopció dels acords posteriors ha palesat la seva virtualitat de condicionar l'exercici dels poders públics andorrans i la seva projecció efectiva en alts àmbits de la realitat de l'Andorra postconstitucional.

10.2.3.- Acord entre el Principat d'Andorra i el Regne d'Espanya relatiu a l'Estatut del Copríncep Episcopal.

Les propostes inicials del Consell General de les Valls de la Disposició Addicional Primera de la Constitució del Principat relatives al Tractat entre Andorra, Espanya i França –el dit Tractat Trilateral–, vinculat amb la promulgació de la Constitució andorrana, enuncien els seus continguts concrets: reconeixement de l'Estat andorrà, respecte de la seva integritat territorial, de la seva neutralitat –entesa en el sentit clàssic del *Manual Digest* andorrà, com a no dependència política de cap altre Estat– i determinació de les condicions de la seva representació exterior i, en particular, de:

“(...) l'estatut internacional dels seus Coprínceps”¹⁰⁸³.

En les tractacions en el si de la Comissió Tripartida la representació del Copríncep Francès demanà precisions sobre el sentit de les propostes concretes en les matèries de:

“les condicions de la representació internacional i de l'estatut internacional dels

¹⁰⁸² “El Procés”, II, p. 14.

¹⁰⁸³ Cfr. “El Procés”, I, p. 631, Tercera.

*coprínceps*¹⁰⁸⁴,

a les quals era particularment sensible coherentment amb les seves velles posicions al respecte i com a primera reacció a la proposta de determinar l'estatut internacional dels dos Coprínceps, que les seves teories havien qualificat sempre d'asimètric per raó de la condició de Cap de l'Estat que ostenta el Copríncep President de la República Francesa¹⁰⁸⁵. La part proponent invocà una raó d'equilibri que els Coprínceps han de tenir en el pla institucional intern i en l'àmbit exterior¹⁰⁸⁶.

La determinació de les condicions de l'exercici de la representació exterior fou acordada en les tractacions bilaterals entre les representacions del Consell General i del Copríncep Episcopal¹⁰⁸⁷, fins al punt de plantejar-se la hipòtesi d'ometre la previsió constitucional d'un Tractat Trilateral¹⁰⁸⁸, la qual, però, es reduí al marc de les relacions entre els tres Estats. Quant a l'estatut internacional dels Coprínceps, la proposta inicial incloïa també el Francès amb el propòsit de diferenciar les dues condicions de Cap d'Estat, que concorren en ell; però no fou acceptada per la seva representació al·legant que l'estatut del President de la República Francesa estava definit i garantit tant pel Dret intern de França, com pel Dret Internacional.

Aquest plantejament conduí a emmarcar l'estatut del Copríncep Episcopal en l'àmbit del Dret espanyol mitjançant un Acord bilateral, que, en tot cas, devia reflectir el Dret Internacional al respecte, com s'ha expressat en la seva exposició de motius:

*“Considerant que el copríncep episcopal té la seva seu en territori espanyol i després d’haver-se reconegut la personalitat internacional d’Andorra (...) esdevé necessari regular l’estatut del copríncep episcopal com a persona internacionalment protegida i dels seus serveis en tant que cap de l’Estat andorrà”*¹⁰⁸⁹.

La seva connexió amb el Tractat Trilateral de bon veïnatge, amistat i cooperació entre el Principat d'Andorra i els seus dos Estats veïns s'expressà pel paral·lelisme cronològic d'adopció i per la simultaneïtat d'entrada en vigor¹⁰⁹⁰.

En sis articles s'estableixen la inviolabilitat i les immunitats de la persona del Copríncep Episcopal¹⁰⁹¹, així com la dels seus Delegats en l'exercici de les funcions previstes per l'article 46.2 de la Constitució del Principat, dels llocs, documents, agents i mitjans de transport al servei del Copríncep¹⁰⁹².

¹⁰⁸⁴ *Ibíd.*, II, p. 507.

¹⁰⁸⁵ Cfr., a manera d'exemples, les notes 472, 475, 764.

¹⁰⁸⁶ Cfr. “El Procés”, II, p. 507, in fine.

¹⁰⁸⁷ Cfr. notes 988-989.

¹⁰⁸⁸ Cfr. “El Procés”, I, p. 736.

¹⁰⁸⁹ BOPA, núm. 74, de 14 de desembre del 1994, i BOE, número 108, del 6 de maig del 1995, Exposició de motius.

¹⁰⁹⁰ *Ibíd.*, article 5è.

¹⁰⁹¹ *Ibíd.*, article 1r i 2n.

¹⁰⁹² *Ibíd.*, articles 3r i 4t; cfr. nota 601 sobre l'article 3r.

11.- LA IMPLEMENTACIÓ DEL COPRINCIPAT EN EL DESENVOLUPAMENT DELS PROCEDIMENTS LEGISLATIUS

En l'anterior apartat 10.1. l'exposició de la implementació del Coprincipat en el desenvolupament dels procediments legislatius s'ha focalitzat en el dit "*període transitori*", establert per la Disposició Transitòria, Primera i Segona, de la Constitució, comprès temporalment entre la seva entrada en vigor –el 4 de maig del 1993– i el 31 de desembre del mateix any.

En aquest apartat es tracta d'induir algunes línies mestres de la implementació del Coprincipat en el desenvolupament dels procediments legislatius a partir de l'acabament del "*període transitori*", és a dir, a partir de l'any 1994.

De vell antuvi cal avançar que el desenvolupament dels procediments legislatius a partir del 1994, si bé representa l'inici de la normalització del funcionament dels òrgans d'exercici del poder públic d'acord amb la Constitució del Principat, no obstant, feu emergir algunes vicissituds derivades dels precedents en el desenvolupament de la mateixa matèria en el repetit "*període transitori*", especialment pel fet que els Coprínceps es veieren privats de les facultats que la Constitució els atribuï, en ordre a controlar i garantir la constitucionalitat de les lleis.

La referida privació, que fou enfront de totes les lleis aprovades pel Consell General en el període esmentat, tingué una incidència molt especial en la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, donant lloc a una regulació de la mateixa poc correcta constitucionalment, no solament dels aspectes ja assenyalats en l'anterior 10.1., sinó també pel manteniment de concepcions subjacents, que les tractacions tripartides en el procés d'elaboració del projecte constitucional donà la impressió de pretendre ressuscitar aquelles concepcions¹⁰⁹³.

Aquests precedents, directes o indirectes, imposen referir-se breument a les grans línies configuradores de les institucions constitucionals del Principat, perquè són l'instrument indispensable per a avaluar les vicissituds de la implementació del Coprincipat en els processos de formació de les lleis, prenent com a base el funcionament real i efectiu de totes les institucions establertes per la Constitució del 1993. El punt de partença ha d'ésser, necessàriament, un conjunt de principis proclamats pel Títol I de la Constitució.

En primer lloc, la concepció de la sobirania, d'acord amb l'article 1.3., el qual proclama la sobirania popular i atribueix el seu exercici ja sigui a la participació popular, ja sigui a les institucions establertes per la Constitució¹⁰⁹⁴. Se'n segueix que cadascuna de les institucions, que té assignat l'exercici d'un determinat poder públic, reté una parcel·la d'exercici de la sobirania.

¹⁰⁹³ Cfr. CPA, article 49. Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra...*, opus cit., p. 209 i s.

¹⁰⁹⁴ Cfr. 9.3.3.3.1.

En segon lloc, l'exercici del poder públic s'emmarca en el règim parlamentari vinculat amb el principi de sobirania popular, com a estadi modern en l'evolució del parlamentarisme a partir de la monarquia limitada. En aquest estadi el principi de divisió de poders es manté, sobretot pel que fa al poder judicial, però es complementa establint una col·laboració i equilibri entre els òrgans d'exercici del poder públic, així com uns controls interorgànics¹⁰⁹⁵.

Aquests dos principis constitucionals són les coordenades que determinen la configuració de l'exercici del poder legislatiu del Principat. L'article 50 de la CPA atribueix al Consell General l'exercici de la potestat legislativa. No obstant això, d'acord amb la mateixa Constitució, altres subjectes o òrgans constitucionals concorren en el procés de formació de les lleis, ja sigui en la iniciativa legislativa, segons el seu article 58, ja sigui en l'estadi subsegüent a l'aprovació de les lleis pel Consell General, que és atribuït constitucionalment als Coprínceps en ordre, tant del control de la constitucionalitat de les lleis aprovades per dit Consell, com de la seva sanció, promulgació i publicació. Salvant, en tot cas, la naturalesa d'acte contrasignat de l'exercici de les tres funcions referides en darrer lloc, cal remarcar que la funció de control de la constitucionalitat de les lleis mitjançant la facultat de requerir el corresponent dictamen previ del Tribunal Constitucional és l'expressió d'un poder públic, constitucionalment atribuït, l'actuació del qual pertany a la lliure decisió de cadascun dels Coprínceps i delegable, conformement a l'article 46 de la CPA.

Del que s'acaba de raonar a partir dels grans principis del Títol I de la Constitució del Principat es pot deduir –com ja s'ha avançat precedentment al llarg d'aquest estudi¹⁰⁹⁶– que el sistema constitucional andorrà s'emmarca en els corrents doctrinals més recents en ordre a establir, més enllà de la teoria clàssica de la divisió de poders, una distribució de l'exercici del poder públic que propiciï la col·laboració entre els seus òrgans i, a l'ensens, un control recíproc. Parangonar la funció atribuïda constitucionalment als Coprínceps en el procediment legislatiu en el seu estadi parlamentari a la “*vella funció, pròpia del principi monàrquic*”, com s'ha fet en la jurisprudència constitucional¹⁰⁹⁷, és, a més de tòpic simplista i caduc, un desfasament amb els corrents moderns de les doctrines constitucionals, que són el patró de la infraestructura conceptual de la Constitució del Principat del 1993.

La implementació del Copríncipat en el desenvolupament del procés de la formació

¹⁰⁹⁵ Diu el Professor Molas: “*Como vía para asegurar el respeto a la división de poderes, se establece además una multiplicidad de controles mediante la distribución de competencias concretas a los órganos constitucionales o, en general, estatales, que son especialmente relevantes cuando se inscriben en el ejercicio de una potestad conferida a otro poder a fin de que su participación necesaria, vista como una excepción al principio de exclusividad en el ejercicio de la atribución, obligue a una colaboración entre poderes o a la existencia de un control interorgánico que asegure el correcto funcionamiento del sistema*” (MOLAS, I., *Derecho Constitucional*, Barcelona, 2016, p. 110). Segons el mateix autor, de la configuració constitucional d'aquesta forma evolucionada de parlamentarisme es pot deduir una divisió horitzontal dels poders públics que corregeix “*un esquema rígido basado solamente en los tres poderes clásicos*” (p. 117) i que, referit a la Constitució espanyola, “*la división horizontal de poderes... descansa en siete sujetos diferentes, que ejercen cada uno de ellos un poder claramente delimitado: el electoral (Cuerpo electoral), el moderador (Rey), el corrector (Tribunal Constitucional), el ejecutivo, el parlamentario, el judicial y el constituyente constituido*” (p. 117).

¹⁰⁹⁶ Cfr. LOEWENSTEIN, K., opus cit., cap. II.

¹⁰⁹⁷ Tribunal Constitucional. Jurisprudència constitucional, Causa 95-1-DP, volum segon, p. 20.

de les lleis, a partir de l'any 1994, ha palesat algunes particularitats. Les més rellevants són les que, indirectament o directa, plantegen interrogants sobre el principi de constitucionalitat en el sentit que expressen certa diversitat d'interpretació del text constitucional. En els dos apartats subsegüents s'inclouen les qüestions més rellevants, que han emergit en el desenvolupament real dels procediments legislatius.

11.1.- El requeriment de dictamen del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalitat de les lleis, previ a la seva sanció, promulgació i manament de publicació, per part dels Coprínceps.

La Constitució del Principat estableix que els Coprínceps, amb la contrasignatura del Síndic General, sancionen, promulguen i manen la publicació de les lleis, disposant a tal efecte que:

“Aprovada una llei pel Consell General, el Síndic General en donarà compte als Coprínceps perquè, entre els vuit i quinze dies següents, la sancionin, promulguin i n'ordenin la publicació en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra”¹⁰⁹⁸.

Estableix igualment que:

“En aquest període els Coprínceps, conjuntament o separadament, poden adreçar-se al Tribunal Constitucional amb missatge raonat, a fi que aquest es pronuncii sobre la seva constitucionalitat”¹⁰⁹⁹.

El dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis aprovades pel Consell General, prefigurat en termes constitucionals, fou configurat amb certa complexitat de matisos i de condicionaments per la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional (en endavant LQTC). A alguns d'ells ja s'ha fet referència en l'anterior 10.1. A més del caràcter contenciós del procediment específic pel que fa a les lleis, també ja assenyalat¹¹⁰⁰, cal remarcar l'exclusió d'igual facultat dels Coprínceps en relació amb els decrets legislatius, talment com es raona a l'exposició de motius de la LQTC:

“(…) atès que tot el procediment de dictamen previ es troba regulat a la Constitució sobre la base del termini de sanció de les lleis, ocorre que resten exclosos d'aquestes les normes que procedeixen del Govern i, entre aquestes, els decrets legislatius”.

En el lapse 1993-agost del 2019 s'han formulat, en total, cinc requeriments de dictamen previ sobre la constitucionalitat de lleis aprovades pel Consell General. Tres d'aquests dictàmens previs són a requeriment del Copríncep Francès i dos a requeriment conjunt d'ambdós Coprínceps. En tots els casos els Representants Personals dels Coprínceps han sigut els requeridors formals, en virtut de delegació expressa dels respectius Coprínceps, conformement a allò que s'estableix en l'article 46.2 de la Constitució del Principat:

¹⁰⁹⁸ CPA, article 63.

¹⁰⁹⁹ Ibídem, article 45.2.

¹¹⁰⁰ Cfr. notes 1027 i 1057.

- Dictamen previ de constitucionalitat de la Llei Qualificada de la Nacionalitat, del 3 de setembre del 1993, requerit pel Copríncep Francès. Aute del Tribunal Constitucional, del 17 de gener del 1994, de no admissió a tràmit¹¹⁰¹.

- Dictamen previ de constitucionalitat de la Llei Qualificada de la Nacionalitat, de 5 d'octubre del 1995, requerit pels Representants Personals d'ambdós Coprínceps. Aute del Tribunal Constitucional, del 8 de gener del 1996, declarant la constitucionalitat de la Llei sotmesa al seu dictamen previ¹¹⁰².

- Dictamen previ de constitucionalitat de la Llei de Modificació de la Llei de Taxes de data 30 de desembre del 1985, del 4 de març del 1999, requerit pel Representant Personal del Copríncep Francès. Aute del Tribunal Constitucional, del 4 de juny del 1999, declarant la inconstitucionalitat parcial de la Llei sotmesa al seu dictamen¹¹⁰³.

- Dictamen previ de constitucionalitat de la Llei Qualificada d'Immigració, del 9 de novembre del 2000, requerit pels Representants Personals d'ambdós Coprínceps. Aute del Tribunal Constitucional, del 9 de febrer del 2001, declarant la inconstitucionalitat parcial de la Llei sotmesa a dictamen¹¹⁰⁴.

- Dictamen previ de constitucionalitat de la Llei Qualificada de Modificació de la Llei Qualificada de la Justícia de data 3 de setembre del 1993, del 24 de juliol del 2014, requerit pel Representant Personal del Copríncep Francès. Aute del Tribunal Constitucional, del 9 de setembre del 2014, declarant la inconstitucionalitat parcial de la Llei sotmesa a dictamen¹¹⁰⁵.

Des dels primers requeriments de dictamen previ de les lleis, els Representants Personals dels Coprínceps han qüestionat la regulació del seu procediment establert per la LQTC, al·legant, principalment, el caràcter contenciós que la referida Llei li confereix:

“(…) l’assimilació del requeriment de dictamen previ als contenciosos sobre constitucionalitat, almenys en alguns dels seus aspectes essencials, que sembla efectuar la dita llei en els articles 65 i 66, podria desvirtuar la naturalesa pròpia i exclusiva del dictamen previ, talment com es configura pel constituent”¹¹⁰⁶.

Els articles 65 i 66 de la LQTC, invocats pels Representants Personals dels Coprínceps, sotmeten el procediment del requeriment de dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis a les regles comunes a tots els procediments i processos – distinció emprada per la mateixa llei – davant del Tribunal Constitucional i a les específiques dels processos –contenciosos– d'inconstitucionalitat.

¹¹⁰¹ Cfr. Tribunal Constitucional. Jurisprudència constitucional, Causa 93-1-DP, volum primer, p. 14-15. Vegeu, també, CPA, article 48.

¹¹⁰² Ibídem, Causa 95-1-DP, volum segon, p. 12-37.

¹¹⁰³ Ibídem, Causa 99-1-DP, volum quart, p. 97-105.

¹¹⁰⁴ Ibídem, Causa 2000-1-DP, volum cinquè, p. 200-201; volum sisè, p. 17-56.

¹¹⁰⁵ Cfr. BOPA, núm. 55, del 24-09-2014.

¹¹⁰⁶ Cfr. Causa 95-1-DP. Escrit de requeriment de dictamen previ sobre la constitucionalitat de la Llei Qualificada de Nacionalitat, aprovada pel Consell General el 5 d'octubre del 1995.

Entre les regles comunes, l'article 36 de dita Llei exigeix, com a condició necessària d'admissibilitat, establerta pel subsegüent article 37.1., escrits de demanda i de contestació amb els sòlits requisits dels contenciosos, talment com el mateix Tribunal Constitucional els enumera en el seu Aute del 13 de novembre del 1995:

"(...) identificació, la legitimació activa, la representació i la postulació de qui interposa l'acció que pot donar lloc al procediment o procés constitucional; el relat dels fets que ha pogut donar lloc a la lesió constitucional; l'acte o la norma contra la qual s'interposa l'escrit que inicia el procediment i la persona o l'òrgan al qual s'imputa la seva producció; els fonaments jurídics en què es basa la pretensió i, finalment, la determinació precisa de la pretensió que es conté..."¹¹⁰⁷.

Les regles específiques dels processos de constitucionalitat, que l'article 66 de la LQTC estableix com d'aplicació al procediment del requeriment de dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis, preveu la contestació del Ministeri Fiscal juntament amb l'òrgan autor de la norma impugnada, en la qual, a més de llurs respectives al·legacions, proposin mitjans probatoris i formulin escrits de conclusions, després de cloure el període de proves¹¹⁰⁸.

El primer requeriment conjunt dels Representants personals dels Coprínceps – després del requeriment del Copríncep Francès en el marc atípic del període transitori–, al qual s'ha fet referència en l'anterior 10.1.¹¹⁰⁹, sembla donar més rellevància al qüestionament de la regulació del dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis establerta per la LQTC, que a la constitucionalitat de la llei, entorn de la qual versa el requeriment –la Llei de la Nacionalitat andorrana del 5 d'octubre del 1995–. Fa la impressió d'un intent de tempteig del pensament i del posicionament del Tribunal Constitucional entorn de la diferenciació de la regulació –establerta també per la repetida Llei– del dictamen previ de les lleis, sotmès al principi de justícia sol·licitada (articles 47 i 48) i dels Tractats Internacionals, sotmès, equivalentment almenys, a la regla d'actuació d'ofici (article 61.2). Se circumscriu a assenyalar els articles de la Llei de la Nacionalitat que podrien ser contraris a determinats articles de la Constitució¹¹¹⁰. El requeriment fou admès a tràmit, però s'exigí dels requeridors, d'acord amb els articles 36 i 37 de la LQTC, i per Aute del 13 de novembre del 1995, que:

"ampliïn la motivació jurídica de l'escrit de requeriment i precisin la pretensió o les pretensions que s'hi contenen"¹¹¹¹.

Constatat el pensament al respecte dels membres del Tribunal, els Representants Personals dels Coprínceps formalitzaren un segon escrit, que comença i acaba amb el qüestionament de la regulació del procediment legal del dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis:

"Considerem que és convenient remarcar que el requeriment de dictamen previ

¹¹⁰⁷ Interlocutòria del 13 de novembre del 1995.

¹¹⁰⁸ Cfr. LQTC, articles 47 i 48.

¹¹⁰⁹ CPA, article 48.

¹¹¹⁰ Requeriment de dictamen previ de constitucionalitat de 20 d'octubre de 1995. Cfr. Tribunal Constitucional, Registre d'entrada del 23-10-95, núm. 63-95.

¹¹¹¹ Cfr. Tribunal Constitucional. Jurisprudència constitucional, Causa 95-1-DP, volum segon, p. 12-15.

sobre la conformitat a la Constitució de les lleis votades pel Consell General i sotmeses a la signatura dels Coprínceps per a la sanció, promulgació i publicació, no constitueix un contenciós interposat contra l'òrgan del qual emana la norma i sotmès a les regles d'un procediment jurisdiccional contradictori, com s'indica en l'Aute del Tribunal Constitucional del 13 de novembre de 1995, i menys encara a les d'instància de part, com es dedueix dels articles 66 i 47.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, sinó que constitueix un procediment únic i singular, perquè és l'únic mitjà del que disposen els Coprínceps, quan senten necessitat de verificar la constitucionalitat de les lleis, a fi de garantir el rol d'àrbitres i de moderadors del funcionament dels poders públics i de les institucions, tal com els hi és atribuït per l'article 44.2 de la Constitució del Principat. En aquest context considerem igualment que és útil tenir present que en l'elaboració del text constitucional el requeriment de dictamen previ d'inconstitucionalitat de les lleis va substituir una primera proposta d'atribuir als Coprínceps la facultat de requerir una segona lectura i votació de les lleis pel Consell General, a fi d'excloure qualsevol idea de contenciós i circumscriure les facultats dels Coprínceps a les funcions de l'article 44 abans esmentat. Coherentment amb aquesta filosofia la redacció del text constitucional va excloure deliberadament les expressions de "demanda", "interposició" i va retenir la de "requeriment de dictamen".

En conclusió, "el requeriment del dictamen previ d'inconstitucionalitat de les lleis" és, segons la Constitució del Principat, un mecanisme al servei dels Coprínceps..., per a garantir el respecte de la Constitució... La posta en marxa d'aquest mecanisme s'efectua per l'expressió d'aquest dubte, no constitueix cap recurs jurisdiccional contra l'òrgan del qual emana la norma, el parlament, que és l'únic dipositari de la sobirania democràtica en matèria legislativa i no es formula cap altra pretensió que la de disposar del dictamen emès per aquells que tenen com a funció d'ésser "intèrpret suprem de la Constitució": el Tribunal Constitucional"¹¹¹².

L'Aute del 8 de gener del 1996, amb el qual el Tribunal Constitucional emet el dictamen requerit sobre la Llei de la Nacionalitat, conté una primera consideració entorn a la naturalesa del dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis¹¹¹³. Invocant la Constitució i la LQTC que "el consagren" com a intèrpret suprem¹¹¹⁴, mostra la seva disconformitat amb els "parers expressats" i amb la "visió particular" dels Representants Personals dels Coprínceps en la matèria:

"(...) s'imputa al Tribunal haver declarat el procediment com a contenciós: l'únic que el Tribunal va assenyalar va ser que el procediment s'articula en la LQTC com un **procés** contradictori (possibilitat de presència de diversos actors amb visions diferents del mateix problema) però mai no va indicar que fos en la seva naturalesa un procés contenciós; és a dir, que la seva "articulació", els seus elements, no la seva naturalesa processal, responien a la lògica de la contradicció (i cal subratllar la diferència entre procediment contradictori i procés contenciós que la LQTC distingeix)"¹¹¹⁵.

Cal remarcar, per una part, que l'Aute no assenyala el lloc de la LQTC en què es formularia la distinció al·ludida en el parèntesi suara transcrit, i, per altra part, que modifica

¹¹¹² Requeriment de dictamen previ de constitucionalitat, de 22 de novembre del 1995. Cfr. Tribunal Constitucional, Registre d'entrada del 22-11-95, núm. 71-95.

¹¹¹³ Cfr. Tribunal Constitucional. Jurisprudència constitucional, Aute del 8 de gener de 1996, volum segon, p. 17-37.

¹¹¹⁴ Ibídem, Primera.

¹¹¹⁵ Ibídem.

la qualificació feta en l'anterior Aute del 13 de novembre del 1995, en el qual es formulava la naturalesa del procediment:

“(...) com un procés jurisdiccional contradictori”¹¹¹⁶.

De l'exposició profusa dels Autes en la Causa 95-1-DP resulta igualment l'absència d'una línia argumental clara i distinta en la direcció d'assimilar el procediment ja sigui als contenciosos d'inconstitucionalitat, ja sigui de reduir-lo a un debat:

“(...) en que els actors poden dissentir mútuament; i és en aquest possible dissentiment que rau la contradicció”¹¹¹⁷.

Com ja s'ha dit, imputa als Representants Personals dels Coprínceps una “visió personal” de la facultat del requeriment de dictamen entesa:

“(...) com una prerrogativa d'acció davant del Tribunal Constitucional perquè aquest avaluï, sense altres constatacions que les contingudes en aquesta acció, la constitucionalitat o la inconstitucionalitat d'una llei”¹¹¹⁸.

remarcant que respon a una concepció contrària a les disposicions de la LQTC:

“(...) la qual va ser sancionada al seu dia per ambdós Coprínceps”¹¹¹⁹.

Òbviament pretereix el fet que la LQTC fou aprovada pel Consell General en el “període transitori”, durant el qual els Coprínceps foren privats, per la via dels fets, sobretot per l'absència d'una disposició transitòria en dita llei semblant a la prevista per als recursos d'inconstitucionalitat, de la facultat de requeriment de dictamen sobre la constitucionalitat de la regulació que en ella s'establia sobre el Tribunal Constitucional.

Les qüestions sobre el requeriment de dictamen previ de constitucionalitat de les lleis no s'esgotaren amb l'acabament de la Causa 95-1-DP. Un procediment de la mateixa naturalesa, requerit pel Representant Personal del Copríncep Francès sobre la constitucionalitat de la Llei de Taxes del Consum, aprovada pel Consell General el 4 de març del 1999, no solament reproduí les qüestions plantejades l'any 1995, sinó que també donà peu al requeridor a afirmar la disconformitat de la LQTC amb la Constitució i a impulsar la seva correcció:

“(...) el nostre parer és que la llei del Tribunal Constitucional s'allunya de la Constitució, en definir els diferents procediments que s'han de seguir davant el Tribunal Constitucional, sense preveure un procediment “sui generis” que respecti plenament el concepte de “missatge raonat” de l'article 45.2. de la Constitució, això no volent dir evidentment que el Tribunal Constitucional no hagi de recollir les opinions de les parts interessades.

¹¹¹⁶ Ibídem, Aute del 13 de novembre del 1995.

¹¹¹⁷ Ibídem, p. 19-20.

¹¹¹⁸ Ibídem, p. 19.

¹¹¹⁹ Ibídem.

*Creiem que les funcions dels Coprínceps difícilment es poden emmarcar, en la matèria, en les prescripcions de la llei qualificada del Tribunal Constitucional i que, per tant es podria proposar al legislador, tal com ho va fer, en les seves Memòries, el Tribunal Constitucional per, ad exemplum, la modificació de l'article 94.2. de la llei qualificada del Tribunal Constitucional, d'introduir en aquest text un procediment específic i singular pel missatge raonat dels Coprínceps, més conforme a la seva pròpia natura i a la voluntat dels constituents*¹¹²⁰.

L'Aute del Tribunal Constitucional del 4 de juny del 1999, que dona resposta al requeriment suara referenciat, expressa no solament la reafirmació d'una concepció corporativament idiosincràtica, sinó també certa *"reformatio in peius"* del seu precedent a la Causa 95-1-DP relatiu als elements medul·lars del requeriment del dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis. Tot seguit s'assenyalen els aspectes més significatius que es poden considerar una reafirmació, basada en l'error, i una pitjora en l'afirmació de la naturalesa d'aquesta modalitat del requeriment de dictamen previ.

Continua endossant a la representació de la institució requeridora una visió equivocada de la institució d'aquesta modalitat de requeriment de dictamen previ, fins al punt d'atribuir-li, erròniament, una posició en el sentit que s'hauria d'articular:

*"(...) com un procediment "sui generis", en forma de missatge raonat i sense la intervenció del Consell General"*¹¹²¹.

Com es desprèn del text de l'escrit del requeriment i del text de l'Aute, suara transcrits –ambdós s'han subratllat–, el Representant Personal del Copríncep Francès no exclou, ans al contrari, la intervenció del Consell General en el procediment del requeriment de dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis.

A més, l'Aute sosté que la intervenció del Consell General implica:

*"(...) la conversió del tràmit en un procediment contenciós"*¹¹²².

Versemlantment a partir de l'apreciació errònia de la proposta apuntada pel requeridor, el Tribunal Constitucional es col·loca en una posició defensiva al·legant que la LQTC:

*"(...) s'emmarca amb absoluta precisió dins de l'àmbit de l'opció legislativa oberta per l'article 45.2. de la Constitució, que no predetermina en cap cas el procediment a seguir"*¹¹²³.

¹¹²⁰ Requeriment de dictamen previ de constitucionalitat, del 25 de març de 1999. Cfr. Tribunal Constitucional, Registre d'entrades 25-03-99, núm. 77-99.

¹¹²¹ Tribunal Constitucional. Jurisprudència constitucional, Causa 99-1-DP, volum quart, p. 97-105.

¹¹²² *Ibídem*.

¹¹²³ *Ibídem*.

La confrontació de les posicions, reflectides en l'escrit del requeriment i en l'Aute del Tribunal, palesa posicions distintes en un punt capital: el mètode d'interpretació de la Constitució del Principat.

Malgrat la rigidesa del mètode i l'error d'apreciació del Tribunal en els dos procediments de dictamen previ, que s'acaben d'analitzar, no obstant, el mateix Tribunal es pronuncià en matèries de menor rellevància, però que difuminen alguns caràcters propis d'un procés contenciós. Així, l'exigència de la postulació –intervenció de lletrats– establerta per l'article 35.1. de la LQTC, és desestimada de bell antuvi pel Tribunal Constitucional¹¹²⁴. Igualment, la legitimació activa dels Representants Personals dels Coprínceps, qüestionada pel Consell General, és afirmada categòricament pel Tribunal Constitucional en virtut de la delegació expressa general, de què gaudeixen, declarant-la conforme amb l'article 46.2 de la Constitució al punt d'assolir el caràcter de precedent autovinçant d'acord amb l'article 3 de la LQTC¹¹²⁵.

La raó d'ésser del dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis s'afebleix, a partir de la dècada de l'any 2000, a causa de la nova direcció, que el Consell General dona progressivament a l'exercici de la funció legislativa. En matèries que havien sigut majorment objecte de requeriment de dictamen previ de constitucionalitat –nacionalitat, immigració– adopta la tècnica reguladora del Decret legislatiu, el qual, com ja s'ha assenyalat precedentment, la LQTC exclou del control previ de constitucionalitat.

Així, la Llei Qualificada de modificació de la Llei Qualificada de la Nacionalitat, aprovada pel Consell General el 27 d'octubre del 2006, conté un darrer article, intitulat “Delegació”, en el qual disposa:

*“Es delega al Govern perquè en el termini de tres mesos a partir de l'entrada en vigor de la present Llei, publiqui al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el text refós de la part dispositiva de la Llei qualificada de la nacionalitat, de 5 d'octubre de 1995, incloent-hi totes les modificacions realitzades fins al moment”*¹¹²⁶.

El Govern acomplí la delegació rebuda del Consell General mitjançant l'adopció del:

*“Decret legislatiu, de 28 de març de 2007, de publicació del text refós de la Llei qualificada de la nacionalitat del 5 d'octubre de 1995, amb les seves modificacions successives”*¹¹²⁷.

Semblantment procedí el Consell General en matèria d'immigració per Llei de 22 de novembre del 2007 amb la diferència, però, que en aquest cas dita llei precisa que el Govern ha d'acomplir la delegació mitjançant Decret legislatiu¹¹²⁸. El Govern així ho feu mitjançant successius Decrets legislatius, a partir del 28 de juny del 2008¹¹²⁹.

¹¹²⁴ Ibídem, Aute de 13 de novembre del 1995, volum segon, p. 13-14.

¹¹²⁵ Ibídem, Aute del 4 de juny del 1999, Primera, volum quart, p. 100.

¹¹²⁶ Cfr. BOPA, núm. 86, any 18, de 22-11-2016, p. 4879.

¹¹²⁷ Cfr. BOPA, núm. 29, any 19, del 4-4-2007, p. 2527 i s.

¹¹²⁸ Cfr. BOPA, núm. 107, any 19, del 19-12-2007, p. 5640 i s.

¹¹²⁹ Cfr. BOPA, núm. 51, any 20, del 2-2-2008.

La direcció de l'exercici de la funció legislativa del Consell General, d'ençà l'any 2006, en aquestes i en altres matèries planteja alguns interrogants sobre la seva adequació als requisits exigits per l'article 59 de la CPA sobre la delegació de dita funció al Govern:

“(...) en el marc d’una Constitució com l’andorrana, tan respectuosa amb les prerrogatives parlamentàries i tan defensora de la posició del Consell General com a eix del sistema democràtic”,

talment com ho té afirmat el Tribunal Constitucional¹¹³⁰. L'acompliment dels requisits exigits constitucionalment no apareix incontestablement acomplert en les disposicions addicionals de les lleis esmentades, que enuncien la pretesa delegació legislativa. Caldria igualment constatar si dits Decrets legislatius, adoptats pel Govern, són únicament una refosa de textos o si contenen noves regulacions en la respectiva matèria. Fins a l'agost del 2019, el Govern, a l'empara de la delegació legislativa del Consell General ha aprovat la publicació de 107 textos refosos de lleis elaborats a l'empara de la delegació de l'exercici de la funció legislativa previst a l'article 59 de la CPA.

D'ençà l'any 2006, en la direcció de la política legislativa del Consell General apareix com un esbós, que considera la delegació legislativa dotada de virtualitat d'ampliació de l'àmbit propi del poder reglamentari del Govern. Aquestes opinions han topat amb la negativa categòrica del Tribunal Constitucional:

“(...) no existeix en el sistema constitucional andorrà una forma d'autorització legislativa per al desenvolupament reglamentari. És a dir, no es pot admetre, en cap cas, l'extensió del poder reglamentari per decisió del legislador, més enllà dels límits constitucionals previstos (...) Altrament dit: el legislador –el Consell General– no pot concedir més potestat al Govern (...) que la que es desprèn del seu poder reglamentari”¹¹³¹.

Solament una recerca en profunditat, que verifiqui l'observança dels requisits i dels límits establerts per la Constitució i per la jurisprudència constitucional en la pràctica de dita delegació, podria excloure absolutament la hipòtesi que la referida nova orientació en l'exercici de la funció legislativa tingui com a objectiu eludir el control de la constitucionalitat de les lleis per part dels Coprínceps mitjançant llur facultat de requerir-ne del Tribunal Constitucional un dictamen previ a la sanció, promulgació i manament de publicació de les lleis aprovades pel Consell General. Una aital verificació i la moderació en l'ús d'aquesta facultat, de la qual han donat prova els Coprínceps, haurien de llevar definitivament les preocupacions suscitades enfront d'aquesta modalitat de control, considerada per la representació del Consell General més expedita, fàcil d'emprar i més traumàtica que la segona lectura, que es proposava inicialment en les tractacions tripartides per l'elaboració del projecte constitucional¹¹³².

Finalment, per a evitar les confrontacions del passat entre les més altes institucions

¹¹³⁰ Tribunal Constitucional. Jurisprudència constitucional, Aute del 4 de juny del 1999, Segona, volum quart, p. 98 i s.

¹¹³¹ Ibídem.

¹¹³² Cfr. CPA, art. 49. Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra...*, op. cit., p. 209 i s.

andorranes –com era l’esperit que conduí a substituir la segona lectura pel dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis¹¹³³– seria convenient acollir substancialment la proposta de modificació de la LQTC, efectuada en el seu dia pel Representant Personal del Copríncep Francès¹¹³⁴, conferint una regulació molt específica al procediment d’aquesta modalitat de dictamen previ, allunyant-lo de tot caràcter contenciós. Sembla que aquest objectiu seria possible, si el procediment es reduís a la recepció per part del Tribunal Constitucional únicament de dos “*missatges raonats*” – segons l’expressió de l’article 45.2 de la Constitució– provinents exclusivament del requeridor i del Consell General, en funció dels quals dit Tribunal emetria el seu dictamen sobre la llei.

11.2.- El caràcter indivís de la institució i de l’acció dels Coprínceps com a Cap d’Estat.

A la part tercera d’aquest estudi s’ha exposat el concepte “*d’indivís*” talment com s’ha concebut i aplicat en la tradició institucional d’Andorra¹¹³⁵, així com la recepció que ha obtingut en la configuració de les institucions constitucionals del Principat, en dos àmbits fonamentals de llur estructura conceptual i orgànica:

- la subsumpció del concepte tradicional “*d’indivís*” en la definició de la institució dels Coprínceps com a Cap d’Estat¹¹³⁶;

- i, conseqüentment, la projecció del mateix concepte en l’acció institucional dels Coprínceps i, en particular, en el procediment legislatiu¹¹³⁷.

Coherentment amb el concepte tradicional “*d’indivís*”, amb una interrelació necessària en els dos àmbits suara assenyalats, els articles 45.2 i 45.3 de la Constitució del Principat preveuen diverses hipòtesis de sanció, promulgació i manament de publicació de les lleis aprovades pel Consell General mitjançant la sola signatura d’un dels Coprínceps. Aquest ordenament particular del procediment legislatiu, a més de mantenir l’arrelam amb el passat, obvia els obstacles per a signar les lleis dins del termini peremptori constitucionalment establert, així com els derivats de l’estatut personal de cadascun dels Coprínceps –del Bisbe de l’Església catòlica o del President de la República Francesa–, per raó de la matèria concreta d’una determinada llei.

En l’anterior 10.1. s’ha remarcat que la no signatura d’una llei per part de qualsevol dels Coprínceps no està vinculada, com a requisit previ, a la formulació de requeriment de dictamen previ sobre la constitucionalitat de la mateixa llei, contràriament al que s’afirma en l’exposició de motius de la LQTC¹¹³⁸. La pràctica postconstitucional, uniforme i constant des de l’entrada en vigor de la Constitució, constitueix una interpretació del seu article 45.2

¹¹³³ “El Procés”, II, p. 355.

¹¹³⁴ Cfr. nota 1120.

¹¹³⁵ “...*et si forte contingeret alterum de predictis bajulis ex aliquo casu abesse, qui presens fuerit possit predicta facere, ordinare seu exequi*” (VALLS I TABERNER, F., opus cit.; cfr. també MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions andorranes (1975-1981)*, p. 218.

¹¹³⁶ Cfr. notes 869-871.

¹¹³⁷ Cfr. notes 924-929.

¹¹³⁸ Cfr. Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, aprovada pel Consell General el 2 i 3 de setembre del 1993, BOPA núm. 51, any 5, del 28-9-1993.

en el sentit que pertany als Coprínceps l'apreciació de les circumstàncies de divers ordre, que impedeixin la signatura de qualsevol dels actes “*contrasignats*” enumerats en l'article 45.1. de la Constitució, amb l'únic requisit, establert en l'apartat 3 del mateix article, que el seu Representant Personal ho notifiqui a l'autoritat, que contrasigna l'acte.

L'ordenació constitucional dels actes “*contrasignats*” de l'apartat 1 de l'article 45 planteja un interrogant: quins serien els efectes de la manca de signatura per part d'ambdós Coprínceps, en el cas que concorreguessin en tots dos circumstàncies que impedissin la formalització d'un acte entre els enumerats en dit article 45.1 de la Constitució? Des d'un punt de vista estrictament jurídic sembla que l'acte seria inexistent per manca d'un element per al seu acabament, però s'obriria simultàniament una qüestió política d'envergadura proporcionada a la importància o a la significació de l'acte. En el rodatge constitucional de més de vint-i-cinc anys aquesta hipòtesi no s'ha verificat mai; ans al contrari, s'ha previngut, quan ha aparegut el risc¹¹³⁹.

Pel que fa a la sanció, promulgació i publicació de les lleis aprovades pel Consell General, els casos de no signatura per part d'un Copríncep han estat 21 (fins al dia 30 de juny del 2019), s'han entès justificats o per raó de l'estatut personal de cadascun d'ells o per impossibilitat física i el seu Representant Personal ha acomplert el precepte constitucional de notificar-ho fefaentment al Síndic General. Inclús en el cas que el Tribunal Constitucional ha declarat la constitucionalitat d'una llei com a resultat d'un requeriment de dictamen previ, ambdós Coprínceps han signat la seva sanció, promulgació i publicació¹¹⁴⁰, per bé que la Constitució disposi que l'acte pot ser sancionat amb la signatura d'almenys d'un dels Coprínceps¹¹⁴¹.

En l'Annex II figura un quadre que reflecteix, no solament els casos de signatura de lleis aprovades pel Consell General per part solament d'un dels Coprínceps –tant pel Butlletí Oficial del Principat d'Andorra com per publicacions dependents del Consell General–. El quadre comprèn els casos fins al mes de juny de 2019, tret de les publicacions que no existeixen més enllà de l'any 2000. El Sí indica que el Copríncep ha signat la llei; el NO indica que el Copríncep no l'ha signat.

12.- LA IMPLEMENTACIÓ DEL COPRINCIPAT EN L'ACCIÓ EXTERIOR DEL PRINCIPAT D'ANDORRA

L'anàlisi de la implementació del Copríncipat, talment com s'enuncia en el títol que encapçala aquest apartat, se circumscriu a l'acció exterior del Principat, entesa com el conjunt d'àmbits de relació amb altres subjectes de la Comunitat Internacional, en els quals es despleguen accions dels poders públics de l'Estat andorrà. Aquesta accepció molt específica del terme “*acció exterior*” cerca la diferenciació del que sol denominar-se com a “*política exterior*”. Aquest darrer terme s'empra tècnicament per a designar el conjunt d'objectius que l'Estat pretén assolir enfront de la Comunitat Internacional. En funció dels

¹¹³⁹ CPA, articles 47 i 48.

¹¹⁴⁰ Cfr. Llei Qualificada de la Nacionalitat, aprovada pel Consell General el 5 d'octubre del 1995, BOPA, núm. 8, any 8, del 31-1-1996.

¹¹⁴¹ CPA, article 45.2.

seus interessos interns en un determinat moment històric del seu propi desenvolupament¹¹⁴².

Conformement amb els paradigmes del constitucionalisme modern, correspon al Govern de l'Estat el protagonisme i l'alta responsabilitat de dissenyar la seva política exterior d'acord amb els interessos i els objectius de la política interior i, a tal efecte, instrumentar les estratègies oportunes i convenients. No obstant això, l'exercici de les potestats del Govern en aquest, com en altres àmbits, no es pot sostreure del control polític del Parlament i, en les matèries considerades de major transcendència, s'imposa la seva aprovació expressa.

La Constitució del Principat d'Andorra s'inspira en els models del constitucionalisme modern atribuïnt al Govern la direcció de la política nacional i internacional d'Andorra¹¹⁴³ i establint un règim específic d'aprovació parlamentària en determinades matèries que siguin objecte de tractats internacionals¹¹⁴⁴.

No obstant això, la regulació andorrana conté alguns retocs, per a adaptar el model comú a les especificitats del Principat, entre les quals dues són les més rellevants. La primera deriva de la modulació constitucional de la divisió de poders mitjançant un sistema d'atribució de competències concretes als diferents òrgans constitucionals tendent a la col·laboració i control recíprocs¹¹⁴⁵. La segona prové d'un conjunt de disposicions molt particulars del text constitucional del 1993, les quals, segons es desprèn de les tractacions en la seva elaboració en el si de la Comissió Tripartida encarregada del projecte constitucional, tenen com a objectiu manifestament intencional la prevenció i l'erradicació del menyscabament de la sobirania interior i exterior d'Andorra com a resultat d'unes posicions mantingudes històricament –amb rigidesa i diüternitat– pels Estats veïns, les quals obtingueren, generalment, un seguiment a la Comunitat Internacional.

Quant a aquesta segona particularitat suara al·ludida, escau evocar els continguts de l'anterior apartat 8, en què s'assenyala un llegat històric de teorització que contradeia els fonaments de la concepció estatal del fet andorrà com a comunitat pròpia i distinta, en l'àmbit intern i, sobretot, en l'àmbit internacional, durant la major part del segle XX. La contradicció, però, feu emergir el conflicte, que induí una interacció sociològica i política amb el resultat de l'ocàs d'aquelles teoritzacions fins a llur anorreament per la instauració d'un nou ordre institucional. Una evolució de semblant envergadura gaudia d'un impuls potent propiciat pel caràcter propi del desenvolupament institucional d'Andorra a mercè de les vicissituds de la seva particular trajectòria històrica, de la qual sorgí el Coprincipat, sobreposat a les institucions de base popular dotades d'un arrelament endinsat en èpoques anteriors als règims feudals¹¹⁴⁶. El conjunt d'aquests caràcters ha dotat Andorra amb una potència de molts pols d'atracció.

¹¹⁴² Cfr. CLARKE, M., *The Foreign Policy System: A Framework for Analysis*, Cheltenham, 1989.

¹¹⁴³ CPA article 72.2.

¹¹⁴⁴ *Ibidem*, Títol IV, Capítol III.

¹¹⁴⁵ Tribunal Constitucional, Jurisprudència constitucional, vol. 1, 95-2-RE, vol. 2, 96-5-RE, vol. 3, 97-4-RE, entre d'altres.

¹¹⁴⁶ Cfr. Part primera, 1.- Les institucions de base popular.

Les consideracions que s'acaben de formular no es poden considerar com una digressió que s'aparta del tema enunciat en el títol d'aquest apartat, sinó que serveix per a una millor comprensió de les raons últimes de la implementació efectiva del Copríncipat en les facetes de l'acció exterior de l'Estat andorrà, compreses en els dos títols subsegüents.

12.1.- L'establiment de relacions diplomàtiques com a reconeixement de la personalitat internacional de l'Estat andorrà.

D'acord amb el Dret Internacional, l'establiment de relacions diplomàtiques és un acte, exprés o tàcit, que comporta el reconeixement de l'existència d'un Estat com a subjecte de la Comunitat Internacional. La Resolució de l'Institut de Dret Internacional del 1936 ho té reconegut, en definir el reconeixement com:

*"(...) l'acte lliure pel qual un o varis Estats constaten l'existència sobre un territori determinat d'una societat humana políticament organitzada, independent de qualsevol altre Estat existent, capaç d'observar les prescripcions del Dret Internacional"*¹¹⁴⁷.

L'estudi de Karl Zemanek, centrat específicament en la situació d'Andorra, anterior a la Constitució del Principat del 1993, en relació amb la seva possible evolució vers el seu ple reconeixement internacional, constitueix un element imprescindible d'anàlisi, no solament des del punt de vista doctrinal del Dret Internacional, sinó –i sobretot– a partir de la realitat concreta del desenvolupament històric de les institucions andorranes, de les quals deriven les interaccions de les relacions entre els òrgans d'exercici de poders públics, sovint conflictives o diametralment oposades, que minimitzaren –si no enervaren– una presència pròpia d'Andorra en l'àmbit internacional¹¹⁴⁸.

Coherentment amb la doctrina de l'Institut de Dret Internacional, suara evocada, remarca que dit Dret Internacional no pren en consideració el fenomen sociopolític "*Estat*", sinó el seu reconeixement per part d'altres Estats, en virtut del qual, i mitjançant l'establiment de relacions configurades per aquell Dret, se li reconeix la capacitat d'exercir els drets i els deures inherents a un subjecte de la Comunitat Internacional. Per tant, solament un reconeixement efectiu d'aquesta naturalesa constitueix un Estat sociopolític en membre de la Comunitat Internacional. Remarca igualment que la resta d'Estats no té cap obligació de reconèixer l'existència de determinat fenomen sociopolíticament estatal. En la realitat, el reconeixement és el resultat d'una consideració d'ordre polític¹¹⁴⁹.

Malgrat aquestes premisses, l'anàlisi acurada del desenvolupament històric institucional andorrà el condueix a concloure que la situació preconstitucional podia ser considerada com de "*règim de fet*" –en el seu argot "*de facto Regime*"–, el qual no confereix certament l'estatut d'Estat internacionalment reconegut, però sí que pot atribuir cert grau de responsabilitats internacionals amb virtualitat d'empènyer vers una capacitat plena d'obligacions i drets. Posa com a exemple les protestes davant dels dos Coprínceps per

¹¹⁴⁷ Cfr. *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1936, III, p. 300-301.

¹¹⁴⁸ Cfr. ZEMANEK, K., op. cit., p. 130-135.

¹¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 131-132.

les antigues interferències derivades de la radiodifusió andorrana¹¹⁵⁰.

Conclou, però, que la consolidació de la posició d'Andorra en la Comunitat Internacional exigeix una reforma de l'estructuració dels poders públics del Principat, per acabar amb les incerteses vinculades a la situació *“de facto Regime”* seguint les pautes democratitzadores –evolucionistes o revolucionàries– del desenvolupament històric de la major part dels pobles d'Europa¹¹⁵¹.

En el decurs de la dècada del 1980 la sensibilització enfront d'aquest tema s'aguditzava a causa sobretot que en el desenvolupament intern del Principat es resen dels dèficits de presència exterior –turisme, radiodifusió, relacions amb Europa, etc.– i instàncies internacionals, sobretot el Consell d'Europa, interpel·len Andorra. Endegat el procés constituent a partir del 1990, s'imposa harmonitzar la sobirania interior i exterior d'Andorra. El projecte de la Constitució inclou un mandat al Govern i al Consell General, amb l'associació dels Coprínceps, de proposar negociacions amb:

*“(...) els Governos d'Espanya i de França amb l'objectiu de signar un tractat trilateral per establir el marc de les relacions amb els dos Estats veïns sobre la base del respecte a la sobirania, independència i integritat territorial d'Andorra”*¹¹⁵².

Les vicissituds de les tractacions en el si de la Comissió Tripartida sobre aquesta previsió constitucional s'han exposat en l'anterior 9.3.3.2.2.¹¹⁵³ D'ells es desprèn una presa de consciència de la situació, més que precària, del reconeixement de l'Estat andorrà. Per aquest motiu s'instà el constituent –el Poble andorrà– a donar un mandat imperatiu als tres òrgans institucionals més alts del Principat en ordre a posar la pedra de fonamentació de la sobirania exterior i de la seva operativitat efectiva.

La formació del Tractat Trilateral s'acomplí ràpidament, després que la Constitució entrés en vigor, com ja s'ha exposat precedentment¹¹⁵⁴. En relació amb l'objecte central d'aquest apartat, cal destacar dos dels seus continguts com a més transcendents: la República Francesa i el Regne d'Espanya:

- *“(...) reconeixen el Principat d'Andorra com a Estat sobirà”*

- *“(...) estableixen, respectivament, relacions diplomàtiques amb el Principat d'Andorra”*¹¹⁵⁵.

Conseqüentment, els tres Estats signataris del tractat esdevenien autoritzats per a exercir les funcions pròpies de les missions diplomàtiques, acreditades conformement amb el Dret Internacional.

¹¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 150.

¹¹⁵¹ *Ibidem*, p. 151-153.

¹¹⁵² CPA, Disposició Addicional Primera.

¹¹⁵³ Cfr. notes 959-987.

¹¹⁵⁴ Cfr. 9.1.2.3 i 10.2.2.

¹¹⁵⁵ “Tractat de bon veïnatge, amistat i de cooperació entre el Principat d'Andorra, la República francesa i el Regne d'Espanya”, articles 1 i 2. Cfr. BOPA, núm. 64, any 5, 29-11-1993.

L'acreditació, però, dels representants diplomàtics del Principat d'Andorra a l'exterior i la dels altres Estats davant d'Andorra devia conformar-se també a les particularitats del règim polític andorrà. Igualment calia prevenir els antecedents negatius de la situació preconstitucional amb una regulació específica i clara en el mateix text constitucional. Una primera proposta, que figurava en l'elenc dels aleshores denominats "*actes deguts dels Coprínceps*", fou considerada com a poc ajustada a la seva especificitat¹¹⁵⁶. Calia una formulació més inclusiva, que l'acceptació de totes les representacions en el si de la Comissió Tripartida integrà en el text constitucional:

*" (...) Acrediten (els Coprínceps) els representants diplomàtics d'Andorra a l'estranger i els representants estrangers a Andorra s'acrediten davant de cadascun d'ells"*¹¹⁵⁷.

La formulació, que s'acaba de transcriure, acomplia clarament un objectiu: impedir que l'acreditació dels representants diplomàtics es pogués efectuar davant d'un sol dels Coprínceps mitjançant una interpretació basada en l'analogia de l'apartat 3 de l'article 45 de la Constitució, fundada en el "*poder indivís*" dels Coprínceps, i, a l'ensem, foragitar definitivament els precedents de mer àmbit consular, en virtut d'una autorització unilateral d'un dels Coprínceps¹¹⁵⁸.

La regulació constitucional de l'acreditació diplomàtica, que s'acaba d'evocar, s'ha instrumentat amb la pràctica de l'exigència de dues cartes credencials, expedides pel Cap de l'Estat de procedència de la respectiva missió diplomàtica, un exemplar de les quals és lliurat a la persona de cadascun dels Coprínceps, o al Palau de l'Elisi, a París –generalment en una cerimònia col·lectiva en la qual concorren cert nombre d'ambaixadors que s'acrediten pel Principat d'Andorra–, o al Palau Episcopal de la Seu d'Urgell, on cadascun dels ambaixadors és rebut amb una cerimònia individual.

Aquests caràcters particulars de la institució andorrana del Cap de l'Estat, així com llur respectiva vinculació històrica a la persona del Bisbe d'Urgell i del President de la República Francesa¹¹⁵⁹, han singularitzat certes formalitats en el tenor de les cartes credencials a ells adreçades, que no semblen pertànyer a meres fórmules d'estil. Els ambaixadors d'Espanya i de França foren els primers a acreditar-se amb seu establerta en territori andorrà, immediatament després de la signatura del Tractat Trilateral en virtut de la seva aplicació provisional. Des d'aleshores ençà, llurs cartes credencials, encapçalades nominalment pels respectius Caps d'Estat –el Rei o el President de la República–, són adreçades:

- "*A sus excelencias los Copríncipes de Andorra*"

- "*A leurs excel·lences les Co-Princes d'Andorre*"

¹¹⁵⁶ Cfr. "El Procés", I, p. 330. CPA, article 48, 1, D.

¹¹⁵⁷ CPA, article 45.1.e).

¹¹⁵⁸ Cfr. MARQUÉS, N., *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981). Aspectes interns i internacionals*, Lleida, 1989, 4.1.12.

¹¹⁵⁹ CPA, article 43.

En canvi, altres Estats d'alta significació, com els Estats Units d'Amèrica, com també la Santa Seu, i la pràctica totalitat dels Estats europeus –tret d'Alemanya i d'Àustria–, han adreçat les lletres credencials de llurs respectius ambaixadors a Andorra nominativament a la persona de cadascun dels Coprínceps. I alguns Estats d'Europa, que havien adoptat inicialment el tenor de l'adreçament espanyol i francès, s'han passat posteriorment a un adreçament personalitzat a cadascun dels Coprínceps: Suècia (a. 2000), Dinamarca (a. 2004), Finlàndia (a. 2013), Noruega (a. 2017). A la resta d'Estats d'altres continents, la fórmula de l'adreçament nominatiu és pràcticament unànime. Presumiblement aquest darrer canvi en alguns Estats europeus ha sigut propiciat per la praxi del Govern andorrà formulant les lletres credencials dels seus ambaixadors d'altres Estats amb encapçalament nominatiu dels Coprínceps d'Andorra i amb adreçament, també nominatiu, al Cap de l'Estat receptor¹¹⁶⁰.

No obstant això, roman l'interrogant sobre la raó del manteniment de la fórmula d'adreçament de les cartes credencials provinents dels dos Estats veïns. Han prevalgut dues opinions com a més versemblants. Per part de França es podria considerar poc escaient que una mateixa persona física sigui formalment l'emissora i la receptora del document credencial; l'adreçament als “*Coprínceps d'Andorra*” proporciona una amfibologia convenient sense les velles disquisicions sobre la “*unió personal*”. Pel que fa a Espanya, s'ha interpretat com una mesura de cautela encaminada a evitar el decaïment definitiu de les velles teories de la sobirania dels Reis d'Espanya, per damunt dels drets –pretesament merament senyorials– dels Bisbes d'Urgell¹¹⁶¹.

Un cas singular és l'estil de les lletres, adreçades al Copríncep Episcopal, per a l'acreditació del Nunci Apostòlic a Andorra. Redactades en llatí, en el seu encapçalament predominen expressions de pensaments i de llenguatge més pròpies de sòlits estàndards eclesiàstics, que dels àmbits de les relacions diplomàtiques¹¹⁶².

La decisió de l'Assemblea General de l'Organització de les Nacions Unides, del 28 de juliol del 1993, que admeté el Principat d'Andorra com el seu 184è membre¹¹⁶³, l'establiment de les missions diplomàtiques d'Espanya i de França immediatament després de la signatura del Tractat Trilateral en virtut de la seva aplicació provisional, i la política activa del Govern andorrà de promoció de reconeixement per part d'altres Estats, impulsaren un corrent intens d'establiment de relacions diplomàtiques entre el Principat i altres Estats, a càrrec, en la major part dels casos, de les missions diplomàtiques

¹¹⁶⁰ A manera d'exemple, es pot assenyalar la lletra credencial encapçalada i signada “*per Jacques Chirac i Joan Enric Vives Sicília, Coprínceps d'Andorra, a S.E. Sr. George W. Bush, President dels Estats Units d'Amèrica*”, del 2 de maig del 2007, amb la contrasignatura del Ministre d'Afers Exteriors del Principat.

¹¹⁶¹ Cfr. 9.3.1.2.-9.3.1.5.

¹¹⁶² La lletra credencial del primer Nunci Apostòlic a Andorra, del 26 de març del 1996, té l'encapçalament i l'acabament, com segueix:

*“Venerabili Frati Joanni Martí Alanis, Episcopo Urgellensi,
Itemque Principatus Andorrae alteri Principi,
Joannes Paulus PP. II
Venerabilis Frater
Salutem et Apostolicam benedictionem (...).
Datum Romae, apud Sanctum Petrum, die XVI mensis Martii,
Anno MCMXCVI, Pontificatus Nostri duodevicesimo.*

¹¹⁶³ Cfr. 9.1.2.3. i 10.2.1.

acreditades davant dels dos Estats veïns. Únicament Espanya, França i Portugal han establert llurs seus diplomàtiques en territori andorrà. Havent, però, posteriorment, tancat l'ambaixada i el consolat portuguès a Andorra, el 31 de desembre de 2011.

Fins a l'acabament del segle XX s'establiren relacions diplomàtiques entre Andorra i una cinquantena d'Estats del món:

- L'any 1994, amb Holanda, Alemanya, Israel, el Regne Unit, Dinamarca, la Xina i Bulgària.

- L'any 1995, amb Irlanda, Àustria, Austràlia, Itàlia, Corea del Sud, l'Índia, Portugal, Luxemburg, Bèlgica, Mèxic, Grècia, Hongria i Suïssa.

- L'any 1996, amb Suècia, l'Argentina, la Santa Seu, Sud-àfrica, Malta, el Canadà, Xipre, Rússia, Croàcia i Finlàndia.

- L'any 1997, amb el Japó, Cuba, Txèquia, Noruega, Indonèsia i Polònia.

- L'any 1998, amb el Brasil, Islàndia, el Perú, l'Uruguai, Eslovènia i els Estats Units d'Amèrica.

- L'any 1999, amb Xile i Paraguai.

- L'any 2000, amb el Marroc, San Marino i les Filipines.

- L'any 2014, amb Jamaica, el Kirguizistan, Trinitat i Tobago. L'any 2015, amb l'Iran. L'any 2016, amb Sri Lanka. L'any 2017, amb Togo. A mitjan de l'any 2019, el nombre d'Estats amb els quals el Principat d'Andorra ha establert relacions diplomàtiques ha ascendit fins a 141.

12.2.- Els tractats i acords internacionals.

Sota l'epígraf "*dels tractats internacionals*" del Títol IV, Capítol III, de la Constitució del Principat d'Andorra, s'estableix una distinció pròpia entre tractats i acords internacionals, al marge de la significació més àmplia que el Dret Internacional pugui atribuir a aquests dos termes. Segons la Constitució andorrana, els tractats són els pactes internacionals que es troben sotmesos a l'aprovació o denúncia del Consell General¹¹⁶⁴, mentre que dels acords el Govern es limita a informar-ne al Consell General i als Coprínceps¹¹⁶⁵.

De bell antuvi, cal assenyalar que tota la matèria del Títol IV, Capítol III, roman subjecta a dues interdiccions constitucionals, que acolliren i sintetitzaren una proposta formulada perifràsticament per la representació del Copríncep Episcopal en el curs de les tractacions per a l'elaboració del projecte de la Constitució¹¹⁶⁶, amb l'objectiu de regular

¹¹⁶⁴ CPA, article 64, 1 i 3.

¹¹⁶⁵ *Ibídem*, article 64.2.

¹¹⁶⁶ "El Procés I", p. 410.

rectament matèries, històricament transcendents i conflictives, en l'exercici de l'acció exterior del Principat¹¹⁶⁷. Les dues interdiccions es troben enunciades en dos articles de la Constitució andorrana del 1993:

- La cessió de competències legislatives, executives o judicials només és constitucionalment possible i vàlida a Organismes Internacionals. Conseqüentment, una aital cessió de competències a qualsevol altre Estat està constitucionalment exclosa¹¹⁶⁸.

- Els tractats i acords internacionals, que continguin estipulacions, que contradiguin la Constitució, llur celebració exigirà una reforma constitucional com a requisit previ¹¹⁶⁹.

Fixats els termes específics i els límits de les interdiccions constitucionals en la matèria, escau referir-se a tres categories de formació / denúncia de tractats i acords internacionals, així com d'adhesió a ells, que hom pot induir del Títol IV, Capítol III, de la Constitució del Principat.

Amb variants menors les tres categories de tractats i d'acords comparteixen un règim comú de control de llur constitucionalitat, tant del seu contingut com del seu procediment de formació. Malgrat que la LQTC estén la legitimació activa per a requerir el control de la constitucionalitat, no obstant, la Constitució del 1993 atorga cert protagonisme als Coprínceps en l'exercici d'aquesta funció, coherentment amb les que els són atribuïdes pel seu article 44¹¹⁷⁰.

A la primera categoria pertanyen els tractats taxativament enumerats a l'article 64.1. i 3 de la Constitució. La seva negociació i adopció o la proposta d'adhesió –segons els casos– pertany al Govern en virtut de l'atribució de la direcció de la política interior i internacional que li confereix l'article 72.2. del mateix text constitucional.

Adoptat el tractat o proposada l'adhesió a un tractat preexistent –generalment multilateral– el Consell General l'aprova, vàlidament per majoria absoluta, mitjançant un procediment substancialment coincident amb el procediment legislatiu regulat per l'article 45 de la Constitució. En el cas, els Coprínceps –un sol d'ells o els dos conjuntament– també tenen la facultat de requerir del Tribunal Constitucional un dictamen sobre la constitucionalitat del tractat internacional, abans de la seva ratificació o adhesió¹¹⁷¹. La mateixa facultat s'atribueix al Cap de Govern i a una cinquena part dels membres del Consell General¹¹⁷². No obstant això, com ja s'ha assenyalat precedentment, el requeriment té diferències notables en comparació amb el supòsit de requeriment sobre la constitucionalitat de les lleis¹¹⁷³. Per llei la facultat de requeriment sobre la constitucionalitat també s'ha estès als supòsits dels acords conclusos pel Govern i amb els mateixos efectes que en el cas dels tractats¹¹⁷⁴.

¹¹⁶⁷ Cfr. 9.3.3.3.2.1.

¹¹⁶⁸ CPA, article 65.

¹¹⁶⁹ CPA, article 101.2.

¹¹⁷⁰ Cfr. notes 945 i 951.

¹¹⁷¹ CPA, article 45.2.

¹¹⁷² CPA, article 101.1.

¹¹⁷³ Cfr. notes 1027 i 1028.

¹¹⁷⁴ "Llei Qualificada reguladora del procediment de control previ de constitucionalitat dels acords

Un qüestionament de la constitucionalitat d'un tractat, adoptat pel Govern i aprovat pel Consell General, que romp un estereotip sobre Andorra, tan inveteradament manipulats com simplista per quan palesa desconeixement de la complexitat cultural i sociològica de la seva població, fou el requeriment previ sobre la constitucionalitat d'alguns continguts de l'Acord del Principat amb la Santa Seu, adoptat pel Secretari d'Estat del Vaticà i pel Cap de Govern d'Andorra el 17 de març del 2008, instat per cert nombre de Consellers Generals a l'empara de l'article 101.1 de la Constitució¹¹⁷⁵.

La LQTC dona lloc a certa ambigüïtat sobre la legitimació activa per a requerir dictamen previ sobre la constitucionalitat dels acords adoptats pel Govern sense necessitat d'aprovació parlamentària, als quals es refereix l'article 64.2 de la Constitució. En efecte, l'exposició de motius de la LQTC preveu el supòsit que el Govern ratifiqui un acord i, posteriorment, informi el Consell General i els Coprínceps, impossibilitant així un control previ de la seva constitucionalitat¹¹⁷⁶. No obstant això, l'article 59 de la LQTC és categòric en reconèixer la legitimació activa respecte de tots els convenis internacionals previstos per l'article 64 de la Constitució.

La segona categoria de tractats i d'acords internacionals comprèn aquells que, a iniciativa del Govern, els Coprínceps poden ésser associats a llur negociació, per raó d'interès nacional d'Andorra, abans de la seva aprovació parlamentària¹¹⁷⁷. En la implementació postconstitucional dos han sigut els casos més rellevants. El primer tingué lloc en la negociació de l'Acord monetari entre el Principat d'Andorra i la Unió Europea¹¹⁷⁸ a fi d'assessorar sobre el reconeixement i manteniment del dret d'emetre moneda de col·lecció en "*diner*"¹¹⁷⁹. El segon està en curs amb motiu de les negociacions endegades amb la Unió Europea amb l'objectiu d'establir un nou règim de relacions entre dita Unió Europea i el Principat d'Andorra.

A la tercera categoria pertanyen els tractats i acords internacionals que, ja sigui per la transcendència del seu objecte enfront de la independència i integritat territorial d'Andorra, ja sigui per raó dels contenciosos que es generaren històricament de llur respectiva matèria, demandaven una regulació rigorosa i definitivament correctora de la situació preconstitucional¹¹⁸⁰.

internacionals, a què es refereix l'article 64.2. de la Constitució i de modificació de l'article 62 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional" (Cfr. BOPA, núm. 6, any 8, 17-1-1996).

¹¹⁷⁵ Tribunal Constitucional. Jurisprudència constitucional. Causa 2008-1-DP, volum 13è, p. 308-316. Al respecte, cfr. PÉREZ-MADRID, F. - CASTELLÀ, J. M., "La enseñanza de la religión en Andorra: la constitucionalidad del Acuerdo del Principado de Andorra y la Santa Sede", *Jus canonicum*, Pamplona, n. 98, 2009, p. 469-507.

¹¹⁷⁶ Cfr. Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, Exposició de motius, El recurs directe i el procés incidental. BOPA núm. 51, any 5, del 28-9-1993.

¹¹⁷⁷ CPA, article 67.

¹¹⁷⁸ Acord monetari entre el Principat d'Andorra i la Unió Europea (BOPA, núm. 79, any 23, 22-12-2011, p. 4858-4867). Cfr. VIÑAS FARRÉ, R., "El Principat d'Andorra dins l'Euro", *L'emissió de moneda a Andorra, d'uns inicis entrebancats a la consolidació*, Societat Andorrana de Ciències, Papers de recerca històrica, volum 7, Andorra, 2013, p. 57-64.

¹¹⁷⁹ BOPA, núm. 79, citat, article 7.

¹¹⁸⁰ Cfr. 8.2.

Aquesta categoria s'emmarca en una regulació que té dos pressupòsits taxatius¹¹⁸¹:

- quant a les parts: han d'afectar les relacions amb els Estats veïns;

- quant a la matèria: relatius:

- al territori d'Andorra;
- a la seguretat interior i a la defensa;
- a la representació diplomàtica o funcions consulars;
- a la cooperació judicial o penitenciària.

Llur regulació constitucional exigeix¹¹⁸²:

- la presència d'un membre nomenat per cadascun dels Coprínceps, integrat en la representació andorrana que, per mandat del Govern, negociï el tractat;

- l'acord unànim dels membres mandatats pel Govern i per ambdós Coprínceps per a l'adopció del text negociat.

Amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Constitució del 1993 s'han celebrat alguns tractats corresponents a aquesta tercera categoria, als quals es fa una breu referència tot seguit.

- Tractat del Principat d'Andorra i la República Francesa que rectifica la frontera, de 12 de setembre del 2000¹¹⁸³:

El seu objecte principal és una permuta d'uns 15.595 metres quadrats de terreny per a facilitar l'enllaç de les carreteres nacionals de les parts contractants a resultes de la construcció del túnel d'Envalira, en territori andorrà, respectant, en tot cas, les servituds existents, les xarxes públiques, el trànsit de bestiar i la propietat privada.

Atès el caràcter de mera permuta del tractat, els Coprínceps manifestaren formalment el consentiment de l'Estat andorrà a obligar-se immediatament després de l'aprovació pel Consell General¹¹⁸⁴.

- Acord entre el Govern del Principat d'Andorra i el Govern de la República Francesa de delimitació de frontera, del 6 de març del 2012¹¹⁸⁵.

El tractat de rectificació de frontera entre el Principat d'Andorra i la República

¹¹⁸¹ CPA, article 66.1.

¹¹⁸² CPA, article 66, 2 i 3.

¹¹⁸³ BOPA, núm. 75, any 12, 6-12-2000, p. 3131-3132.

¹¹⁸⁴ *Ibídem*.

¹¹⁸⁵ BOPA, núm. 38, any 24, 8-8-2012, p. 3273-3275.

Francesa, abans referenciat, inclogué un compromís de les parts contractants a iniciar immediatament negociacions amb vista a concloure un acord relatiu a la delimitació de la frontera francoandorrana, en la qual subsistien zones d'indeterminació inveterada.

La negociació del dit Acord –en realitat hauria d'haver-se denominat “tractat” des del punt de vista constitucional andorrà– durà anys, degut als interessos en joc, sobretot per l'aprofitament de les aigües i de recursos potencials per a dominis esquiables. En tot cas, però, s'acompliren correctament les previsions constitucionals d'Andorra sobre la composició de la representació andorrana i per a l'adopció de l'Acord. Aprovat pel Consell General el 12 de juliol del 2012, fou sancionat i promulgat immediatament pels Coprínceps.

- Acord entre Andorra i França relatiu a la cooperació transfronterera en matèria policial i duanera, del 17 de març del 2014¹¹⁸⁶.

Aquest Acord és paral·lel al Conveni amb Espanya, del qual es tractarà posteriorment, amb el qual manté certes coincidències, però també diferències notables.

Les coincidències més rellevants són l'ampliació de la cooperació entre els respectius serveis establerta mitjançant protocols precedents, l'aplicació de les regles del Tractat de bon veïnatge, d'amistat i de cooperació entre el Principat d'Andorra, la República Francesa i el Regne d'Espanya, del 3 de juny del 1993¹¹⁸⁷, així com l'aplicació del Conveni de les Nacions Unides contra la delinqüència organitzada transnacional, del 15 de novembre del 2000.

Les diferències més notables provenen de la major comprensió i intensitat d'hipòtesis de cooperació previstes en l'Acord francoandorrà fins al punt que hom pot interrogar-se si obeeix a una ment procliu a la vella teoria del monopoli de l'Estat francès en el manteniment de l'ordre públic a les Valls d'Andorra¹¹⁸⁸.

Mentre el Conveni hispanoandorrà se circumscriu gairebé a la informació entre els respectius serveis –al que s'afegeix un Annex d'ajut i de formació professional–, l'Acord entre Andorra i França contempla una gran diversitat d'àmbits, més enllà de la mera informació: informació amb afectació d'agents d'enllaç i constitució de patrulles mixtes (Títol II), assistència en matèria de lluita contra el terrorisme (Títol III), assistència en matèria de gestió de crisi d'intensitat elevada (Títol IV), intervenció i manteniment de l'ordre (Títol V), operacions de salvament (Títol VI), formació professional (Títol VII).

Com a principi general es proclama el respecte de la sobirania de les parts contractants, així com de les atribucions competencials dels seus respectius òrgans

¹¹⁸⁶ BOPA, núm. 64, any 26, 5-11-2014, p. 4408-4415.

¹¹⁸⁷ Els articles 8 i 9 del Tractat preveuen la informació mútua de Tractats posteriors entre les parts i el compromís de dur a terme altres Acords, bilaterals o trilaterals, per al cas que la matèria representi un interès comú.

¹¹⁸⁸ Cfr. 8.2.2.

d'exercici¹¹⁸⁹. No obstant això, en la regulació de l'assistència en matèria de gestió de la denominada “*crisi d'intensitat elevada*” (Títol IV), hom podria interrogar, a partir de la interdicció constitucional andorrana de cessió de competències a Estats, sobre la constitucionalitat de l'article 16 de dit Acord, en disposar que:

“En el marc de la missió fixada, els agents de la unitat especialitzada únicament depenen del dret francès”.

- Conveni entre el Principat d'Andorra i el Regne d'Espanya sobre cooperació en matèria de lluita contra la delinqüència i seguretat, del 2 de setembre del 2015¹¹⁹⁰.

Com ja s'ha assenyalat, el dit Conveni compta amb un Annex, el qual és considerat com una part integrant del mateix Conveni, en el qual es recullen de forma molt resumida els àmbits d'intervenció, manteniment de l'ordre, de la seguretat, rescat i salvament.

El seu article 8.1. apareix com particularment curós en el respecte de la sobirania de les parts:

“Cadascuna de les parts podrà refusar, en tot o en part, o posar condicions a la realització de la petició d'ajuda o informació, si considera que la realització de la petició representa una amenaça per a la seva sobirania o la seva seguretat o que està en contradicció amb els principis fonamentals del seu ordenament jurídic o amb altres interessos essencials del seu Estat”.

Quant a la gestió de situacions de crisi d'intensitat elevada, s'observa un condicionament anàleg a l'establert per l'Acord francès:

“Els serveis competents d'ambdues parts es prestaran assistència dins el límit de les seves respectives legislacions”¹¹⁹¹.

¹¹⁸⁹ Cfr., per exemple, els articles 4, 5.1., 5.2., 5.5., 11.2., etc.

¹¹⁹⁰ BOPA, núm. 87, 23-12-2015.

¹¹⁹¹ Annex, III, 1.

CONCLUSIONS

Primera.- Els orígens de les institucions andorranes de base popular

- La recerca de la gènesi de les institucions andorranes exigeix superar el lloc comú d'una àmplia bibliografia, que pren com a punt de partença la Reconquesta Carolíngia contra l'invasor àrab (segle VIII). Recerques científicament sòlides han abandonat les teoritzacions que, des d'aquest acotament temporal, s'havien formulat entorn de la pseudocarta de poblament atribuïda a Carlemany, així com de l'Acta de Consagració i Dotació de la Catedral Carolíngia d'Urgell, del 839, la significació directa de la qual se circumscriu a l'àmbit eclesiàstic derivat de la pertinença d'Andorra al Bisbat d'Urgell.

Indirectament, però, dita Acta forneix la prova plena de la preexistència d'una estructuració parroquial del "*valle Handorranensi*", gairebé idèntica a l'actual quant als seus components. Una estructura tan solidificada no s'assoleix en un lapse, trasbalsador a més, com el transcorregut entre la Reconquesta de l'Alt Urgell i la Consagració de la seva segona Catedral. El fet és l'heretatge –cultural, civil i religiós– romà i, sobretot, visigòtic. Llegat d'aquest darrer és igualment la institució local, importada de la tradició germànica, del "*conventus publicus vicinorum*", que a Andorra cristal·litzà en el règim assembleari i de consell obert –local i general– vinculat originalment, sobretot, amb el patrimoni comunal i el seu aprofitament.

Aquestes institucions de base popular coexisteixen i es desenvolupen paral·lelament amb el règim carolingi i els seus Comtats, amb els subsegüents Senyoriis i amb el Copríncep Sobirà. Entre aquests diversos pols de poder s'estableix contínuament una interacció –sovint a través de desacords i conflictes– que paradoxalment avançarà vers una síntesi, segons una mena de paradigma hegeliana.

Segona.- La influència del feudalisme en les institucions andorranes del segle X

- La Reconquesta Carolíngia s'afermà amb la creació de la Marca Hispànica (a. 778), compresa inicialment en els Comtats situats entre la capçalera del riu Llobregat i la serra de Boumont, entre ells el Comtat d'Urgell, en el qual les Valls d'Andorra es trobaven integrades ja en l'estructura comtal visigòtica. Malgrat que la Marca Hispànica, més que la línia fronterera entre invasor i reconqueridor, representà per a Carlemany la plataforma per a instrumentar una ruptura política, cultural i sobretot religiosa amb caràcter cesaropapista, de l'influx del desaparegut Regne Visigòtic, personificat pretesament en l'anomenat "*adopcionisme*" sostingut pels Bisbes Elipand de Toledo i Fèlix d'Urgell –aquest darrer deposat, deportat a Aquisgrà on fou condemnat i morí en l'exili a Lió–, no obstant, l'estatut de les Valls d'Andorra no es veié afectat per altres variants que les derivades, a llarg termini, del marc feudal vigent en els dominis carolingis.

El feudalisme influirà en el desenvolupament de les institucions andorranes, sobretot a partir de la darrereria del segle X; però no anul·larà la virtualitat dels poders institucionals de base popular heretats del Regne Visigòtic ni la força derivada de la coexistència del patrimoni aloder, comunal o privat, amb el patrimoni comtal o senyorial.

Tercera.- La reconquesta de terres meridionals i la creació dels senyorius del Bisbat d'Urgell

- La recepció del feudalisme s'estructurarà definitivament segons el patró català, degut principalment a la independència "*de facto*" que assoliren els comtats catalans, en extingir-se la dinastia carolíngia a la darrera del segle X, i al protagonisme assumit pel Comte d'Urgell en la reconquesta, amb el que merità ocupar el cim de l'estructura comtal de Catalunya. Una configuració caracteritzada quiditativament per la piràmide d'infeudacions, per l'operativitat del binomi "*vassallatge*"-"*benefici*", emmarcada en els diversos nivells de jerarquització social-institucional (Comtes, Vescomtes, Comdors, etc.), sotmès a les coordenades del dret privat quant a pactes, transmissibilitat inclús per via hereditària, etc.

La reconquesta de les terres meridionals, assumida com a prioritat pels Comtes d'Urgell, propicià una conjuntura favorable a un procés diferenciador d'Andorra amb la creació dels senyorius del Bisbat d'Urgell:

- el *senyoriu territorial*, en virtut d'una permuta entre el Comte Borrell i el Bisbe Sal·la, de l'11 de juliol del 988, per la qual el Bisbat rep "*omnes alodes comitales*" a les Valls d'Andorra –segons els termes de la Butlla de ratificació del Papa Benet VIII–; senyoriu que no incloïa cap poder públic, propi dels Comtes d'Urgell, del qual romanien plenament detentors;

- el *senyoriu jurisdiccional*, en virtut de la donació del Comte Ermengol VI al Bisbe Pere Berenguer, el 27 de gener del 1133, del vassallatge dels andorrans, que comporta poder jurisdiccional i altres funcions públiques.

Cal remarcar que l'establiment del senyoriu jurisdiccional del Bisbe d'Urgell, no solament no minvà els poders de les institucions andorranes de base popular, sinó que els ratificà per la via dels fets, entre els quals dos són particularment significatius al respecte:

- la cosignatura dels representants de totes les parròquies de la donació del 1133, amb la qual s'estableix el senyoriu jurisdiccional del Bisbat d'Urgell;

- la negociació i adopció de les anomenades "*Concòrdies*" de 1162 i 1176 amb el Bisbe –signada, la primera, pels representants de totes les parròquies i, la segona, per 383 "*caps de casa*"– per les quals s'acorden les relacions mútues en el marc del senyoriu jurisdiccional –justícia, auxili militar, tributs, etc.– i amb el reconeixement exprés dels drets alodials dels andorrans.

Quarta.- La constitució del cosenyoriu andorrà

- Establert el senyoriu del Bisbat d'Urgell, pren cos la infeudació com a mitjà necessari i convenient a la condició del seu titular, per exercir el feudatari funcions tributàries, de defensa del territori, etc., i sobretot les jurisdiccionals, en assolir el senyoriu aquest caràcter. La primera infeudació recaigué en els Comdors de Caboet; però la seva transmissibilitat per heretatge i maridatges de pubilles transferí successivament el feu al Vescomtat de Castellbò i al Comtat de Foix.

Aquests transferiments suscitarren resistències tant dels Bisbes com dels Comtes d'Urgell, ja sigui per raons religioses, derivades de l'afecció al catarisme de l'època en els que pervingué el feu, ja sigui enfront de les pretensions dels Comtes de Foix de fer-se amb el senyoriu d'Andorra sense cap mirament en l'adopció de mitjans de pressió i de violència militar.

La causa dels Comtes de Foix era ben vista per un sector de la població andorrana, com es desprèn de la “donació” al Comte Roger Bernat III de la justícia andorrana, el 6 de maig del 1275, per part dels que afirmen actuar en nom de totes les Parròquies de les Valls. Més enllà de consideracions jurídiques entorn d'una “donació” d'un poder que el donant no retenia, s'imposà la raó política davant un nou horitzó institucional que atorgava la possibilitat d'interaccionar en l'exercici dels poders públics en la direcció més convenient per als respectius interessos.

Aquests antecedents propiciaren el procés que conduí als Pareatges del 1278 i del 1288, amb els quals es constituí el *Cosenyoriu andorrà*. Un cosenyoriu inicialment asimètric –les facultats del Comte de Foix eren taxades: tributàries, militars i d'administració de justícia “*simul et communiter*” amb els jutges del Bisbe– i amb sotmetiment a l'homenatge vassallàtic i jurament de fidelitat al Bisbe. Si bé l'evolució posterior del cosenyoriu introduí variacions notables, no obstant, els seus elements essencials s'han mantingut en els segles posteriors i alguns d'ells han trobat recepció en la Constitució d'Andorra del 1993.

Cinquena.- Del cosenyoriu al Coprincipat

- Durant el lapse dels segles XIV-XVII el Cosenyoriu es transforma en “*Coprincipat*” i els dos Cosenyors esdevenen “*Prínceps*” en sintonia amb el context polític medieval català i també amb el renaixentista com a personalització i òrgan suprem de la sobirania d'Andorra, que comporta la desaparició de l'homenatge vassallàtic i la vigència de la igualtat de poders públics dels Coprínceps i de les regles “*simul et communiter*” en llur exercici.

L'assemblea general de les Valls, “*omnium parrochiarum omnium valium de Andorra*”, rep una estructura representativa amb la creació del Consell General de les Valls, l'any 1419, a instància de la mateixa assemblea general seguint els moviments en igual sentit, que sorgeixen a Europa arran de la decadència del feudalisme –Anglaterra, Espanya, França, etc.–. No es tracta solament d'una reforma funcional com es podria desprendre dels termes de la proposta, sinó, i sobretot, d'un instrument de defensa i reivindicació dels drets de les institucions de base popular, compresos en el marc d'un Dret consuetudinari, del qual el poble n'és el creador i intèrpret.

L'afirmació de la sobirania originària i pròpia d'Andorra, exercida per les seves institucions sense dependència ni imposició de cap altre poder sobirà en el lapse dels segles assenyalats, s'aparta de les concepcions que sorgeixen a partir del segle XVIII amb la pretensió de retrocedir a la situació i a les concepcions del segle XIII. Són l'exponent de l'aplicació d'una determinada metodologia en l'avaluació dels fets, que encobreix la defensa dels interessos polítics en joc. S'ha denominat com un corrent històric interpretatiu, perquè negligeix el desenvolupament institucional andorrà, mai interromput, i fossilitza determinats fets de la seva història, als quals sotmet al dogma absolutista de la

imprescriptibilitat de la sobirania, que en el cas d'Andorra correspondria a França o a Espanya, segons l'opció de cada argumentador.

L'evolució operada a Andorra en el lapse dels segles XIV-XVII –institucional, legislativa, judicial i en l'entramat de relacions exteriors– constitueix un exercici de sobirania originària, perquè es realitza efectivament sense cap dependència d'un poder sobirà aliè al propi del Principat. És la idea interioritzada en la consciència del poble andorrà, reflectida amb enginyosa claredat en el clàssic *“Manual Digest”*: Andorra és *“neutra”*, entès aquest mot segons la seva arrel llatina, és a dir, Andorra no és ni de França ni d'Espanya.

Sisena.- Andorra: señorío o suzeraineté

- El segle XVIII marca l'inici de l'antítesi d'atribuir la sobirania d'Andorra, ja sigui a la Monarquia d'Espanya, ja sigui al patrimoni nacional francès a disposició del Rei, Emperador o President de la República, contràriament a la idea *d'unió personal* mantinguda per la tradició andorrana. L'antítesi tindrà un denominador comú –la consideració d'Andorra com a *“señorio”* o *“suzeraineté”*– i no s'assolirà la síntesi definitiva fins a la Constitució del Principat del 1993.

Setena.- Andorra com a territori dependent d'Espanya o França

- Centrat aquest estudi en els Coprínceps dins del marc del desenvolupament institucional andorrà, és pertinent referir-se a la incidència de l'antítesi en els mateixos Coprínceps i, de retruc, en el desenvolupament institucional. Zemanek observa que l'exercici del poder dels Coprínceps en els darrers segles dona una imatge divergent i sovint contradictòria, com a conseqüència, entre altres factors, dels interessos dels Estats veïns, que explicaria l'atribució a ells i al règim andorrà d'un *“desacord quasi institucional”*.

Davant la impossibilitat de ressenyar cadascuna d'aquelles actuacions, s'assenyalaran les coordenades que determinen la direcció de llur respectiva actuació.

a).- Immediatament després del Tractat d'Utrecht (1713), que constituí Felip V Rei d'Espanya, el Bisbe Simó de Guinda (1714-1737) s'avançà a prevenir la comissió de *“qualesquiera agravios”* a la sobirania d'Andorra per part de qui se n'anomena *“Señor soberano, no perlo que son actualment, sinó perlo que han estat en algun temps”* (noti's la coherència amb el ja referit corrent històric interpretatiu). Una prevenció que li tocà executar posteriorment enfront de les accions de Felip V amb l'objectiu de consumir fets demostratius de la sobirania d'Espanya sobre Andorra –intents d'imposició fiscal, envaïment militar d'Andorra amb motiu de la pesta a Marsella i a la Provença (1720-1721) o amb el pretext d'erradicar el cultiu i el contraban de tabac, etc.–. La direcció endegada per Simó de Guinda fou mantinguda bàsicament per tots els Bisbes que l'han succeït en el Bisbat d'Urgell en el refús absolut de qualsevulla concepció negadora de la sobirania d'Andorra i del seu exercici per ambdós Coprínceps en peu d'igualtat, tant en l'àmbit intern com en l'àmbit internacional, així com a afirmar el dret sobirà de desenvolupar les institucions per a adaptar-les a les exigències de cada època. No obstant això, cal assenyalar dues particularitats:

- quan Espanya i França, partint de llur coincidència en la consideració d'Andorra com un mer senyoriu, inviable i sobretot problemàtic, negocien la seva supressió amb el

consegüent repartiment del seu territori, el Bisbe Salvador Casañas (1880-1901) s'hi oposa al·legant que en el Senyoriu objecte de negociació el Bisbe d'Urgell ostentava el poder suprem i el drethavent dels Comtes de Foix li devia vassallatge (origen de l'anomenada "qüestió d'Andorra" en la darrerria del segle XIX);

- després de la Segona República i del postfranquisme, la defensa dels poders sobirans del Bisbe d'Urgell, que assumeix Espanya enfront de pretensions de *majors* poders, interns i externs, de l'altre Copríncep implica el reconeixement de la sobirania d'Andorra per part d'Espanya, una revisió de les seves pròpies posicions tradicionals i un factor important en l'ocàs de concepcions espúries, ara ja desvirtuades per pronunciaments del Consell d'Europa.

b).- Mentre els Bisbes d'Urgell combaten en solitari contra pretensions de Felip V, la Monarquia francesa practica un retraïment progressiu de la seva acció a Andorra, el qual, més que una estratègia entre membres de la dinastia borbònica comuna, marca un procés d'involució en la consideració del seu poder sobre Andorra talment com havia cristal·litzat en els segles immediatament precedents. En un absentisme, que entre 1766 i 1788, arriba a ometre la nominació de Batlle i a mantenir tancada la seva Vegueria, la involució es revela en "*L'Arrêt du Conseil d'État du Roy et du Conseil des Finances*" del 1767, el tenor del qual vincula Andorra exclusivament amb el Monarca francès en una relació de vassallatge. La República, sorgida de la Revolució del 1789, qualifica aquesta relació com "*une bassesse*" i decideix la ruptura institucional amb Andorra el 1793; però el Decret de Napoleó I del 1806 la restableix, no solament invocant "*L'Arrêt*" del 1767, sinó també conferint el protagonisme als òrgans de l'Estat francès en l'execució de la relació amb el senyoriu d'Andorra.

Aquests antecedents constitueixen el llegat històric que determina bàsicament la concepció del Copríncep / Estat francès sobre Andorra, mantinguda fins al procés constituent andorrà: Andorra pertany a la sobirania de França. Així es formula, més que explícitament, mitjançant l'atribució a Andorra de categories doctrinals que comporten la inexistència d'una sobirania pròpia: "*suzeraineté*", "*territori dependent*" susceptible d'ésser sotmès per França a l'anomenada "*clàusula colonial*" i mancat de poder de transformació de les seves institucions, és a dir, d'autodeterminació o poder constituent. Partint d'aquestes premisses, el Copríncep francès s'ha atribuït el poder exclusiu de mantenir l'ordre públic i l'exercici de la representació exterior d'Andorra, negant-lo a l'altre Copríncep per quant solament el Copríncep francès gaudeix de personalitat internacional i disposa dels mitjans necessaris per a l'exercici d'aitals funcions.

Vuitena.- La influència de les institucions de base popular en la presa de decisions

- L'antítesi, en la que s'implica un dels Coprínceps per considerar la sobirania d'Andorra integrada en la de l'Estat francès, és la causa del sovintejat desacord entre els Coprínceps amb la consegüent disfunció de l'exercici dels seus poders, així com de les tensions recurrents amb la resta d'institucions i amb la mateixa societat andorrana. La situació resultant constitueix una conjuntura favorable a les institucions de base popular per a potenciar la seva capacitat d'interacció, entesa sociològicament i política com a virtualitat i efectivitat d'influx en la presa de decisions o en la resolució de conflictes, sobretot si compta amb la conjunció objectiva de la interacció d'un dels Coprínceps de resultes de llur desacord. Aquesta conjuntura esdevé sovint, en el decurs dels segles XIX i XX, amb motiu de les iniciatives del Consell General de les Valls en ordre a remeiar l'economia de

subsistència del país i dels seus consegüents dèficits socials mitjançant concessions per a aprofitar els seus recursos naturals o la seva singularitat –la radiodifusió durant bona part del segle XX és un exemple il·lustratiu, tant dels seus beneficis, com del seu malfat–.

Novena.- La persistent reivindicació del Consell General de majors quotes d'autogovern

- En la matèria s'imposa també la coherència amb el títol d'aquest estudi, que comporta circumscriure la conclusió en els efectes de la dita antítesi en la potenciació de la interacció popular i de les seves institucions representatives en el desenvolupament institucional del Principat.

La queixa del Consell General de les Valls per no haver sigut consultat sobre la "*Nova Reforma*" del 1866 és un signe de la incipient potenciació suara referida. L'adopció del sufragi universal (masculí) i de les regles de publicitat i de major transparència en l'elecció i funcionament del Consell General, l'any 1933, comptava amb el precedent favorable d'un ampli moviment popular, que s'imposà a un Consell que propugnava la cosobirania de França i d'Espanya sobre Andorra, una heterodòxia respecte al seu règim tradicional. L'extensió posterior del sufragi, actiu i passiu, a la dona provingué d'un moviment popular recollit per una iniciativa formal del Consell General. Els conflictes de competències sovintegen, no solament pels nous àmbits emergents –creixement econòmic, immigració, condicions laborals i de serveis públics, etc.–, sinó també per l'objectiu de poders majors induït per la cultura dominant. El derivat de la regulació de la residència dels estrangers a Andorra, adoptada pels Veguers dels Coprínceps l'any 1975, suscità en el Consell General la iniciativa de procedir a una reforma institucional amb l'objectiu de transformar el Principat en Estat de Dret. Però les concepcions de l'antítesi, abans exposada, vinculades al "*territori dependent*", mancat de sobirania i de poder constituent, foren un obstacle insuperable per a la viabilitat d'una reforma amb l'objectiu de transformar el Principat en un modern "*Estat de Dret*".

El "*Decret sobre el procés de reforma de les institucions*", del 15 de gener del 1981, representà una mesura possibilista, amb el contingut immediat de la creació d'un òrgan executiu del Consell General de les Valls i amb un calendari per crear el marc d'actuació de la nova institució, inclosa la repartició exacta de competències, derivada de la persistència de les concepcions de l'antítesi. Impulsà, però, la interacció del Consell General sorgit de les eleccions generals del 1989, que, amb la conjunció objectiva de la d'un dels Coprínceps, donà com a resultat l'endegament del procés constituent.

Desena.- La Constitució andorrana de 1993 i la reestructuració de les institucions del Principat

Resulta altament significatiu del tractament constitucional actual que ha rebut Andorra tan internament com per part dels estats veïns, que el projecte de Constitució del Principat d'Andorra fou elaborat per una Comissió integrada pels representants de cadascun dels Coprínceps i pels del Consell General de les Valls. En aquest àmbit de conclusions no escau ressenyar les vicissituds dels debats de la Comissió, sinó formular

una síntesi dels resultats en la vigent Constitució, sobretot pel que fa a la institució dels Coprínceps.

Amb un enunciat molt general, es pot afirmar que la Constitució andorrana del 1993 -- aprovada pel Consell General de les Valls el 2 de febrer del 1993 i pel Poble andorrà per referèndum del 14 de març subsegüent, fou aprovada, sancionada i promulgada pels Coprínceps amb data del 28 d'abril del 1993 -- representa la síntesi amb la reestructuració de les institucions del Principat, inclosa la dels seus Coprínceps, sobre la base de l'Estat sobirà, de Dret, Democràtic i Social, proclamada pel seu article 1. Una reestructuració que recepta la filosofia i els principis del constitucionalisme actual, manté especificitats del règim andorrà forjades per segles de la seva història i preveu les divergències i conflictes preconstitucionals, que tenien com a causa última l'antítesi, sovint al·ludida precedentment.

Onzena.- La sobirania i el Copríncipat parlamentari

- La focalització d'aquest estudi en la institució dels Coprínceps no pot fer abstracció dels principis generals de l'ordenament constitucional andorrà, perquè són predeterminats en la configuració de tots els òrgans d'exercici del poder públic, és a dir, de les institucions a les quals la Constitució atribueix l'exercici de la sobirania (article 1.3). Conseqüentment, en l'àmbit propi d'aquestes conclusions s'imposa un nexa lògic exigint per l'alta virtualitat configuradora de dos d'aquells principis: la sobirania i la qualificació del règim polític.

- *La sobirania.* La seva redundant proclamació en el preàmbul --“... *el Poble andorrà... en l'exercici de la seva pròpia sobirania... aprova sobiranament*”-- i en la rúbrica del Títol I --“*De la sobirania d'Andorra*”-- que substituï una redacció anterior més exacta -- Principis generals--, connota la tesi que la sobirania d'Andorra no neix amb la Constitució del 1993, sinó que la Constitució s'adopta en l'exercici de la sobirania cristal·litzada efectivament des de segles i arrelada en la consciència popular. L'èmfasi d'aquesta proclamació exclou una consideració descolonitzadora del fet constitucional, que hom intentés bastir a partir de la de “*territori dependent*” presentant-la com una “*souvenaineté dévolue*”, així com la personalització tòpica de la sobirania en els Coprínceps, perquè en bona doctrina no són més que òrgans d'exercici de la sobirania.

L'experiència històrica, pròpia o aliena, clarament desafortunada, conduí a adoptar mesures tuitives en el text constitucional, com la interdicció de cessió de competències sobiranes a qualsevol altre Estat (article 65), o la recepció constitucional de Tractats condicionants de la pròpia sobirania plena, com en la Constitució monegasca.

- *El Copríncipat parlamentari.* La qualificació del règim polític d'Andorra en aquests termes es consolidà després d'un debat, que predeterminava la configuració de la institució del “*Cap de l'Estat*” en aspectes transcendents, com ja s'ha assenyalat en l'anterior 9.4.1.

Dotzena.- La configuració constitucional dels Coprínceps com a cap de l'Estat andorrà

Dogmàticament, la institució dels Coprínceps s'emmarca en els grans principis configuradors del sistema social i polític, subjacent en la Constitució andorrana del 1993: la sobirania popular i el règim polític del Copríncipat parlamentari, així com la proclamació de l'Estat independent, de Dret, Democràtic i Social, que encapçala l'articulat del text

constitucional. S'han de remarcar les connotacions específiques de la divisió de poders d'acord amb els corrents del constitucionalisme més recent.

Quant a la part orgànica de la Constitució del Principat, s'ha de posar en relleu la nova conceptualització de la institució dels Coprínceps reflectida en l'entitat "*conjunta i indivisa*" del Cap de l'Estat, així com la seva vinculació "*personal i exclusiva*" al Bisbe d'Urgell i al President de la República Francesa. Aquestes expressions, indicades en lletra cursiva, assenyalen les característiques jurídiques principals de la institució dels Coprínceps.

Igualment en aquesta mateixa part orgànica, s'ha de destacar les funcions representatives, simbòliques, garantistes, d'arbitri i moderadores que s'atribueixen als Coprínceps i que constitueixen el títol de les seves competències o poders.

Com exponent de competències o poders dels Coprínceps que deriven de la Constitució –i solament de la Constitució– deriva una doble categoria d'actes: "*els actes contrasignats*" i els "*actes de lliure decisió*". De l'elenc "*d'actes contrasignats*" s'ha de remarcar l'heterogeneïtat de llur respectiva naturalesa, de la qual deriva la diversitat de regulació jurídica, a què estan sotmesos la sanció i promulgació de les lleis i la manifestació del consentiment de l'Estat per a obligar-se per mitjà de tractats internacionals, sobretot per la facultat dels Coprínceps –o d'un d'ells– de requerir del Tribunal Constitucional la verificació de la seva constitucionalitat, així com de no subscriure'ls.

Tretzena.- La implementació efectiva de la Constitució del Principat d'Andorra

En el lapse de poc més de 25 anys transcorreguts des de la seva promulgació de la Constitució del Principat d'Andorra, cal assenyalar un parèntesi en la seva vigència plena que, malgrat la seva curtedat –previst en el seu aparell de mesures transitòries, denominat "*període transitori*"– se li ha atribuït cert desviament respecte de les línies fixades per la Constitució. Fins a l'expiració de l'any 1993 el mateix Consell General, que aprovà la Constitució, fou legitimat per a adoptar les principals lleis qualificades del seu desenvolupament; un objectiu desbordat per una vintena llarga de lleis, la major part de les quals no tenia cap relació directa amb el desenvolupament previst per la Constitució per a dit període. Aquella proliferació de lleis es produïa en el context de la inexistència de tot el conjunt de contrapesos, que l'ordre constitucional establí per a l'exercici del poder legislatiu, a causa sobretot que el Tribunal Constitucional no es trobava constituït. Els Coprínceps es veien impeditos de requerir un dictamen sobre la constitucionalitat de dites lleis i constrets a signar-les en els terminis fixats per la mateixa Constitució, per més que algunes indicessin aspectes inconstitucionals. Dues d'elles no solament foren significades al respecte, sinó també l'origen d'un corrent qüestionat posteriorment i, en part, subsistent encara.

La *Llei Qualificada de la Nacionalitat*, del 3 de setembre del 1993, presentà indicis d'inconstitucionalitat i els Coprínceps no podien requerir-ne la verificació, atesa la

inexistència efectiva del Tribunal Constitucional. El Copríncep Francès es negà a signar-la. Per a obviar un conflicte, el Copríncep Episcopal la signà, després d'obtenir el compromís del Govern d'imposar un recurs directe d'inconstitucionalitat, en constituir-se el Tribunal Constitucional i en ús d'una facultat, que era reconeguda als subjectes legítimats per a interposar-lo, entre els quals no s'hi compten els Coprínceps. El Tribunal Constitucional resolgué el recurs del Govern declarant la inconstitucionalitat de diversos articles de la llei referida.

L'altra llei qüestionada per diversos aspectes d'inconstitucionalitat fou precisament la *Llei qualificada del Tribunal Constitucional*, del 3 de setembre del 1993, per la regulació de les matèries sobre el requeriment del dictamen previ de la constitucionalitat de les lleis i del recurs d'empara. La darrera matèria mencionada fou esmenada l'any 1999 amb l'objectiu de conformar-la a la Constitució.

La regulació del requeriment de dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis fou assenyalada per la representació dels Coprínceps, des del seu primer requeriment formulat al Tribunal Constitucional ja constituït, com desviada de la direcció establerta en el procés constituent, en el sentit que no és un contenciós interposat contra l'òrgan, del qual emana la norma, sotmès a les regles d'un procediment jurisdiccional contradictori i menys encara a instància de part –aspectes tots ells que es desprenen de dita llei–. Es tracta d'un procediment únic i singular de verificació de la constitucionalitat de les lleis per a exercir les funcions atribuïdes constitucionalment als Coprínceps, sota el control de l'òrgan suprem d'interpretació de la Constitució. L'assenyalament es reiterarà en alguns dels escassos requeriments interposats –5 entre el 1993 i l'agost del 2019–.

Malgrat que el Tribunal Constitucional reconegué la inconstitucionalitat d'alguns aspectes secundaris derivats de la regulació legal del requeriment referit –legitimació, postulació, etc.–, no obstant això, no acollí la iniciativa d'una proposta de reforma ajustada a la pròpia naturalesa de la institució i al pensament i voluntat de totes les parts en el procés constituent. Per a obviar aquesta confrontació entre les més altes institucions andorranes, ens hem adherit a aquesta proposta consistent a reduir el procediment a la recepció per part del Tribunal Constitucional de dos "*missatges raonats*", provinents, exclusivament, del requeridor i del Consell General, en funció dels quals el Tribunal emetria el seu dictamen sobre la constitucionalitat de la llei.

A partir de l'any 2000, el Consell General adoptà una nova direcció en l'exercici de la seva funció legislativa mitjançant el Decret legislatiu, que exclou el control previ de constitucionalitat. La constitucionalitat d'aquesta nova direcció depèn, no solament de l'acompliment estricte dels requisits exigits amb notable rigor per la Constitució, sinó també del fet que el Decret sigui estrictament de refosa de les lleis –com s'han denominat els adoptats fins ara– i que no pressuposi una extensió del poder reglamentari més enllà dels límits constitucionalment previstos, com ho ha previngut la jurisprudència constitucional.

La projecció del caràcter indivís de la institució i de l'acció dels Coprínceps en l'exercici de llurs funcions en el procediment legislatiu o en el de formació dels Tractats internacionals s'ha ajustat fidelment a les previsions constitucionals. Els casos de no signatura per part d'un Copríncep han sigut també escassos i s'han entès justificats o per

raó de l'estatut personal de cadascun d'ells o per impossibilitat física.

Catorzena.- El reconeixement i l'establiment de relacions diplomàtiques amb el Principat d'Andorra

- La implementació de la Constitució andorrana del 1993 assolí immediatament la consolidació de la sobirania exterior del Principat. Els fets més decisius a tal efecte s'esdevingueren durant el període transitori: l'adhesió a la Carta de les Nacions Unides, la conclusió del Tractat Trilateral amb Espanya i França i l'Acord amb Espanya relatiu a l'estatut del Copríncep Episcopal.

La pertinença a les Nacions Unides era el fet més altament constitutiu de la sobirania exterior del Principat d'Andorra. El Govern es va acollir a la via que ofería l'article 4 de la Carta de les Nacions Unides, poc després de l'entrada en vigor de la Constitució del 1993, assumint, per raons polítiques, la hipòtesi de l'incompliment dels requisits exigits per l'ordenament intern del Principat, si bé posteriorment el Consell General aprovà la declaració del Cap de Govern d'acomplir les obligacions resultants de l'adhesió a dita Carta i els Coprínceps manifestaren el consentiment de l'Estat a obligar-se en el mateix sentit.

El Tractat Trilateral amb els Estats veïns conté el reconeixement solemne de l'Estat andorrà, la decisió d'establir relacions diplomàtiques i el marc de les relacions trilaterals o bilaterals amb formulacions genèriques remetent les qüestions concretes a acords posteriors, els quals han palesat la seva alta virtualitat de condicionar l'exercici dels poders públics andorrans.

L'Acord amb Espanya sobre l'estatut del Copríncep Episcopal reconeix al Bisbe d'Urgell la seva qualitat de Copríncep i la condició de persona internacionalment protegida amb el consegüent règim d'inviolabilitat i d'immunitats de la persona del Copríncep i dels seus serveis.

L'admissió del Principat d'Andorra com a 184è membre de l'Organització de les Nacions Unides obrí la via a l'ingrés d'Andorra a les principals Organitzacions tant d'àmbit universal com d'àmbit regional. El precedent creat pel Tractat Trilateral propicià un corrent intens de reconeixement i d'establiment de relacions diplomàtiques entre el Principat i altres Estats, el nombre dels quals ha ascendit fins a 141 a mitjan de l'any 2019. Aquesta obertura en les relacions d'Andorra amb altres Estats ha propiciat la conclusió de nombrosos tractats multilaterals i bilaterals, així com acords bilaterals.

Quinzena.- Una nova perspectiva del desenvolupament institucional andorrà

- La recerca realitzada per aquest estudi, que conflueix en l'objectiu enunciat en el seu títol, permet una cloenda, formulada amb molta abstracció, sobre el desenvolupament institucional andorrà. Des de la modèstia que imposa una recerca tan complexa, es pot considerar amb potencialitat d'implicar certa novetat enfront d'estereotips freqüents en la bibliografia sobre Andorra.

L'embrió del poder públic andorrà de base popular preexistí al poder senyorial feudal. Ambdós poders coexisteixen en el decurs de segles i es desenvolupen en virtut d'una simbiosi mútua: el poder de base popular propicià l'efectivitat del poder sobirà, personalitzat en els Coprínceps, i aquests darrers enfortiren el poder assembleari de tota la Vall conferint-li una primera representativitat democràtica i corroborant la seva legitimitat en la defensa dels seus drets i poders.

Quan les reivindicacions de les Monarquies absolutistes veïnes ocasionen l'inici de l'eclipsi de la consideració sobirana d'Andorra a partir del segle XVIII, que en alguns àmbits perdurà fins a les darreries del segle XX, l'asimetria dels Coprínceps i la interacció de les institucions de base popular sostenen la identitat i la permanència del Principat i propicien la seva evolució vers una síntesi d'elements institucionals heretats del seu desenvolupament secular i de modernitat constitucional –*vetera et nova*–, plasmada en la Constitució del Principat d'Andorra del 1993, adoptada pel Poble Andorrà en l'exercici de la seva pròpia i mai extingida sobirania.

BIBLIOGRAFIA

FONTS DOCUMENTALS

- ARXIU DE CASA DE LA VALL, “*Llibres de privilegis*”, tres volums del 1674, dels quals se n’han conservat dos.
 - Carta del Veguer Francès al Consell General de les Valls, de 26 de novembre del 1790, aprovant les normes establertes pel Bisbe Boltas. Lligam 3, n. 1020.
- ARXIU DE LA CORONA D’ARAGÓ, Privilegis atorgats per Carles I i Felip II (ACA, Reial Patrimoni, BGRP, volum 10, 1731, fol. 37, 109-123, 166).
- ARXIU EPISCOPAL DE LA SEU D’URGELL, Relació de la visita “ad limina” del 1675 del Bisbe Pere de Copons i de Teixidor (1670-1681).
 - “Resumen histórico de las razones sólidas en que se fundan los Obispos de Urgel para mantenerse en la posesión de la Soberanía de Andorra”, vol I, “Obispo de la Dueña y Cisneros. Andorra, Cerdaña, Valle de Arán, Andorra”, (A.C.A.).
 - Carta del Bisbe Josep Boltas i Vélez (1785-1795) al “Príncipe Soberano de los Valles de Andorra, Monarca de Francia” (A.C.A., n. 21).
 - Document del Bisbe Francesc Josep Catalán de Ocón (1757-1762) sobre naturalesa i funcions dels “raonadors” i facultats dels veguers (A.C.A., 98).
 - Document del Bisbe Francesc Fernández de Xátiva i Contreras (1763-1771), sobre composició i funcionament del Consell General (A.C.A., n. 17).
 - Disposicions dels Bisbes Joan Desbach i Martorell (1682-1688) i Simeó de Guinda i Apeztegui (1714-1737), sobre moneda en curs a Andorra (A.C.A., Reg. 92 (1722-1724)).
 - Decret del Bisbe Antoni Pérez Maxo (1627-1633), de l’any 1628, prohibint l’exportació de blat (A.C.A., Reg. 14 (1627-1634)).
 - Reglamentació del comerç del blat, de l’any 1789 (Visites pastorals, segle XVIII).
 - Correspondència entre el Bisbe Josep de Boltas i Vélez (1785-1795) i el Rei Lluís XVI (1774-1792) (A.C.A., n. 21 i n. 22).
 - Carta del Bisbe d’Urgell al Tinent General, Governador i Comandant interí del Principat de Catalunya, de 13 de desembre del 1720 (Reg. 91).
 - Carta del Mariscal, Duc de Berwick, al Bisbe d’Urgell (Reg. 91, fol. 138-139, 148, 151, 152, 154-157,162-164).
 - Establiment de desertors francesos a Andorra després de l’esclat de la Revolució Francesa (A.C.A., doc. 48).
 - Presència dels Comitès de Salut Pública francesos a Andorra (Registre de decrets i expedicions (1785-1795), 8, n. 138, fol. 21).

- Carta del Ministre d'Estat, Manuel Godoy, Duc d'Alcúdia, al Bisbe Josep de Boltas, de 26 de març del 1793 (A.C.A., doc. 50).
 - Relació amb motiu de la visita "ad limina" del Bisbe Francesc de la Dueña i Cisneros (1797-1817), de 22 de desembre del 1803, tramesa a la Santa Seu (Bulas y Reales Ordenes, 1803, doc. 97).
 - Disposicions del Bisbe Josep Caixal, dels anys 1853 i 1854, de caràcter administratiu, fiscal, censals i penes capitals (Libro de comunicaciones, 1853-84, p. 53-55, 175-177, 206).
- ARXIU DE LA DELEGACIÓ PERMANENT DE LA MITRA D'URGELL:
 - Lletra del Copríncep Francès al Copríncep Episcopal, del 17 de novembre del 1944 (ADMU, 412234).
 - Lletra del Copríncep Episcopal al Copríncep Francès, del 9 de desembre del 1944 (ADMU, 412244).
 - Memoràndum del Copríncep Francès al Copríncep Episcopal, del 7 d'agost del 1970 (ADMU, 711153-711154).
 - Memoràndum del Copríncep Francès al Copríncep Episcopal, del 8 de juny del 1971 (ADMU, 711174).
 - Memoràndum del Copríncep Episcopal al Copríncep Francès, del 21 de desembre del 1971 (ADMU, 711234-711237).
 - Memoràndum del Copríncep Francès al Copríncep Episcopal, del 19 d'octubre del 1972 (ADMU, 711261-711266).
- ARXIU DEL MINISTERI D'AFERS ESTRANGERS DE FRANÇA, Privilegis atorgats per Lluís XIV (1643-1715) als andorrans (Andorre, Mémoires et Documents, vol. II).
 - Sobre el comandament de forces públiques andorranes l'any 1881 (C.P., Andorre, 6).
 - Sobre la cessió d'Andorra a Espanya i compensacions territorials (C.P. Espagne 899).
 - Comunicació del Prefecte del Departament de l'Arieja al Ministre de l'Interior francès, de l'1 de març del 1882, sobre conveniència de donar un indult (C.P. Andorre 7).
 - Nota oficial del Ministeri d'Afers Estrangers de França, 8 de desembre de 1925, adreçada al Secretari General de la Societat de Nacions, amb motiu de l'intent del Consell General de les Valls d'adherir-se al Conveni Internacional sobre l'OPI.
 - "Étude sur la Vallée d'Andorre", elaborat per Jean M. Bladé, l'any 1885, a *Andorre, Mémoires et documents, II*.
- ARXIU GENERAL DEL MINISTERI D'AFERS EXTERIORS D'ESPANYA, assumptes referents al nomenament de representants del Consell General a Espanya i França (Polit. 2300).
 - "El Principado de Andorra y el Obispo de Urgel" (Memoria de diciembre del 1909).

- Resposta del Govern francès sobre drets del Bisbe i del Copríncep Francès: AH Pol. 2301.
 - Relacions Consell General amb Espanya i França: Pol. 2300.
 - Informe sobre Andorra elaborat per J. M. Trias de Bes, l'any 1952.
- ARXIU NACIONAL D'ANDORRA, "Resumen histórico de las razones sólidas en que se fundan los Obispos de Urgel para mantenerse en la posesión de la Soberanía en la Valle de Andorra" Informe de l'any 1779, encarregat pel Consejo de Castilla, a l'Arquebisbe de Tarragona, que havia estat Bisbe d'Urgell, Joaquín de Santiyán y Valdivieso.
 - ARXIU SECRET DEL VATICÀ, "Memoria que sobre la situación política de Andorra eleva a la Nunciatura Apostólica el Obispo de Urgel. 1880".
 - Informe en ocasió de la visita "ad limina" del Bisbe d'Urgell de l'any 1883. (Urgellen S. Congr. Concilii Relationes, 1888).
 - "Bases que presenta el Obispo de Urgel al Gobierno de la República Francesa para la reorganización de la fuerza armada de Andorra en sustitución del desarme general propuesto por aquel Gobierno", de 29 de març del 1884 (Correspondència del Bisbe Casañas al Nunci Rampolla del Tíndaro (C. 535, Tit. VI, Rub. I, Sez. II, n. 1, fol. 1.128-1.188).
 - BLADÉ, J. F., "Étude sur la Vallée d'Andorre", a *Andorre. Mémoires et documents*, II, Arxiu del Ministeri Francès d'Afers Estrangers, 1885.
 - CONSELL GENERAL DE LES VALLS D'ANDORRA, *La cuestión de Andorra. Exposiciones elevadas por el Consejo General de los Valles de Andorra al Excmo. Obispo de Urgel y al Santísimo Padre*, Barcelona, 1894.
 - Informe del Consell General sobre les conversacions mantingudes amb els Serveis del Copríncep Francès, 20 de maig del 1990.
 - HERRERO DE MIÑÓN, M., "Sobre algunos aspectos del proceso de reforma de las instituciones andorranas", Informe al Consell General de les Valls, exemplar mecanografiat del 13 de desembre del 1991.
 - "Dictamen sobre el anteproyecto de Constitución de Andorra", exemplar mecanografiat, 2 de març del 1992.
 - LUCHAIRE, F., "Avis sur le projet de Constitution de l'Andorre", exemplar mecanografiat, sense data.
 - TRIAS DE BES, J. M., Informe sobre Andorra, Text manuscrit dipositat a l'Assessoria Jurídica Internacional del Ministeri d'Afers Exteriors, Madrid, 1952.

- TRIBUNAL DE LA INQUISICIÓ, Carta al Bisbe d'Urgell, 12 de març del 1819, *Arxiu Episcopal d'Urgell, papers solts*.
- VIVER PI-SUNYER, C. - CARRILLO, M., "Informe sobre l'avantprojecte de Constitució d'Andorra", exemplar mecanografiat, febrer del 1992.

FONTS BIBLIOGRÀFIQUES

- ABADAL, R. D', *Catalunya carolíngia*, vol. II: *Els diplomes carolíngis a Catalunya*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 1926-1952.
 - *Catalunya carolíngia*, vol. III: *Els comtats de Pallars i Ribagorça*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 1955.
 - *Els primers comtes catalans*, Teide, Barcelona, 1958.
 - "La batalla del adopcionismo en la desintegración de la Iglesia visigoda: discurso leído en la recepción pública de D. Ramón de Abadal i de Vinyals, en la Real Academia de Buenas Letras de Barcelona", Barcelona, 1949.
- ALBAREDA, J., *La guerra de sucesión española (1700-1714)*, Crítica, Barcelona, 2012.
- AMANN, E., "El adopcionismo español", a FLICHE-MARTIN, *Historia de la Iglesia*, vol. VI: *Los carolingios*, Edicep, València, 1975, p. 123-147.
- ANTHONY, R., "Recherches sur la situation politique de l'Andorre au XVIème siècle", *Mélanges Iorga*, París, 1933.
- ALBERT, P. - ROVIRA, J., *Usatges de Barcelona i Commemoracions de Pere Albert*, Ed. Barcino, Barcelona, 1933.
- AZAÑA, M., *Diarios, 1932-1933. Los cuadernos robados*, Ed. Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1997.
- BADOSA COLL, F., "Observacions a l'avantprojecte de Constitució andorrana", a "El Procés", I, p. 400-408.
- BALLESTEROS BERETTA, A. *Síntesis de Historia de España*, Salvat Editores, Barcelona, 1950.

- BARAUT I OBIOLS, C., “Els privilegis atorgats pels Bisbes d’Urgell a les Valls d’Andorra (segles XIII-XVIII)”, *Quaderns d’Estudis Andorrans*, n. 3, Andorra, 1978, p. 21-74.
 - “Un recull de documents andorrans del segle XVIII”, *Quaderns d’Estudis Andorrans*, n. 3, Andorra, 1978, p. 101-130.
 - *Cartulari de la Vall d’Andorra, segles IX-XIII*, vol. I, Conselleria d’Educació i Cultura del Govern d’Andorra, Andorra, 1988 (2a edició).
 - “La intervenció carolíngia antifelicianiana al Bisbat d’Urgell i les seves conseqüències religioses i culturals (segles VIII-IX)”, a PERARNAU, J., *Jornades internacionals d’estudi sobre el Bisbe Feliu d’Urgell*, Barcelona-la Seu d’Urgell, 2000, p. 155-193.
 - “El lloc de Ciutat, primitiu nucli urbà de La Seu d’Urgell en l’època romana a la fi de l’edat mitjana”, *Miscel·lània*, La Seu d’Urgell, 2003.
 - “La intervenció carolíngia antifelicianiana al Bisbat d’Urgell i les seves conseqüències religioses i culturals” (segles VIII-IX), *Miscel·lània*, La Seu d’Urgell, 2003.
 - “La data de l’acta de consagració de la Catedral carolíngia de La Seu d’Urgell”, *Urgellia*, vol. 7, (1984-1985), p. 515-529.

- BARAUT, C - CASTELLS, J. - MARQUÉS, B. - MOLINÉ, E., *Episcopologi de l’Església d’Urgell, segles VI-XXI*, La Seu d’Urgell, Societat Cultural Urgel·liana, 2002.

- BARTUMEU MARTÍNEZ, I., *Introducció al sistema constitucional del Principat d’Andorra*, Col·lecció jurídica set claus, Premsa Andorrana – Fundació Julià Reig. Andorra, 2010.

- BAUDON DE MONY, CH., “La Vallée d’Andorre et les Évêques d’Urgel au Moyen Âge. Réponse à J. A. Brutails”, *Revue des Pyrénées et de la France méridionale*, IV, Toulouse, 1892, p. 561-571.
 - *Relations politiques des Comtes de Foix avec la Catalogne jusqu’au commencement du XIVème siècle*, II, 11-12, Picart et fils, Paris, 1886.
 - “Origines historiques de la question d’Andorre”, *Bibliothèque de l’École de Chartres*, XLVI, Paris, 1885, p. 95-107.

- BÉLINGUIER, B., *La condition juridique des Vallées d’Andorre*, Éditions A. Pedone, Paris, 1970.

- BENEDICTOW, OLE J., *La peste negra (1346-1353). Historia completa*, Tres Cantos, Madrid, 2011.

- BOISSET, L., *République d’Andorre. Historique de la Révolution de 1880-1881*, Imprimerie Ardoin Frères et Cie, Niça, 1886. Edició de Casimir Arajol, Nadal, 2011.

- BOUTARIC, E. P., *Actes du Parlement de Paris*, vol. II, Paris, 1863-1867.
- BREGOLAT OBIOLS, E., “La Andorra contemporánea”, Memoria de la Escuela Diplomática, Madrid, 1971.
- BROECHX, E., *Le catharisme*, Hoogstraten, 1916.
- BRUTAILS, J.-A., “Études critiques sur les origines de la question d’Andorre. Réponse à Baudon de Mony”, *Revue des Pyrénées et de la France méridionale*, 3, Toulouse, 1891, p. 960-994.
 - “A propos de la question d’Andorre”, *Revue des Universités du Midi*, t. IV, 1898, p. 343-344.
 - “Vallées d’Andorre, Bulletin historique regional”, *Revue des Universités du Midi*, 1897.
 - *La coutume d’Andorre*, E. Leroux, Paris, 1904. 2a edició: Ed. Casal i Vall, Andorra la Vella, 1952.
- BUYREU, J., “La guerra de successió i les seves conseqüències com a eixos vertebradors del segle XVIII andorrà”, a *Polítar Andorrà*, edició Consell General, 2015, p. 59-95.
- CARLYLE, R. A., *Il pensiero politico medievale*, vol. II, Bari, 1959.
- CLARKE, M., *The Foreign Policy System: A Framework for Analysis*, Cheltenham, 1989.
- COLLIARD, J. C., “L’État d’Andorre”, *Annuaire Français de Droit International*, Paris, 1993, p. 380 i s.
- CONSELL GENERAL DE LES VALLS D’ANDORRA.
 - *Memòria de reforma institucional*, Publicacions del M.I. Consell General de les Valls, Casa de la Vall, Andorra, 1978.
 - *El Procés Constituent de la Constitució del Principat d’Andorra. Comissió Especial encarregada del Procés Constitucional, 1990-1992*, vol. I, Andorra, 2006.
 - *El Procés Constituent de la Constitució del Principat d’Andorra, Comissió Tripartida encarregada del Procés Constituent, 1991-1992*, vol. II, Andorra, 2006.
 - *La Constitució del Principat d’Andorra. Vint anys després (1993-2013)*. Transcripció de les Conferències i debats del 20è aniversari de la Constitució, Andorra, 2014.
 - *Recull de la legislació i dels acords del Consell General*, Consell General del Principat d’Andorra, Andorra, 2004 (Recull fins l’any 2000). Volum únic: Legislatura

constituent; Volum II: Primera i Segona legislatura constitucional.

- COROMINES, J., "Toponímia andorrana", *Recueil des travaux offerts à M. Clovis Brunel*, I, París, 1955.
- *Estudis de toponímia catalana*, vol. II (Toponímia d'Andorra), Biblioteca filològica Barcino, Barcelona, 1970.
- CORTS I BALAY, R., *Regests de la documentació del segle XIX sobre Catalunya i la Santa Seu conservada a l'Arxiu Secret del Vaticà, II, Fons de la Nunciatura de Madrid, (1877-1997)*, Facultat de Teologia de Catalunya, Barcelona, 2007.
- CHIARELLI, G., "Sovranità", *Novissimo Digesto Italiano*, Torí, 1930.
- DELARUELLE, E., "Le Catharisme en Languedoc vers 1200, une enquête", *Annales du Midi*, 72, 1960, p. 149-167.
- DESPAGNET, F., *Essai sur les protectorats*, París, 1896.
- DESCHEEMAER, J., "Histoire secrète des Vallées d'Andorre", a *Histoire pour tous*, n. 100-101, 1968.
- DESSHEEMAER, J. - MORELL, A., *Carta pobla d'Andorra. Anàlisi jurídica i història d'una suggestiva realitat*, Andorra, 1987.
- DIARIO "EL CORREO MILITAR", del dia 19 d'abril del 1886, Notícies sobre els desordres socials a Andorra.
- DINH, N. Q. - DAILLER, P. - PELLET, A., *Droit international public*, L.G.D.J., París, 1980.
- DOUCHET, H., "La Principauté d'Andorre et la question andorrane", *Revue Française*, París, 1898.
- DÜMMLER, E., *Epistolarum tomus III, Epistolae merovingici et karolini aevi*, Berlín, 1892, I, 95.
- DUVERGER, M., *La réforme des institutions d'Andorre*, París, 1981. Exemplar mecanografiat.
- ENGELHART, E., *Les protectorats anciens et modernes*, Éditions A. Pedone, París, 1986.

- FITER I ROSSELL, A., *Manual Digest de las Valls neutras d'Andorra*, Manuscrit del 1748. Edició del Consell General de les Valls, Andorra la Vella, 1987.
- FONT RIUS, J. M. - GUBERN, R., "Perfil esquemàtic de la història constitucional de Andorra", *Problèmes actuels des Vallées d'Andorre*, Éditions A. Pedone, Toulouse, 1970, p. 9-31.
- GECK, W. K., "Kolonialklausel", *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlín, II, 1961.
- GUGGENHEIM, P., *Répertoire suisse de droit international public (1914-1939)*, Berne-Bâle, 1975, p. 522 i s.
- GONZÁLEZ I VILALTA, A., *La cruïlla andorrana de 1933*, Fundació Julià Reig, Andorra-Tarragona, 2009.
- GONZÁLEZ, Z., *Historia de la filosofía*, Segona edició. Agustín Jubera, Madrid, 1886.
- GONZÁLEZ HONTORIA, M., *Tratado de Derecho Internacional*, 1928, Madrid.
- GUILAINE, J. - MARTZUFF, M., (Directors), *Les excavations à la Balma de la Margineda (1979-1991)*, Ministeri d'Afers Socials i Cultura, Govern d'Andorra, Andorra, 1995.
- GUILLAMET, J., "Revisió del problema de la Carta Pobla", *Butlletí del Comitè Andorrà de Ciències Històriques*, Andorra, 1987.
- HAURIU, A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, 1971.
- HINOJOSA, E. DE, *Estudios sobre la historia del Derecho Español*, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón, Madrid, 1903 (nueva edición por Analecta Editorial, Pamplona, 2003).
- JOMTOB, Natanael, *La Inquisición sin máscara*, Cadis, Imprenta de Don Josef Niel, 1911 (Reimpresió facsímil per Antoni Puigblanch, Patronat Municipal de Cultura de Mataró, Ed. Alta Fulla, 1988).
- LAFERRIÈRE, J., *Manuel de droit constitutionnel*, París, 1947.

- LAMPUER, P., “L’application des Traités dans les territoires et départements d’outre-mer”, *Annuaire français de droit international*, 1960, p. 907-924.
- LEA, H. CH., *A History of the Inquisition of Spain*, Nova York, 1906-1908. 4 vol.
- LOEWENSTEIN, K., *Verfassungslehre*, Tübingen, 1959.
 - *Teoría de la constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1976.
- LÓPEZ, J., “Informe que dio el P. Boltas, consultado por el Conde de Floridablanca sobre una Embajada en Marruecos”, *Revista Mauritania*, gener-febrer, 1940.
- LÓPEZ, E. - PERUGA, J. - TUDEL, C., *L’Andorra del segle XIX (De la Nova Reforma a la Revolució de 1881)*, Conselleria d’Educació i Cultura, Andorra, 1988.
- LLORENTE , J. A., *Historia crítica de la Inquisición española*, Madrid, 1822.
- LLUELLES, M. J., “Andreu Masó i López, protagonista de les relacions institucionals andorranes durant la segona república espanyola”, *Quaderns d’Estudis Andorrans*, Andorra, 7, 1996, p. 49 i s.
- MAISTRE, COMTE J. DE, *Lettre à un Gentilhomme Russe sur l’Inquisition espagnole*, Lió, 1837.
- MALCOM, L., *La otra historia de los cátaros*, Ed. Martínez Roca, Barcelona, 2001.
- MARQUÉS I OSTE, N., *La reforma de les institucions d’Andorra (1975-1981). Aspectes interns i internacionals*, Ed. Virgili i Pagés, Lleida, 1989.
 - *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats (1900-1979)*, Ed. Casal i Vall, Andorra, 1980.
 - *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats (1980-1993)*, Lleida, 1998.
 - “La sobirania d’Andorra en el Manual Digest”, edició del *Manual Digest* pel Consell General de les Valls, Andorra la Vella, 2000, p. 127-134.
 - *Les institucions públiques del Principat*, Col·lecció Dret andorrà, Andorra, 2005.
 - “Jean Auguste Brutaills: de la Qüestió d’Andorra a la Coutume d’Andorre”, a *“Ex libris Casa Bauró”*, publicació anual de la Biblioteca Nacional, n. 9, Andorra, 2006, p. 28-38.
 - *La Constitució del Principat d’Andorra. La resposta als reptes de les institucions preconstitucionals en el segle XX*, Manuscrit de prompta publicació (2016).

- MARTÍNEZ SHAW, C., “Las Cortes de Cádiz”, a *Nueva Historia de España. La historia en su lugar*, vol. 8, Planeta, Barcelona, 2002, p. 99 i s.
- MAS, D., “La ramaderia a Andorra al segle XVIII”, *Quaderns d’Estudis Andorrans*, n. 7, Andorra, 1996.
- MÉRIGNAC, A., “Situation actuelle et les rapports de l’Andorre, de la France et de l’Espagne”, *Bulletin du Comité des travaux historiques et scientifiques*, Toulouse, 1899.
- MERTENS, F. DE, *Traité de Droit International*, París, 1889.
- MIRET I SANS, J., *Investigación histórica sobre el Vizcondado de Castellbó: con datos inéditos de los Condes de Urgel y de los Vizcondes de Ager*, Impremta la catalana de J. Puigventós, Barcelona, 1900.
 - *Noves i documents inèdits sobre la família senyorial de Caboet: la qüestió d’Andorra*, Barcelona, 1918.
- MITRE, E., *Fantasmas de la sociedad medieval. Enfermedad, peste, muerte*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2004.
- MOLAS, I., *Derecho constitucional*, Tecnos, Barcelona, 2016.
- MOLINÉ, E., “Les relacions de les visites *ad limina Apostolorum* dels Bisbes d’Urgell, 1597-,1821”, *Urgellia*, IV, 1981.
 - “La sobirania andorrana i la pesta dels anys 1720-1721”, *Quaderns d’Estudis Andorrans*, 5 (1990), p. 21-48
 - “Simó de Guardiola, Bisbe d’Urgell i Príncep Sobirà de les Valls d’Andorra (1827-1851)”, *Quaderns d’Estudis Andorrans*, n. 9, Andorra, 2012.
- MORALES, A. - MAS Y MONZÓ, F., *Patronato eclesiástico de los Reyes de España*, Madrid, 1854.
- MORELL, A., *52 dies d’ocupació*, Pagés Editors, Lleida, 2008.
- MORENO MARTÍNEZ, Doris, *Representación y realidad de la Inquisición en Cataluña. El conflicto de 1568*, Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 2002.
- MUÑOZ Y ROMERO, T., “Discurso leído ante la Real Academia de la Historia”, Madrid, 1860.

- OPPENHEIM, L., *International Law*, 2 toms, Londres, 1955 (edició preparada per LAUTERPACH).
- ORLANDIS, J., *Historia de la Iglesia*, vol. I: *La Iglesia antigua y medieval*, Ed. Palabra, Madrid, 1989.
- OURLIAC, P., “Existe-t’il une nationalité andorrane?”, *Mélanges Jacques Maury*, vol. I, París, 1960, p. 403-415.
- PALLEROLA, F., *El Principado de Andorra y su constitución política*, Artes Graficas Soy y Benet, Lleida, 1912.
- PANIAGUA REDONDO, R., “Andorra: Naciones Unidas y los Derechos Humanos”, *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 45-59.
- PASQUIER, F., “Charte fausse de l’organisation de l’Andorre sous Charlemagne”, *Bulletin Historique et Philologique*, 1986.
- PÉREZ-MADRID, F. - CASTELLÀ, J. M., “La enseñanza de la religión en Andorra: la constitucionalidad del Acuerdo del Principado y la Santa Sede”, *Jus canonicum*, Pamplona, n. 98, 2009, p. 469-507.
- PIERINI, F., *Curso de historia de la Iglesia*, vol. I: *La Edad antigua*, Ed. San Pablo, Madrid, 1955.
- PONCE MARTÍNEZ, C. F., “Algunos aspectos relevantes para el Derecho internacional público en la Constitución de Andorra”, *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, opus cit., p. 99-126.
- PORCIOLES, J. M., “Andorra i el Manual Digest”, Introducció a l’edició del *Manual Digest* a càrrec del Consell General de les Valls, Andorra, 1987, p. IX-XLII.
- PORTA, V., *Biografía del Excmo. y Ilmo. D. José Caixal y Estradé, Obispo de Urgel*, Barcelona, 1898.
- PUIG, A., *Polítar andorrà*, 1763, manuscrit. Edició a cura d’ARMENGOL, L. - MAS, M. - MORELL, A., Andorra, 1983. Nova edició a cura d’Ignasi J. Baiges Jardí, Consell General, Principat d’Andorra, Andorra, 2015.

- PUJOL, P., “De paleografia visigòtica a Catalunya: El Còdex de l’Apocalipsi de Beal, de la Catedral d’Urgell”, *Obra completa a cura de Joan Riera i Simó*, Andorra, 1984.
- RATON, P., *L’estatut internacional de la Principauté d’Andorre*, 2ème édition, mise à jour, Andorra la Vella, 1984.
- REIFFENSTUEL, A., *Jus canonicum universum*, Antverpiae, 1700-14.
- RIOS, F. DE LOS, *Vida e Instituciones del pueblo de Andorra, una supervivencia señorial*, Tipog. de la Rev. de arch., bibl. y museos, Madrid, 1920.
- RODRIGO, FR. J., *Historia verdadera de la Inquisición*, Madrid, 1876-1877, 3 volums.
- RODRÍGUEZ DE CAMPOMANES, P., *Tratado de la Regalía de España, ó sea el Derecho Real de nombrar a los beneficios eclesiásticos de toda España y guarda de todas sus iglesias vacantes*, París, 1830.
- RODRÍGUEZ CASADO, V., *Política marroquí de Carlos III*, Madrid, 1946.
- ROUSSEAU, CH., “Les Vallées d’Andorre, une survivance féodale dans le monde contemporain”, *Symbolae Verzyjl*, la Haia, 1958, p. 337-346.
- RUBIO, J., *El reinado de Alfonso XII. Problemas iniciales y relaciones con la Santa Sede*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1998.
- SALMON, J. A., *La reconnaissance d’État*, E. Colin, París, 1971.
- SÁNCHEZ DE LA CAMPA, J. M., *El Valle de Andorra. Examen crítico del origen, naturaleza y circunstancias de los privilegios que disfrutaban los andorranos, y de los perjuicios que irrogan al Tesoro, a la agricultura, al comercio y a la industria nacional*, Barcelona, 1846.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., “La Constitución de Andorra y el Derecho internacional público”, *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, opus cit., p. 21-44.
- SERMET, J., “L’économie des communications dans la géographie de l’Andorre”, *Les problèmes actuels des Vallées d’Andorre*, París, 1970, p. 33-85.
- SIX, J., *Les institutions politiques du Val d’Andorre*, “La Croix du Nord”, Lilla, 1901.

- SOLDEVILA, F. - VALLS TABERNER, F., *Història de Catalunya*, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Novagràfik, Montcada i Reixac, 2002.
- SOTOMAYOR, M., "La Iglesia en la España romana", *Historia de la Iglesia en España*, vol. I, BAC, Madrid, 1979.
- STEINBERGER, H., "Sovereignty", *Enciclopedia of Public International Law*, Amsterdam – Nova York- Tòquio, 1987, p. 397-418.
- SUAREZ, F., *De legibus*, Coimbra, 1612.
- TAYLOR, P. J., *Political Geography*, Ed. Longman, Londres, 1993.
- THOUZELLIER, CH., *Catharisme et valdéisme en Languedoc à la fin du XIIème et au début du XIIIème siècle. Politique pontificale. Controverses*, París, 1966.
- TRIAS I GIRÓ, J. DE D., *Constitución política y personalidad internacional del Principado de Andorra*, Barcelona, 1890.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL D'ANDORRA, *Jurisprudència constitucional*, Andorra.
- ULRICH, B., *Apuntes sobre los Valles neutrales de Andorra*, 1852, manuscrit dipositat a la Biblioteca del Seminari Diocesà de Barcelona, publicat per VIDAL I GUITART, J. M., *Instituciones políticas y sociales de Andorra*, Madrid, 1949, p. 361-462.
- VACANDARD, E., *L'Inquisition*, París, 1907.
- VALDEAVELLANO, L. G. DE, *Curso de historia de las Instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, III, Madrid, 1973.
- VALLS, A., *Memoria acerca de la soberanía que corresponde a la nación española en el Valle de Andorra como parte integrante de la provincia de Cataluña*, Barcelona, 1820.
- VARIS, *Monumenta Germaniae Historica*, Hannover, 1906.

- VARIS, *Deutsche Genossenschaftrecht*, II, Weidmann, 1886.
- VALLS I TABERNER, F., *Privilegis i ordinacions de les Valls Pirinenques, III, Valls d'Andorra*, Imp. de la Casa de Caritat, Barcelona, 1920, XXXVI.
- VENTURA, J., "El catarismo en Catalunya", *Boletín de la Real Academia de Buenas Letras de Barcelona*, Barcelona, 1960-1962.
- VERDROSS, A., *Universelles Volkerecht. Theorie und Praxi*, Berlín, 1984.
- VICENÇ VIVES, J., *Historia general moderna. Siglos XV-XVIII*, Ed. Vicenç Vives, Barcelona, 1988.
- VILAR, A., *L'Andorre*, París, 1904.
 - "L'Andorre", *Revue d'Europe et de l'Amérique*, febrer 1908.
- VILLANUEVA, J., *Viage literario a las iglesias de España. Viage a Urgel*, tomo 10, Impremta Oliveres, València, 1821.
- VIÑAS FARRÉ, R., "Personalidad de las leyes", *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, vol. XIX, Barcelona, 1989, p. 653-663.
 - "El Treaty Making Power y la representación internacional del Principado de Andorra", *Revista Jurídica de Catalunya*, n. 2, 1976, p. 319-342.
 - "La protección de los andorranos en el extranjero y el establecimiento de relaciones consulares con el Principado de Andorra", *Libro Homenaje al profesor Luís Martín-Ballester*, Saragossa, 1983, p. 639-663.
 - "Las sociedades civiles y mercantiles en Andorra. Evolución legislativa y derecho vigente", *La Notaría*, Barcelona, 1986, p. 319-352.
 - *La nacionalitat andorrana*, Institut d'Estudis Andorrans, Andorra la Vella, 1980.
 - *Nacionalitat i Drets polítics al Principat d'Andorra*, la Seu d'Urgell, Edicions Andorra Avui, 1989.
 - "La reforma del estatuto internacional del Principado de Andorra", *REDI*, vol. XLV, 1993, p. 596-604.
 - "Régimen de la nacionalidad y de la extranjería en el Derecho andorrano", *Andorra en el ámbito jurídico europeo. XVI Jornadas de la Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Principado de Andorra, 21-23 de septiembre de 1995*, Madrid, Jefatura del Estado Andorrano, Copríncipe Episcopal, Marcial Pons, 1995, p. 143-192.
 - "Andorre", *Nationalité, Notarial Répertoire*, Editions du Juris-Classeur, París, 1996.
 - "Andorran Diplomatic Practice, Treaties and other International to which Andorra is Party", *Spanish Yearbook of International Law*, vol. IV (1995-1996), Martinus Nijhoff Publishers, la Haia - Boston - Londres, 2001.

- *Dret internacional privat del Principat d'Andorra*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2002.
 - "El Principat d'Andorra dins de l'euro", *L'emissió de moneda a Andorra, d'uns inicis entrebancats a la consolidació*, Papers de recerca històrica, volum 7, Societat Andorrana de Ciències, Andorra, 2013, p. 57-64.
-
- VOLTES BOU, P., *La guerra de sucesión*, Planeta, Barcelona, 1990.

 - WEILLENMANN, F., *Die Wahrheit über Andorra*, Opfikon-Zuric, 1939.

 - ZEMANEK, K., *L'etatut internacional de l'Andorre. Situation actuelle et perspectives de réforme*, Viena, 1980. Exemplar mecanografiat.

ANNEX I: QUADRE COMPARATIU SOBRE LES POSICIONS DE LES TRES REPRESENTACIONS EN EL SI DE LA COMISSIÓ TRIPARTIDA

QUADRE COMPARATIU: TÍTOL I		
PCG	PCEp	CPA
SOBIRANIA		
<p>- “La sobirania resideix en el poble i d’ell es deriven tots els poders de l’Estat, que seran exercits d’acord amb la present Constitució”. I(1): “El Procés”, II, Annex 1, p. 63.</p> <p>- “La sobirania resideix en el poble andorrà, el qual l’exerceix a través dels seus representants i de les institucions en la forma prevista per la present Constitució”. I(2): ibídem, I, Annex 2.</p> <p>- “La sobirania resideix en el poble andorrà, i l’exerceix a través de les eleccions, del referèndum i les institucions que estableix aquesta Constitució”. I(3): ibídem, I, p. 252.</p> <p>- “La sobirania resideix en el poble andorrà, el qual l’exerceix a través de les diferents classes de participació i de les institucions que estableix aquesta Constitució”. I(4): ibídem, II, Annex 5, p. 65.</p>	<p>Conforme solament amb aquesta formulació. I(5): “El Procés”, II, p. 58.</p>	<p>“La sobirania resideix en el poble andorrà, que l’exerceix per mitjà de les diferents classes de participació i de les institucions que estableix aquesta Constitució”. I(6): CPA, article 1.3.</p>
RÈGIM POLÍTIC		
<p>El règim d’Andorra és el parlamentari”. I(7): “El Procés”, I, p. 323.</p>	<p>“El règim d’Andorra és el Copríncipat Parlamentari”. I(8), ibídem, II, p. 280 i s.</p>	<p>“El règim polític d’Andorra és el Copríncipat parlamentari”. I(9), CPA,</p>

<p>EL TÍTOL</p> <p>-“Del Coprincipat”, III(1): “El Procés”, I, p. 330.</p>	<p>TÍTOL III</p> <p>-“Els Coprínceps”. III(2): Ibídem, I, p. 392; II, p. 280-281.</p>	<p>article 1.4.</p> <p>“Dels Coprínceps”, III(3): CPA, Títol III.</p>
<p>PRINCIPIS SOBRE LA INSTITUCIÓ DELS COPRÍNCEPS</p>		
<p>- “La funció constitucional de cap de l’Estat correspon a ambdós Coprínceps, institució històricament arrelada a la tradició política d’Andorra”. III(4): “El Procés”, I, p. 330.</p> <p>- “Els seus titulars són el bisbe d’Urgell i el cap de l’Estat francès”. III(7): ibídem, I, p. 330.</p> <p>- “... gaudeixen dels mateixos poders d’acord amb la Constitució i les lleis”. III(10): ibídem, I, p. 330.</p> <p>- “... els poders dels Coprínceps són iguals i derivats de la Constitució”. III(11): ibídem, II, p. 287.</p> <p>- “cadascun d’ells serà proclamat com a Copríncep pel Ple del Consell en sessió extraordinària i solemne, després d’haver jurat o promès acatament a aquesta Constitució”. III(14): ibídem, I, p. 330.</p> <p>- “Els Coprínceps són</p>	<p>- “D’acord amb la tradició institucional d’Andorra els Coprínceps són, conjuntament i indivisament, els caps de l’Estat i n’ostenten la més alta representació”. III(5): “El Procés”, I, p. 393; II, p. 283, 287.</p> <p>- “... són el bisbe d’Urgell i el cap de l’Estat francès, a títol personal i exclusiu”. III(8): ibídem, II, p. 288-289.</p> <p>- “... els Coprínceps tenen poders iguals, que els hi dona la Constitució”. III(12): ibídem, II, p. 288.</p> <p>- (Qüestiona el concepte de “proclamació” i interroga si s’exigeix la presència física com era històricament el cas del Copríncep episcopal). III(15): ibídem, II, p. 292.</p> <p>- “Els Coprínceps són símbol i garantia de la permanència i continuïtat d’Andorra, de la seva sobirania i independència i del manteniment de les tradicionals relacions amb</p>	<p>- “D’acord amb la tradició institucional d’Andorra els Coprínceps són, conjuntament i indivisa, el Cap de l’Estat, i n’assumeixen la representació més alta”. III(6): CPA, article 43.1.</p> <p>- “Els Coprínceps, institució sorgida dels Pareatges i de la seva evolució històrica són, a títol personal i exclusiu, el Bisbe d’Urgell i el President de la República Francesa”. III,(9): CPA, article 43.2.</p> <p>- “Llurs poders són iguals i derivats de la present Constitució”. III(13): CPA, article 43.2.</p> <p>- “Cadascun d’ells jura o promet exercir les seves funcions d’acord amb la present Constitució”. III(16): CPA, article 43.2.</p> <p>- “ Els Coprínceps són símbol i garantia de la permanència i continuïtat d’Andorra, així com de la seva independència i del manteniment de l’esperit paritari en les tradicionals relacions d’equilibri amb</p>

<p>garantia amb la seva funció arbitral i moderadora del bon funcionament dels poders polítics i de les institucions. Així mateix, són símbol de la permanència i continuïtat d'Andorra i de la seva independència". III(17): ibídem, I, p. 330, 294.</p>	<p>els Estat veïns. Manifesten el consentiment de l'Estat a obligar-se internacionalment. III(18): ibídem, II, 293.</p> <p>- "Els Coprínceps arbitren i moderen el bon funcionament dels poders públics i de les institucions". III(20): ibídem, II, p. 293.</p> <p>- "... llevat dels casos constitucionalment previstos, els Coprínceps no estan sotmesos a responsabilitat". III(23): ibídem, II, p. 297.</p>	<p>els Estats veïns. Manifesten el consentiment de l'Estat andorrà a obligar-se internacionalment, d'acord amb la Constitució". III(19): CPA, article 44.1.</p> <p>- "Els Coprínceps arbitren i moderen el funcionament dels poders públics i de les institucions, i a iniciativa ja sigui de cadascú d'ells, ja sigui del Síndic General o del Cap de Govern, són informats regularment dels afers de l'Estat". III(21): CPA, article 44.2.</p> <p>- "Llevat dels casos previstos en la present Constitució, els Coprínceps no estan subjectes a responsabilitat". III(24): CPA, article 44.3.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

EXERCICI DELS PODERS DELS COPRÍNCEPS

<p>Actes contrasignats</p> <p>"En els termes previstos per aquesta Constitució, són actes deguts i conjunt dels coprínceps, la validesa dels quals requerirà la contrasignatura del cap de Govern o, en el seu cas del síndic, els següents:" III(25): ibídem, I, p. 330-331.</p> <p>"A. La convocatòria d'eleccions i de referèndum d'acord amb allò que preveu la Constitució"</p>	<p>(Qüestiona el concepte "d'acte degut" –la dita "compétence liée"- per ser doctrinalment controvertit i proposa substituir-lo per "acte contrasignat". Qüestiona també el terme "conjunt" per ser una deformació de l'"indivís" tradicional andorrà, el qual permet la validesa d'actes en virtut de la decisió d'un sol Copríncep. III(26): ibídem, II, p. 297 i s.</p> <p>"Acrediten els representants diplomàtics i els representants diplomàtics estrangers s'acrediten davant de</p>	<p>"Els Coprínceps, amb la contrasignatura del Cap de Govern o, en el seu cas, del Síndic General, que n'assumeixen la responsabilitat política: III(27): CPA, article 45.1.</p> <p>"a) Convoquen les eleccions generals d'acord amb la Constitució.</p> <p>b) Convoquen referèndum d'acord amb els articles 76 i 106 de la Constitució.</p> <p>c) Nomenen el Cap de Govern segons el procediment previst en la Constitució.</p> <p>d) Signen el decret de</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>“B. El nomenament del cap de Govern, segons el procediment de l'article...de la present Constitució”.</p>	<p>cadascun d'ells”. III(28): ibídem, II, p. 298.</p>	<p>dissolució del Consell General segons el procediment de l'article 71 de la Constitució.</p>
<p>“C. La dissolució del Parlament, segons el procediment de l'article...de la present Constitució”.</p>	<p>(Qüestiona la formulació de la proposta per no ser ajustada al Dret internacional ni al tenor de l'article 44.1 de la Constitució). III(30): ibídem, II, p. 299.</p>	<p>e) Acrediten els representants diplomàtics d'Andorra a l'estranger, i els representants estrangers a Andorra s'acrediten davant de cadascun d'ells.</p>
<p>“D. L'acreditació dels representants diplomàtics”.</p>	<p>(Restituïnt a la negociació el concepte tradicional d'“<i>indivís</i>” en el sentit emprat des dels Pareatges, formula una proposta oral sobre l'exercici dels poders dels Coprínceps en l'àmbit de les lleis i dels tractats internacionals que, tot i preservant l'estatut personal de cadascun d'ells –la tan decantada “asimetria” per alguns sectors francesos– no impedeixin l'exercici dels poders públics del Principat. L'acció dels Coprínceps en aquests dos àmbits ha de concórrer dins d'un període peremptori, durant el qual poden requerir una segona deliberació en el si del Consell General o un pronunciament sobre la constitucionalitat de l'acte per part del Tribunal Constitucional. Una vegada substanciat el requeriment, l'acte obté plena eficàcia amb la sola signatura d'un dels Coprínceps). III(32): ibídem, II, p. 302-310.</p>	<p>f) Nomenen els titulars de les altres institucions de l'Estat d'acord amb la Constitució i les lleis.</p>
<p>“E. El nomenament dels titulars de les altes institucions estatals, quan això ho prevegi aquesta Constitució o les lleis”.</p>	<p>(No s'admet l'eficàcia de l'acte pel sol transcurs de termini)</p>	<p>g) Sancionen i promulguen les lleis segons l'article 63 de la present Constitució.</p>
<p>“F. La sanció i promulgació de les lleis segons l'article... de la present Constitució”</p>	<p>En relació amb aquest àmbit de l'exercici dels</p>	<p>h) Manifesten el consentiment de l'Estat per a obligar-se per mitjà de tractats internacionals, en els termes previstos en el capítol III del Títol IV de la Constitució.</p>
<p>“G. La sanció i promulgació dels tractats internacionals en els termes previstos a l'article... de la present Constitució”. III(29): ibídem, I, pp. 230-231. - “Quan concorrin circumstàncies que impedeixin la formalització d'aquests actes per part d'un o dels dos coprínceps dintre del termini constitucionalment previst, els acords, decisions o normes a què es refereixen els apartats anteriors, entraran en vigor transcorregut el dit termini amb la signatura del cap de Govern o, en el seu cas, del Síndic i sense perjudici de què puguin ésser després ratificats pel corresponent copríncep”. III(34): ibídem, I, p. 331.</p>		<p>i) Realitzen els altres actes que expressament els atribueix la Constitució. III(31): CPA, article, 45.1.</p>
		<p>“Les disposicions previstes en els apartats g) i h) d'aquest article han d'ésser presentades simultàniament a un i altre Copríncep que han de sancionar-les i promulgar-les o manifestar el consentiment de l'Estat segons el cas i n'han d'ordenar la publicació no abans de vuit dies i no més tard de quinze. En aquest període els Coprínceps, conjuntament o separadament, poden adreçar-se al Tribunal Constitucional amb missatge raonat a fi que</p>

	<p>poders dels Coprínceps, formulà dues propostes:</p> <p>1a) “Els Coprínceps no podran signar els actes que alterin la integritat territorial d’Andorra o les garanties dels drets i llibertats constitucionalment establerts o que modifiquin les relacions tradicionals d’Andorra amb els Estats veïns, sense la prèvia reforma de la Constitució”. III(36): ibídem, III, p. 311.</p> <p>2a). “Els actes que comportin: - una reforma de la Constitució sense referèndum popular, o - l’atribució de l’exercici de competències a favor d’un sol Copríncep o d’un altre Estat o d’organismes internacionals exigiran l’acord d’ambdós Coprínceps i del Consell General”. III(38): ibídem, II, p. 311.</p>	<p>aquest es pronunciï sobre la seva constitucionalitat. Si la resolució fos positiva, l’acte pot ésser sancionat amb la signatura d’almenys d’un dels Coprínceps”. III(33): CPA, article 45.2.</p> <p>“Quan concorrin circumstàncies que impedeixin per part d’un dels Coprínceps la formalització dels actes enumerats en l’apartat 1 del present article dins dels terminis constitucionalment previstos, el seu representant ho ha de notificar al Síndic General, o en el seu cas, al Cap de Govern. En aquest supòsit, els actes, normes o decisions afectats entraran en vigor transcorreguts els dits terminis amb la signatura de l’altre Copríncep i la contrasignatura del Cap de Govern o, en el seu cas, del Síndic General”. III(35): CPA, article 45.3.</p> <p>(No s’admet en la seva integritat per ser considerada redundant – no es pot signar quelcom contrari a la Constitució). III(37): “El Procés”, II, p. 311 i s.</p> <p>(Hipòtesi exclosa per la Constitució). III(39): CPA, Títol IX.</p> <p>La proposta fou substancialment acollida en la regulació constitucional dels tractats internacionals. III(40): CPA, articles 46.1.h), 65,66 i Disposició Addicional Primera.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**ACTES DE LLIURE
DECISIÓ**

<p>“Són actes de lliure decisió dels Coprínceps:</p> <p>“A. L'exercici conjunt de la prerrogativa de gràcia.</p> <p>B. El nomenament del personal de llurs Serveis necessari per al desenvolupament de la seva funció institucional.</p> <p>C. La participació en la designació dels membres del Consell Superior de Justícia d'acord amb l'article 95.2. de la Constitució</p> <p>D. La participació en el nomenament dels membres del Tribunal Constitucional d'acord amb l'article 102.1 de la Constitució.</p> <p>E. Sol·licitar del Consell una segona lectura i votació de les lleis abans de la seva sanció d'acord amb l'article... de la Constitució.</p> <p>G. Interposar recurs previ d'inconstitucionalitat contra els tractats internacionals abans que siguin definitivament ratificats, segons el que disposa l'article... de la Constitució.</p> <p>H. Tots els altres atribuïts expressament per la Constitució”. III(42): Ibídem, I, p. 331.</p>	<p>(Proposa una formulació més comprensiva).</p> <p>Contraposa eliminar la segona lectura i votació i establir el dictamen previ d'inconstitucionalitat. III(41): ibídem, II, p. 310, 352, 355, 357.</p>	<p>“Són actes de lliure decisió dels Coprínceps:</p> <p>a) L'exercici conjunt de la prerrogativa de gràcia.</p> <p>b) La creació i l'estructuració dels serveis que considerin necessaris per a la realització de les seves funcions institucionals, el nomenament dels seus titulars i el seu acreditament a tots els efectes.</p> <p>c) La designació dels membres del Consell Superior de la Justícia, d'acord amb l'article 89.2 de la Constitució.</p> <p>d) El nomenament dels membres del Tribunal Constitucional d'acord amb l'article 96.1 de la Constitució.</p> <p>e) El requeriment de dictamen previ d'inconstitucionalitat de les lleis.</p> <p>f) El requeriment del dictamen sobre la inconstitucionalitat dels tractats internacionals, previ a la seva ratificació.</p> <p>g) La interposició de conflicte davant del Tribunal Constitucional per raó d'afectació de llurs funcions institucionals, en els termes dels articles 98 i 103 de la Constitució.</p> <p>h) L'atorgament de l'acord per a l'adopció del text d'un tractat internacional,</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		d'acord amb les previsions de l'article 66, abans de la seva aprovació en seu parlamentària". III(43): CPA, article 46.1.
ÒRGAN DE REPRESENTACIÓ		
Cap proposta inicial	Cada Copríncep haurà de nomenar un veguer com a representant personal a l'interior del Principat. Ibídem, I, p. 667.	Cada Copríncep nomena un representant personal a Andorra. CPA, article 48.
ASSIGNACIÓ PRESSUPOSTÀRIA		
Cap proposta inicial	El pressupost general del Principat assignarà una quantitat igual i global a cada copríncep, que en disposarà lliurement. Ibídem, I, p. 667	El pressupost general del Principat ha d'assignar una quantitat igual a cada Copríncep, destinada al funcionament de llurs serveis, de la qual poden disposar lliurement. CPA, article 47.
VACANÇA		
	Planteja la qüestió i proposa la recepció dels respectius ordenaments dels Coprínceps. III(44): ibídem, II, p. 281 i s.	"En cas de vacança d'un dels Coprínceps la present Constitució reconeix la validesa dels mecanismes de substitució previstos en els seus ordenaments respectius, a fi que no s'interrompi el funcionament normal de les institucions andorranes". III(45): CPA, article 49.
EXTINCIÓ		
En cas de modificació unilateral de l'estatut d'un dels Coprínceps, de renúncia o de la seva extinció institucional, i prèvia consulta entre el Consell General i l'altre	S'elimina del text de la Constitució.	

Copríncep, es procedirà a la reforma de la Constitució". III(46): ibídem, I, p. 331.		
--------------------------------------------------------------------------------------	--	--

ANNEX II: QUADRE DE SIGNATURA DE LLEIS PER UN SOL COPRÍNCEP

QUADRE DE SIGNATURA DE LLEIS PER UN SOL COPRÍNCEP (1993-30 de juny de 2019)

LLEI	COPRÍNCEPS	BOPA	PUBLICACIONS
Llei qualificada de la nacionalitat (3-9-1993)	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 51, any 5, de 28-9-1993	CEp: SÍ CFr: SÍ Recull: Legislatura constituent, vol.(I) p.167-181. Discordança amb BOPA (fe errates: 25-4-2005).
Llei de modificació de l'estatut orgànic del Servei de Telecomunicacions d'Andorra (STA) (30-6-1994)	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 50, any 6, de 27-7-1994.	CEp: SÍ CFr: NO Recull: Primera legislatura const., vol. II, p. 89-91.
Llei de regulació del coeficient d'inversions obligatòries (30-6-1994)	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 50, any 6, de 27-7-1994	CEp: SÍ CFr: NO Recull: Primera legislatura const., vol II, p. 91-97.
Llei qualificada del matrimoni (30-6-1995)	CEp: NO CFr: SÍ	CEp: NO CFr: SÍ BOPA, Núm.42, any 7, de 2-8-1995	CEp: NO CFr: SÍ Recull: Primera legislatura const., vol II, p. 215-238.
Llei qualificada de modificació de l'article 198 del Codi Penal (28-11-1996)	CEp: NO CFr: SÍ	CEp: NO CFr: SÍ BOPA, Núm.83, any 8, de 27-12-1996	CEp: SÍ CFr: SÍ Recull: Primera legislatura const. vol. II, p.641-643. Discordança amb BOPA (fe errates 25-4-2005).
Llei qualificada de quota d'immigració per al període comprès entre l'1 de juny del 1997 i el 31 de maig de 1998	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 53, any 9, de 20-8-1997.	CEp: SÍ CFr: NO Recull: Segona legislatura const., vol. II, p. 47-53.

(30-7-1997)			
Llei d'universitats (30-7-1997)	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 53, any 9, de 20-8-1997.	CEp: SÍ CFr: NO Recull: Segona legislatura const., vol II, p. 58-67.
Llei de modificació puntual i urgent de la Llei general d'ordenació territorial i urbanisme (23-5-2003)	CEp: NO CFr: SÍ	CEp: NO CFr: SÍ BOPA, Núm. 51, any 15, de 18-6-2003.	No existeix publicació del Consell General.
Llei 10/2003, del 27 de juny, de les finances comunals (27-6-2003)	CEp.: NO CFr: SÍ	CEp: NO CFr: SÍ BOPA, Núm. 59, any 15, de 30-7-2003.	No existeix publicació del Consell General.
Llei 4/2005, del 21 de febrer, qualificada de les unions estables de parella (21-2-2005)	CEp: NO CFr: SÍ	CEp: NO CFr: SÍ BOPA, Núm. 25, any 17, de 23-3-2005	No existeix publicació del Consell General.
Llei 5/2012, del 17 de maig, de crèdit extraordinari per fer front als costos derivats dels impostos indirectes liquidats per la societat Centre de Tractament de Residus SA durant l'execució de les obres i que no estaven inclosos en el cost de construcció, claus en mà, que determina el contracte (17-5-2012)	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 27, any 24, de 13-6-2012	No existeix publicació del Consell General.
Llei 6/2012, del 17 de maig, de suplement de crèdit per fer front a la transferència corrent per finançar	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 27, any 24, de 13-6-2012	No existeix publicació del Consell General.

el projecte d'assessorament i captació d'inversió estrangera (17-5-2012)			
Llei 7/2012, del 17 de maig, de protecció contra el tabaquisme passiu ambiental (17-5-2012)	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 27, any 24, de 13-6-2012	No existeix publicació del Consell General.
Llei 8/2012, del 17 de maig, de modificació de la Llei general de l'allotjament turístic del 30 de juny del 1998 (17-5-2012)	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 27, any 24, de 13-6-2012	No existeix publicació del Consell General.
Llei 34/2014, del 27 de novembre, qualificada de les unions civils i de modificació de la Llei qualificada del matrimoni, de 30 de juny de 1995 (27-11-2014)	CEp: NO CFr: SÍ	CEp: NO CFr: SÍ BOPA, Núm. 71, any 26, de 24-12-2014	No existeix publicació del Consell General.
Llei 37/2014, de l'11 de desembre, de regulació dels jocs d'atzar (11-12-2014)	CEp: NO CFr: SÍ	CEp: NO CFr: SÍ BOPA, Núm. 2, any 2015, de 14-01-2015	No existeix publicació del Consell General.
Llei 10/2017, del 25 de maig, d'intercanvi d'informació mitjançant sol·licitud prèvia i d'intercanvi d'informació espontani en matèria fiscal (25-5-2017)	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 37, any 2017, de 09-06-2017	No existeix publicació del Consell General.
Llei 9/2017, del 25 de maig, de mesures per lluitar contra el tràfic d'éssers humans i protegir-ne les víctimes (25-5-2017)	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 39, any 2017, de 14-06-2017	No existeix publicació del Consell General.
Llei 11/2017, del 25 de maig, del notariat (25-5-2017)	CEp: SÍ CFr: NO	CEp: SÍ CFr: NO BOPA, Núm. 39, any 2017, de 14-06-2017	No existeix publicació del Consell General.
Llei 23/2017, del 23 de novembre, de crèdit extraordinari	CEp: NO CFr: SÍ	CEp: NO CFr: SÍ BOPA, Núm. 79, any	No existeix publicació del Consell General.

destinat a finançar l'obra d'ampliació de les dependències del Consell Regulador Andorrà del Joc (23-11-2017)		2017, de 20-12-2017	
Llei 12/2019, del 15 de febrer, qualificada de tècniques de reproducció humana assistida (15-2-2019)	CEp: NO CFr: SÍ	CEp: NO CFr: SÍ BOPA, Núm. 27, any 2019, de 20-3-2019	No existeix publicació del Consell General.
Llei 14/2019, del 15 de febrer, qualificada dels drets dels infants i els adolescents (15-2-2019)	CEp: NO CFr: SÍ	CEp: NO CFr: SÍ BOPA, Núm. 27, any 2019, de 20-3-2019	No existeix publicació del Consell General.