

ques inscritos en el Registro canario. Razones sociológicas —no jurídicas— explican tal vez la confianza del Legislador español en que esto no suceda en un número elevado de casos, visto lo difícil que sería que un trabajador que demandase a una naviera acogida al Registro especial encontrase posteriormente ocupación en otra de ellas. Por otro lado, hay que tener en cuenta que España está a punto de incorporarse al Convenio de Roma de 19 de junio de 1980, sobre la ley aplicable y las obligaciones contractuales, este Convenio tiene alcance universal y al entrar en vigor deroga completamente, en su sector, a las normas de Derecho internacional privado autónomo y de este modo es previsible que el párrafo 7.º de la Disposición Adicional decimoquinta quede pronto derogado por el Convenio de Roma.

José Luis IRIARTE ANGEL

## 11. LA REFORMA DEL ESTATUTO INTERNACIONAL DEL PRINCIPADO DE ANDORRA

### 1. Los Pareatges, la creación del Consell de la Terra y el Decret de Nova Reforma

1. El Principado de Andorra ha sido considerado como una *entidad diferente* en Derecho internacional, un país con características muy originales. Había acuerdo en que Andorra tenía un *territorio* propio, ya que no era parte ni de Francia ni de España; tenía una *población* propia, ya que se distinguía jurídicamente de la de los Estados vecinos; pero la doctrina y la jurisprudencia, especialmente francesas, negaron la cualidad de *Estado* al Principado por la razón de que los poderes públicos ejercidos no correspondían a la definición europea tradicional de los poderes estatales. Ciertamente, existían unos *poderes públicos* que encontraban su legitimación en los Copríncipes, pero estaban poco desarrollados. Los Copríncipes detentaban un *poder absoluto*, compartido en algunos aspectos con los elegidos directamente por el pueblo y en su ejercicio los dos Copríncipes no siempre actuaron de común acuerdo, con lo que fue posible, en algunas ocasiones, la aparición de rivalidades y bloqueos en las relaciones internas e internacionales (B. BELINGUIER, *La condition juridique des Vallées d'Andorre*, París, 1970; P. OURLIAC, «Existe-t-il une nationalité andorrane?», *Mélanges Maury*, t. I, París, 1960, pp. 403-415; R. VIÑAS, *Nacionalitat i drets polítics al Principat d'Andorra*, Ed. Andorra avui, Andorra, 1989).

2. Desde 1278, época de los *Pareatges*, Andorra se ha encontrado en una evolución abierta. Como circunstancias y fechas importantes podemos señalar, en primer lugar el año 1419, cuando el Copríncipe Episcopal, Francesc de Tovià creó el *Consell de la Terra*, accediendo a los deseos de los habitantes de los Valles; así nació un organismo que se convertiría en uno de los parlamentos más antiguos de Europa, con una estructura de gobierno muy peculiar y con unos poderes que no eran sólo administrativos, sino que se extendieron al ámbito político y judicial. A partir de entonces, los andorranos han ido determinando los poderes de los Copríncipes y han establecido los mecanismos para salvaguardar las libertades individuales. Lo importante es que todo ha sido fruto de voluntades concordantes: la de los Copríncipes y la del pueblo. Esa conjunción constituye el principio básico y determinante de la soberanía de los Valles. Durante el siglo XIX hubo algunas revoluciones en Andorra. Los habitantes de los Valles estaban divididos en dos bandos: los *reformistas*, partidarios de romper con el pasado y de una reforma radical de las bases constitucionales, y los *tradicionalistas*, partidarios de introducir algunas reformas, respetando la organización existente. No fue posible una armonía entre los diversos puntos de vista de los dos partidos, por lo que cada uno trabajó para conseguir poner en obra sus ideas y proyectos. Triunfaron las ideas reformistas, y el Copríncipe Episcopal, Josep CAIXAL I ESTRADÉ, accediendo a la petición de los andorranos, en 1866 publicó el *Decret de Nova Reforma*, que fue aceptado formalmente por el Copríncipe Francés en 1868. El *Decret* implicaba una modificación sustancial de las bases constitucionales andorranas, de carácter abierto y evolutivo, y significó el inicio de la etapa moderna de la historia de Andorra (J. A. BRUTAILS, *La coutume d'Andorre*, 1.ª ed., París, 1904, 2.ª ed., Andorra la Vella,

1965; F. VALLS I TABERNER, *Privilegis i ordinacions de les Valls Pirinenques*, t. III: *Vall d'Andorra*, Barcelona, 1920).

3. En el mismo momento en que comienza a aplicarse la Nueva Reforma, se inicia una época caracterizada por el enfrentamiento entre la Mitra y el *Consell General*, por el fortalecimiento de la presencia de Francia y por las discrepancias entre los Copríncipes acerca de las decisiones del *Consell General*. En 1880 tiene lugar una verdadera revolución. Durante esta época hay un enfrentamiento abierto entre los Copríncipes. Es de esas fechas la llamada *Doctrina Casañas*, que reclamaba para el Copríncipe Episcopal el «Principado soberano de Andorra», y consideraba al Copríncipe francés como subordinado suyo, todo ello de acuerdo con una interpretación literal de los textos antiguos. En 1881, después de diversas gestiones de Francia cerca del Gobierno español, se llegó a un acuerdo limitado entre los Copríncipes, con la voluntad de intervenir más directamente en los asuntos de Andorra. Francia crea en 1882 la Delegación Permanente Francesa, confiándola al Subprefecto de Prades, y en 1884 los poderes pasan al Prefecto de los Pirineos orientales. Por *Decret* de 13 de julio de 1888, a petición del *Consell General*, nace el *Tribunal Superior de Perpignan*. Francia establece escuelas gratuitas en los Valles, convierte en permanente el cargo de *Veguer* y coloca un negociado de asuntos andorranos en el Quay d'Orsay (J. M. FONT y R. GUBERN, «Perfil esquemático de historia constitucional andorrana», *Les problèmes actuels des Vallées d'Andorre*, Toulouse, 1970, pp. 9-31; B. RIBERAYGUA, *Les Valls d'Andorra, Recull documental*, Barcelona, 1946).

4. Los inicios del siglo xx están marcados por la labor del Copríncipe Episcopal Benlloch i Vivó, quien normalizó las relaciones de la Mitra con los andorranos y con Francia; asimismo, consiguió que España diera a Andorra el trato de «nación más favorecida», instaurase el sistema de contingentes para las mercancías y ayudara a la construcción de la carretera de la Seu d'Urgell a Andorra la Vella. En 1927, España, a instancias del Copríncipe Episcopal, instauró escuelas en los Valles y creó la Administración Central de Correos de Andorra la Vella. Con todo, el enfrentamiento del Estado republicano con la Iglesia Católica incidió en las relaciones España-Mitra, dando lugar a un juego de alianzas España-Francia-Mitra-Consell General, con un aumento de poder por parte de Francia y del *Consell General* (J. M.<sup>a</sup> VIDAL I GUITART, *Instituciones políticas y sociales de Andorra*, Madrid, 1949).

5. Desde comienzos de los años treinta inciden en la realidad andorrana una serie de características propias del entorno europeo y aparecen problemas sociopolíticos que la Nueva Reforma había dejado sin solución. Hay momentos de confusión y rebeldía del *Consell General* contra los Copríncipes. Los andorranos piden una más amplia participación en la elección de sus representantes. Fuerzas de policía francesa son destacadas en Andorra, etc. Es decir, la época está caracterizada por una serie de acontecimientos muy diversos, destacando el año 1933 como el detonador de una crisis política que hundía sus raíces en el año 1866. El *Tribunal de Corts*, por Sentencia de 10 de junio de 1933, destituye a los *Consellers Generals*, sentencia que se intenta ejecutar por *Decret* de las Delegaciones Permanentes de los Copríncipes; pero los *Síndics* y *Consellers Generals* destituidos impiden dicha ejecución con amenazas y desórdenes callejeros. Para asegurar la paz, Francia, de acuerdo con el Copríncipe Episcopal, envía un destacamento de gendarmes bajo las órdenes del Comandante BAULARD. Un *Decret* de 1933 reconoce por vez primera el sufragio universal a todos los varones andorranos, sistema que está en vigor hasta 1941, año en que se vuelve a aplicar la normativa anterior. En esta época, un ciudadano ruso, llamado Boris de Skossyreff, propuso que el *Consell General* lo proclamase «Rey de Andorra»; por medio de un *Decret* declaró la guerra al Copríncipe Episcopal, destituyó al *Consell General* y nombró un Gobierno provisional. El pretendido «Rey de Andorra» fue expulsado del Principado en 1934 y trasladado a Barcelona, donde el Juzgado de Vagos y Maleantes decretó su expulsión de España. Desde la restauración del sistema electoral de la Nueva Reforma, Andorra vive momentos difíciles. Los andorranos habían sido fieles al Mariscal Petain y la ocupación total del territorio francés por las tropas alemanas hacía prever la entrada en Andorra de las fuerzas del Tercer Reich, que se encontraban ya cerca del Pas de la Casa. La situación de peligro fue resuelta por el Copríncipe Episcopal, quien convenció a las autoridades alemanas apelando a la neutralidad de los Valles (R.

BAULARD, *La gendarmerie française dans les Vallées d'Andorre*, Perpignan, 1934; N. MARQUES, *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats (1900-1979)*, Andorra la Vella, 1980; F. PALLEROLA, *El Principado de Andorra y su constitución política*, Lérida, 1912).

6. En 1944 el Copríncipe francés envía gendarmes a Andorra. Acto seguido, el Copríncipe Episcopal pide al Gobierno español un destacamento de guardias civiles, que entran en Andorra como fuerzas de seguridad episcopales, con la finalidad de restablecer y mantener el equilibrio tradicional de los poderes de los Copríncipes y compartir con las fuerzas enviadas por el Copríncipe francés la responsabilidad de velar por la independencia e inviolabilidad del territorio andorrano. Las fuerzas «episcopales» estuvieron en Andorra hasta el 17 de abril de 1945. Los gendarmes franceses se quedaron tres años más, pero bajo las órdenes de los dos vegueres, en tanto que fuerzas de los dos Copríncipes.

7. En cuanto a la acción de Andorra en el ámbito internacional durante esta etapa de su historia, en el siglo *xx*, la acción internacional del Principado está caracterizada por los intentos del *Consell General* de asumir las relaciones exteriores con independencia de los Copríncipes, aprovechando las coyunturas propicias del momento histórico. Mencionemos los siguientes acuerdos: Convenio de 22 de diciembre de 1834 entre el *Síndic General* y un Comisionado del Gobierno de España; Convenio de 17 de junio de 1841 para dar cumplimiento al anterior; Intercambio de cartas entre el *Síndic General* y el Director de Asuntos Comerciales del Ministerio de Estado español de 1867; Intercambio de cartas entre el *Síndic General* y el Marqués de Monstiers en nombre del Gobierno francés. Los Convenios de 1834 y 1841 han sido considerados nulos por la falta de poder del *Consell General* para actuar en el ámbito internacional; en cuanto a los intercambios de cartas con España y Francia, los hemos calificado de *decisiones unilaterales* de Francia y España para restablecer unos privilegios de los que habían estado gozando los andorranos con anterioridad.

8. Hay también algunos intentos del *Consell General* de asumir el protagonismo institucional en el ejercicio de la representación exterior del Principado: *a)* El 20 de septiembre de 1925, el *Síndic General* expresó la voluntad de Andorra para adherirse al Convenio internacional del opio, adoptado en Ginebra. La iniciativa fue neutralizada por Francia alegando que Andorra no era un Estado y también por España que invocó la necesidad de intervención del Copríncipe Episcopal. *b)* Intento de adhesión al Convenio Postal Universal, que encontró la oposición del Gobierno suizo. *c)* Protesta de los representantes del *Consell General* ante la Sociedad de Naciones, en 1931, a raíz de la entrada en el Principado de los gendarmes franceses para restablecer el orden, protesta que no recibió ninguna contestación por parte de la Sociedad de Naciones.

9. Durante la primera mitad del siglo *xx*, los Copríncipes resuelven las cuestiones que se plantean en el ámbito de las relaciones exteriores mediante un reparto en el ejercicio de sus competencias, de manera que el Copríncipe Episcopal se ocupa de todo lo relacionado con España y el Copríncipe francés de las relaciones franco-andorranas. El Copríncipe Episcopal concluye diversos Convenios con España: Convenio sobre el servicio postal, de 1 de mayo de 1929; Convenio sobre creación de escuelas, de 17 de mayo de 1930; Convenio sobre la acción cultural de España en Andorra, de 5 de septiembre de 1930. La acción internacional de los Copríncipes en los demás casos se concierta o bien indirectamente, por medio de los contactos entre España y Francia, o bien por la adopción conjunta de disposiciones internas. En cuanto a la protección diplomática y consular de los andorranos en el extranjero, Francia y España, en virtud de una práctica consentida por los Copríncipes, la ejercen, si bien la acción de los servicios franceses es más intensa. Al final de la década de los años cuarenta, se produce un cambio en la actuación del Copríncipe Episcopal, a raíz del conflicto de la radiodifusión en el Principado y de la declaración de Francia de extender el Convenio de la OMM a Andorra, en virtud de la cláusula colonial del art. 34 del Convenio. Ante el hecho de que el Copríncipe francés pretende asumir la representación exterior de Andorra de manera exclusiva y su ejercicio, el Copríncipe Episcopal adopta una nueva actitud dirigida a afirmar la igualdad de los dos Copríncipes en el ejercicio de la representación exterior. La primera oportunidad de poner en práctica todo ello fueron las Conferencias internacionales sobre derechos de autor y sobre protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, celebradas,

respectivamente, en Ginebra el año 1952 y en La Haya el año 1954 (O. CASANOVAS, «Andorra davant el Dret internacional», conferencia inédita pronunciada el 4 de septiembre de 1972 en las *Primeres jornades d'estudis andorrans*; R. VIÑAS, «El *Treaty Making Power* y la representación internacional del Principado de Andorra», *RJC*, 1976, pp. 53-76).

## 2. Memoria sobre la reforma institucional y modelos de reforma contemplados

10. En 1975 se inicia otra etapa trascendente en la evolución de Andorra, con modelos distintos de reforma planteados en la «Memoria sobre la forma institucional», aprobada por el *Consell General* en 1978. A petición del mismo *Consell General*, el profesor ZEMANEK formuló tres modelos de reforma de las instituciones andorranas: a) *Mantener el estatuto tradicional con algunas leves modificaciones*; b) *Establecer el Coprincipado constitucional*; c) *Cambio fundamental del «statu quo»: República*.

11. En el modelo a) se conservaba el sistema tradicional andorrano sin modificaciones fundamentales, que se referían sólo a la aplicación práctica del sistema y a reforzar la presencia de Andorra en la Comunidad Internacional. En la práctica, habría una preeminencia de la figura del Copríncipe francés en la representación internacional de Andorra y no estaba prevista la participación del pueblo andorrano en la formulación de la política exterior. Según el modelo b) los Copríncipes aprobarían una Constitución votada por el pueblo andorrano, que organizaría las estructuras andorranas de manera que Andorra se convirtiera en un Estado de Derecho y habría un Gobierno responsable. Este sistema ofrecería la posibilidad de permitir la formulación de una política exterior que estuviera de acuerdo con los intereses del pueblo andorrano y que sería dirigida por el Gobierno. El Parlamento y el Gobierno serían los encargados de ejecutar las obligaciones internacionales en el interior del país. Los dos Copríncipes se convertirían en Jefes de Estado constitucionales. La conclusión de los Tratados internacionales se realizaría en nombre de los Copríncipes. Por medio de los Copríncipes se mantendrían las relaciones estrechas con los países vecinos, que serían confirmadas por medio de Tratados internacionales. En el modelo c) habría una abolición de la figura de los Copríncipes y Andorra se convertiría en una república democrática. Las relaciones internacionales estarían basadas sobre los intereses del pueblo andorrano, y esas estructuras democráticas garantizarían la ejecución en Andorra de los Tratados internacionales. Las relaciones con los países vecinos serían organizadas por medio de Tratados bilaterales o trilaterales, donde se contemplaría, necesariamente, el vínculo de la política exterior andorrana con los intereses vitales de los países vecinos.

12. La voluntad del *Consell General*, representante del pueblo andorrano, y de los Copríncipes de poner en marcha una reforma institucional, se inclinó por el modelo b) delineado por el profesor ZEMANEK. De esta época hemos de mencionar el *Decret* de 15 de enero de 1981 sobre el proceso de reforma de las Instituciones, adoptado por los Copríncipes, con el asentimiento previo del *Consell General*. Entre las aportaciones más relevantes del mismo, destacamos la proclamación unánime y renovada de la soberanía de los Copríncipes, calificada con las notas de «personal, exclusiva, conjunta e indivisa»; la definición de Andorra como una federación de parroquias; el reconocimiento de los Derechos Humanos como punto de referencia obligado para una nueva definición de las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos bajo la égida del Derecho (K. ZEMANEK, *Le statut international de l'Andorre. Situation actuelle et perspectives de réforme*, Viena, 1980 (ejemplar mecanografiado)).

13. Ante el crecimiento del Principado de Andorra en la segunda mitad del siglo xx, el *Consell General de les Valls* tomó conciencia de la importancia que para Andorra tenía pertenecer a determinados organismos internacionales. En 1978, el *Consell General* solicitó a los Copríncipes iniciar los trámites para que Andorra formara parte de la OMT como miembro de pleno derecho. Los *Veguers* propusieron la admisión de Andorra en la OMT como miembro asociado y el embajador francés en Madrid depositó en la Secretaría General de la OMT una carta firmada por el Presidente francés y Copríncipe de Andorra, por la que se solicitaba el ingreso del Principado como miembro asociado. El Copríncipe Episcopal no admitió la proposición porque implicaba una definición de Andorra como te-

rritorio «no responsable de la dirección de sus relaciones exteriores» y no respondía a la voluntad manifestada por el *Consell General*. Días más tarde, el Copríncipe Episcopal dirigió una solicitud de ingreso de Andorra en la OMT como miembro efectivo y lo comunicó al Copríncipe francés. La discrepancia sobre la calidad, según la cual Andorra debía ser miembro de la OMT, impidió que el proceso de ingreso en la OMT llegara a bien término. En la década de los años setenta se llega a un acuerdo entre los Copríncipes sobre el procedimiento de acreditación de Cónsules ante las autoridades andorranas, que se irá perfeccionando, si bien persistirán algunos puntos de divergencia (R. VÍÑAS, «La protección de los andorranos en el extranjero y el establecimiento de relaciones consulares con el Principado de Andorra», *Libro-homenaje al Prof. Luis Martín Ballester*, Zaragoza, 1983, pp. 639-663).

### 3. El *Decret* de 1981 y la política exterior del Principado hasta 1993

14. El *Decret* de 15 de enero de 1981 y la creación del Ejecutivo en 1982, como consecuencia del mismo, marcaron el inicio de una nueva etapa en la política exterior de Andorra. Hay una toma de conciencia por parte de la opinión pública y de las autoridades andorranas sobre la necesidad de una presencia del Principado en el ámbito internacional para la defensa de los intereses de Andorra y de una acción propia para mantener, promocionar y proteger esos valores en los foros internacionales. Mencionemos las acciones más importantes en el ámbito internacional.

15. A raíz de la extinción, por el transcurso del tiempo, de las concesiones a una sociedad española para explotar la emisora *Radio Andorra*, y a una sociedad francesa para explotar *Sud Radio*, volvió a aparecer una corriente de opinión favorable a la andorrанизación de las dos emisoras de radio, sitas en el Principado, que implicaba, básicamente, la transferencia de las instalaciones y del mobiliario al dominio público andorrano y la inscripción a nombre de Andorra de las frecuencias utilizadas en los registros internacionales de frecuencias. Este último objetivo hacía prever la necesidad de que Andorra fuese miembro de pleno derecho de la UIT. El *Consell General*, a instancia del Jefe del Ejecutivo andorrano, aprobó por mayoría, en 1982, lo siguiente: «La aceptación de Andorra como miembro de la UIT y de la UER y el registro de las frecuencias de ondas y de la posición orbital del satélite y los cinco canales a favor de una entidad andorrana es condición previa de cualquier eventual y futuro acuerdo en materia de radiodifusión.»

El carácter de «condición previa» del ingreso de Andorra en los organismos internacionales fue rechazado por el Copríncipe francés, quien alegó que el proceso de ingreso sería largo y la emisora *Sud Radio* no podía soportar las pérdidas económicas y los problemas sociales derivados de su clausura definitiva. El *Consell General* y el Ejecutivo aceptaron que los Copríncipes solicitaran el ingreso de Andorra en la UIT y que, una vez formulada dicha solicitud, se podría proceder a la conclusión de nuevos contratos de concesión. Los Copríncipes fijaron el procedimiento a seguir al respecto. En cumplimiento del acuerdo, los Copríncipes enviaron, separadamente, pero con idéntico tenor, cartas al Presidente del Consejo Federal suizo manifestando la voluntad del Copríncipado de adherirse al Convenio Internacional de Telecomunicaciones, firmado en Málaga-Torremolinos el 25 de octubre de 1973. Esa manera de proceder implicaba cambios significativos en la posición tradicional del Copríncipe francés. Por una parte, se admitía que Andorra se adhiriera a un Convenio internacional para convertirse en miembro de pleno derecho de un organismo internacional; por otra, se reconocía el derecho de cada Copríncipe para ejercer la representación de Andorra en el ámbito internacional. Al final, el Principado no pudo entrar como miembro de pleno derecho en la UIT, ya que no se obtuvieron los votos necesarios exigidos por el art. 1.c del Convenio dentro del plazo fijado, si bien los votos recibidos con posterioridad hubieran permitido el ingreso de Andorra dentro de la UIT.

16. Andorra ha participado asiduamente en las sesiones, reuniones sectoriales y trabajos de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos desde su creación. La participación de Andorra planteó el problema de la homologación del Principado con otras regiones de los Pirineos, ya que si el carácter regional era decisivo en la configuración de los miem-

bros de la Comunidad, ese criterio no era aplicable a Andorra. Para evitar problemas, después de la enumeración de las regiones se añade la frase: «y con la participación del Principado de Andorra», así se deja constancia de que la participación del Principado lo es como Estado.

17. Con motivo de la Conferencia Regional de Radiodifusión, celebrada en Ginebra el año 1984, volvieron a aparecer los problemas de la representación internacional del Principado. El Ejecutivo andorrano, enterado de la celebración de dicha Conferencia, decidió comunicar a ambos Copríncipes que se pidiera para Andorra la atribución de las cuatro emisoras de frecuencia modulada, ya asignadas según el plan de Estocolmo de 1961. La *Conselleria* encargada del asunto no cumplió fielmente el encargo recibido al comunicarlo al *Verguer francès* y a la Administración española, pero omitiendo toda comunicación al Copríncipe Episcopal. La Delegación española en la Conferencia de Ginebra, creyéndose legitimada para actuar en nombre de Andorra, formuló la solicitud en nombre del Principado, actuación que fue contestada por la Delegación francesa. Los representantes españoles enmendaron después la falta de legitimación pidiendo al Copríncipe Episcopal el otorgamiento de poderes para actuar en nombre de Andorra.

18. Durante esta época, el Principado de Andorra consolidó su consideración de parte contratante del Convenio Universal sobre Derechos de Autor de 1952, participando en los trabajos del Comité Intergubernamental creado por el mismo Convenio. También se produjeron novedades respecto a la práctica anterior, como en el caso del Convenio de Seguridad Social entre la República Portuguesa y el Principado de Andorra, de 28 de enero de 1988, que fue firmado por los dos *Veguers* en nombre de los Copríncipes, por representantes de la República Portuguesa y por representantes del Ejecutivo andorrano. Antes, este tipo de Convenios administrativos y técnicos eran concluidos por la Administración andorrana con el consentimiento de los Copríncipes (N. MARQUES, *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981): Aspectes interns i internacionals*, Lleida, 1989).

19. Como último punto de esta época conviene destacar el régimen de intercambios entre el Principado de Andorra y la Comunidad Económica Europea.

A medida que avanzaba el proceso de integración de España en la Comunidad Europea, especialmente a partir de finales del año 1983, representantes del pueblo andorrano manifestaron su preocupación por las repercusiones que el hecho pudiera comportar sobre la economía del Principado. Dicha preocupación se centraba también en la manera como se podría establecer una negociación con la Comunidad a partir de los problemas institucionales pendientes sobre la personalidad internacional de Andorra y el ejercicio de la representación exterior.

La negociación del Acuerdo entre Andorra y la CEE presentó desde sus inicios grandes dificultades, dadas las peculiaridades del Principado y su complejo sistema institucional, por la preocupación de las autoridades andorranas de obtener el máximo reconocimiento de los derechos de Andorra como Estado soberano y también por el hecho de que la Comunidad obligaba al Principado a aceptar la política comercial comunitaria. Durante todo el proceso negociador se respetaron la soberanía de Andorra y las reglas de sus Instituciones, quedando bien clara la personalidad distinta del Principado ante la Comunidad Internacional. Ello significó un paso importante para el reconocimiento internacional de Andorra.

El Acuerdo en forma de canje de notas entre la Comunidad Económica Europea y el Principado de Andorra, firmado en Luxemburgo el 28 de junio de 1990, fue el primer Acuerdo internacional de la CEE con un microestado y significó el establecimiento, por vez primera, de una unión aduanera con un país tercero completa y sin período de transición. El Acuerdo descorba el mero ámbito comercial y ha de ser valorado por su significación en el marco político e institucional de apertura y participación en el proyecto comunitario europeo (R. VIÑAS, «El Acuerdo en forma de canje de notas entre la Comunidad Económica Europea y el Principado de Andorra», *Noticias CEE*, núm. 83, 1991, pp. 11-25).

#### 4. La Constitución de 1939. Andorra dentro de la Comunidad Internacional

20. El día 2 de febrero de 1993, el *Consell General* adoptó el Proyecto de Constitución del Principado de Andorra, que sería aprobada en referéndum, celebrado el 14 de

marzo del mismo año, y los Copríncipes sancionarían y promulgarían en fechas posteriores. El texto entró en vigor el 4 de mayo de 1993, el mismo día de su publicación en el *Bulletí Oficial del Principat d'Andorra (BOPA)*. Andorra aparece configurada como un Estado plenamente soberano e independiente y sigue las directrices sobre Derechos Humanos ya contenidas en la *Llei sobre drets de la persona* y en el *Codi de l'Administració* de 29 de marzo de 1989.

21. Hemos dicho que la voluntad del *Consell General* y de los Copríncipes se inclinó por el modelo b) delineado por el profesor ZEMANEK, lo que hacía inevitable la conclusión de Acuerdos con los países vecinos. La primera cuestión que se planteó al respecto era sobre si dentro del marco de la Constitución sería conveniente un Convenio con los dos Estados vecinos o si sería suficiente un solo Convenio con uno de ellos. La situación geográfica de Andorra, la idea tradicional de la «neutralidad» de los Valles recomendada por las recopilaciones de usos y costumbres andorranas: «*Manual Digest*» y «*Polítar Andorrà*», las relaciones culturales, económicas y sociológicas con el norte y el sur, y las connotaciones propias de la institución de los Copríncipes constituían un conjunto de elementos que aconsejaban el establecimiento de Convenios con los dos Estados vecinos. Se estudiaron los precedentes de los microestados, como Liechtenstein, Mónaco y San Marino. Se decidió que los futuros Convenios debían inspirarse en un principio de igualdad de trato, tanto si revestían la forma de Tratados bilaterales como de Tratados trilaterales. La comparación de los Convenios establecidos entre los pequeños Estados de Europa y sus vecinos planteó una segunda cuestión: ¿En el establecimiento de los Convenios entre Andorra y sus vecinos había que invocar la «amistad protectora» —como en el caso de San Marino en relación con Italia y el de Mónaco en relación con Francia— o era preferible la invocación de la «amistad por razón de una antigua vecindad» —como en el caso de Liechtenstein en relación con Suiza—? El descrédito y la caducidad de la idea del «protectorado» era tan evidente que ni se planteó. Pero no se podía olvidar que los pactos que se establecen entre un pequeño Estado y un Estado más fuerte y poderoso son por naturaleza asimétricos y suelen comportar siempre una cesión de competencias soberanas de los primeros a favor de los segundos. Por ello pareció que las soluciones que el Principado de Liechtenstein encontró en el ámbito de la representación exterior podrían ser un precedente sugerente para Andorra con las debidas acomodaciones a su situación específica, que obligaban a pactar con los dos Estados vecinos.

22. Una reflexión especialmente circunspecta se imponía a partir de la situación real en que Andorra se encontraba cuando la inducían (o ¿la obligaban?) a establecer Convenios con los Estados vecinos. La situación real se podía delimitar por dos coordenadas: una por la ausencia de todo Convenio al estilo de los que los otros pequeños países han establecido con los Estados vecinos, y la otra por la existencia de unos pactos con la Comunidad Económica Europea.

Podía parecer que la primera coordenada constituida por la ausencia de precedentes y la dualidad de Estados contratantes ofrecería a Andorra un margen mayor de maniobra. Pero la experiencia histórica contradecía radicalmente esta consideración: había una asimétrica que desequilibraba las partes y permitía que la parte más fuerte dictase las condiciones a la más débil, sin que esta última tuviese posibilidad real de oposición. El caso de Francia-Mónaco o de Italia-San Marino eran elocuentes. Y, paradójicamente, los Tratados vigentes entre el gran Estado y el pequeño Estado proclamaban la «independencia», la «soberanía», las «libertades» del pequeño Estado. Pierre RAYON, en la última edición de su opúsculo titulado «El estatuto internacional de Andorra», hacía una especie de paráfrasis final de un discurso del Copríncipe francés, Mitterrand, que afirmaba: «L'avenir de l'Andorre sera ce que vous le ferez», por: «L'avenir de l'Andorre sera ce que les andorrans pourrons, malgré les pressions étrangères...» Y la pregunta que aparecía en ese contexto era: ¿Serían los Convenios o Tratados con los Estados vecinos —y no la Constitución de 1993— el nuevo *Pareatge* real de Andorra, que sustituiría a los del siglo XIII?

La otra coordenada de la situación real —la existencia de unos Acuerdos con la Comunidad Económica Europea— pudiera parecer un elemento diferencial capaz de eludir las situaciones que obligaron a los otros pequeños Estados a pactar con cesiones de su

soberanía. El hecho de que la parte contratante en ese ámbito fuese la Comunidad y no los dos Estados vecinos no liberaba a Andorra a perpetuidad de la visión uniformadora de Europa que se tiene desde Bruselas. Con ocasión de la negociación de los pactos vigentes ya aparecieron en el seno de la Comunidad Europea indicaciones, por ejemplo en la aplicación de las políticas comunitarias y en aspectos fiscales y financieros, que podrían resucitar en el futuro en uso de la facultad de revisión prevista en el art. 20 del Acuerdo vigente entre la CEE y el Principado de Andorra. La pregunta que un observador experto se hacía era: ¿Andorra es más fuerte frente a una Comunidad unida que frente a sus Estados vecinos que tienen concepciones diferentes de Andorra?

23. Dentro del marco de la Constitución andorrana se han concluido dos Tratados con los países vecinos: a) «Tratado de buena vecindad, amistad y cooperación entre el Reino de España, la República francesa y el Principado de Andorra», hecho en Madrid y París el 1 de junio de 1993, y en Andorra la Vella el 3 de junio de 1993 (*BOE* de 30 de junio de 1993; *BOPA* de 21 de julio de 1993), que fija el marco de las relaciones de Andorra con los dos países vecinos sobre la base del respeto a la soberanía, la independencia y la integridad territorial; b) «Acuerdo sobre el estatuto del Copríncipe Episcopal», hecho en Madrid el 23 de julio de 1993, por el que se da al Obispo de la Seu d'Urgell la condición de persona internacionalmente protegida como Copríncipe de Andorra. España, por Real Decreto 852/1993, de 4 de junio, creó la Misión Diplomática Permanente en el Principado de Andorra, y por Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de la misma fecha creó una Oficina Consular, con categoría de Consulado General, en Andorra la Vella (*BOE* de 23 y 24 de junio de 1993). Francia, por su parte, ha establecido también una Misión Diplomática y una Oficina Consular en el Principado.

El Principado de Andorra solicitó su admisión en las Naciones Unidas el 9 de junio de 1993. La Asamblea General, previa recomendación del Consejo de Seguridad, el 28 de julio de 1993 decidió admitir al Principado como Miembro de las Naciones Unidas (A/RES/47/232, de 14 de septiembre de 1993). Posteriormente, de una forma no muy conforme con los preceptos constitucionales, entró a formar parte de la UIT y de la UNESCO. Según el art. 64 de la Constitución de 1993, los Tratados que vinculen el Estado con una Organización internacional han de ser aprobados, por mayoría absoluta, por el Consell General. No basta en estos casos la sola voluntad del Gobierno para comprometer internacionalmente al Estado. En el caso mencionado de las Naciones Unidas, el Consell General, con posterioridad «convalidó» lo hecho por el Gobierno. Así, el 4 de noviembre de 1993 el Consell General aprobó la petición de ingreso en las Naciones Unidas y el compromiso de aceptar las obligaciones dimanantes de la Carta (*BOPA*, 29 de noviembre de 1993). Se previó el ingreso del Principado en el Consejo de Europa, después de la celebración de las primeras elecciones generales, según la nueva Ley del régimen electoral de 3 de septiembre de 1993, a las que asistieron observadores del Consejo de Europa. Andorra tiene la intención de abrir Embajadas en Madrid, París y Bruselas. También está previsto abrir un Consulado en Barcelona.

24. En aplicación del nuevo marco constitucional, los Servicios de los Copríncipes han sido reestructurados. El Copríncipe Episcopal, por *Decret* de 31 de julio de 1993 (*BOPA*, 11 de julio de 1993) ha previsto los servicios de: a) el representante del Copríncipe; b) la Secretaría general; c) el Consell de la Mitra de Urgell. Recientemente, el Copríncipe Episcopal ha realizado los siguientes nombramientos: Nemesi MARQUES, Representante personal del Copríncipe Episcopal en Andorra; Joan MASA, Secretario General de la Mitra d'Urgell; Francesc BADIA, Lluís FIGA y Marc VILA, miembros del Consell de la Mitra d'Urgell (*BOPA*, 2 de marzo de 1994). Por su parte, el Copríncipe Francés ha comunicado que en aplicación del art. 48 de la Constitución nombraba como representante en el Principado de Andorra a Jean Yves Caullet (*BOPA*, 22 de septiembre de 1993).

También han habido variaciones dentro del Ejecutivo. Dado que ahora es el Jefe del Ejecutivo quien dirige la política nacional e internacional, en aplicación del art. 72 de la Constitución, y era necesario nombrar una persona que desarrollase las funciones de órgano del Estado para llevar a término las relaciones exteriores, se ha nombrado, por vez primera, un Ministro de Relaciones Exteriores (*BOPA*, 9 de junio de 1993). Las *Conselles* pasan a denominarse Ministerios.



Después de la Constitución han sido aprobadas por el Parlamento Andorrano algunas leyes importantes, como *Llei qualificada del règim electoral i del referendium*, *Llei qualificada de la justícia*, *Llei qualificada del Tribunal Constitucional*, *Llei qualificada de la nacionalitat*. Esta última merece un comentario extenso por su contenido. Si bien ha sido publicada en el *BOPA*, sólo cuenta con la firma del Copríncipe Episcopal, ya que el Copríncipe Francés anunció su disconformidad con algunos artículos de la misma y la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional. El Gobierno presentó también un recurso de inconstitucionalidad una vez constituido el Tribunal Constitucional. La reciente sentencia de 15 de marzo de 1994 de dicho Tribunal anula ocho artículos de la Ley de la nacionalidad, por vulnerar los preceptos de igualdad, de no retroactividad de las leyes y los derechos y libertades de los ciudadanos, que garantiza la Constitución de 1993.

Todo lo anterior confirma la previsión contenida en la tesis doctoral de Nemesi MARQUÉS, defendida el año 1988 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, en el sentido de que sería una realidad «la victoria de las tesis favorables al pleno reconocimiento de la personalidad internacional de Andorra y a los principios que rigen el ejercicio de su representación exterior» (*La reforma de les institucions d'Andorra...*, cit., p. 293).

Ramón VIÑAS FARRÉ

## 12. EL CONTRATO DE ADQUISICION DE LA COLECCION THYSSEN-BORNEMISZA

El 21 de junio de 1993 se firmó en Madrid el «Contrato de Adquisición de la Colección Permanente» entre el Reino de España y la Fundación Colección Thyssen-Bornemisza, de una parte, y Favorita Trustees Limited, de otra.

### 1. Antecedentes

Los primeros contactos del Gobierno español y el barón Thyssen pueden situarse en abril de 1986, cuando el entonces Ministro de Cultura, Don Javier Solana, solicitó su colaboración para la recuperación del cuadro de Goya «La Marquesa de Santa Cruz», exportado ilegalmente de España y a punto de ser subastado en Londres. A partir de ese momento comenzaron unas relaciones de confianza, en las que desde el primer momento jugó un importante papel quien después sería el principal negociador de los contratos a los que aquí se hace referencia, Don Rodrigo Uría.

Dejando de lado la «pequeña historia» de las relaciones, contactos y malentendidos que corre paralela a la evolución jurídica de los acontecimientos, el hecho es que el 7 de abril de 1987 Javier Solana y Heinrich Thyssen firmaron una carta de intenciones (*letter of intent*) que hacía referencia a una cesión temporal remunerada de 775 cuadros de la colección del barón, sin que se descartara una posible adquisición ulterior de la propiedad. El 20 de diciembre de 1988 se firmó el contrato de préstamo de los cuadros, seleccionados por un comité de académicos y críticos de arte.

En enero de 1990 se reiniciaron las negociaciones, ya con vistas a la compra de la parte de la colección que se encontraba en España, a la que ya entonces se empezó a denominar, también a efectos jurídicos, la «Colección permanente». El 30 de junio de 1992 se firmó secretamente una «Carta de intenciones», entre el Ministro de Cultura, Sr. Solé Tura, el barón Thyssen-Bornemisza, y el *trust* que ejercita las facultades relativas a la propiedad de los cuadros, Favorita Trustees Limited. En ella, siguiendo la práctica habitual de la negociación internacional, se fijaban los elementos fundamentales de lo que debería ser el contrato de adquisición; paralelamente, se estableció el que debería ser el precio de la operación, dejando ambos documentos depositados ante el Notario de Madrid, Don Luis Núñez Boluda, y fijando un plazo —luego sucesivamente prorrogado— más allá del cual las partes podrían retirar esos documentos, y otro mayor tras el que el Notario debería destruirlos.