

## LOS INTERESES DE ESPAÑA EN LA CUESTION DE ANDORRA

El problema andorrano para España es el de una comarca geográfica y nacionalmente hispánica sometida a un arcaico y confuso régimen...

J. M.<sup>a</sup> CORDERO TORRES

SUMARIO: I. *Introducción*.—II. *Antecedentes*: A) Consideraciones generales. B) Los Pariatges de 1278 y 1288.—III. *El coprincipado de Andorra*: A) Consideraciones generales. B) Su estatuto jurídico: a) La doctrina; b) La jurisprudencia; c) La normativa legal y convencional. C) Subjetividad internacional: a) Consideraciones generales; b) Características especiales; su condición microestatal.—IV. *Revisión de las posiciones*: A) La normativa eclesiástica. B) Impacto de la doctrina del Concilio Vaticano II.—V. *Consideraciones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

La cuestión de Andorra constituye tema que debería merecer una atención permanente y profunda. Existen unas razones de carácter histórico que deben remozarse y que se incardinan decisivamente en los intereses de España: esas razones las encontramos ligeramente plasmadas al ocuparnos de los «antecedentes» de nuestro problema. Otras razones serían de carácter geográfico, toda vez que Andorra se encuentra ubicada en plena frontera franco-española, situación ésta que por sí sola ya engendraría una serie de «relaciones fronterizas» dignas de atención.

Las razones geográficas, unidas a las históricas, desencadenan una tercera familia de razones de carácter político en su más amplio sentido. El hecho de que el Principado esté regido por dos copríncipes—obispo de Urgel y presidente de la República francesa—implica a España en una especial atención en sus relaciones con Francia, con la mitra de Urgel y la Santa Sede y con el propio Principado. Y estas relaciones, que en cualquier otro supuesto no ofrecerían dificultades mayores que las normales, en el caso de Andorra revisten una especial sutileza, debido principalmente a: 1) la formación política del Estado, y 2) su condición microestatal.

Pero hasta aquí; tratamos de justificar la importancia de la cuestión andorrana; sin embargo, la «importancia» no juega como razón suficiente en nuestros intentos en el momento de elegir un tema de estudio; al tema le exigimos una «actualidad», y en este sentido estimamos que el problema de Andorra reviste una innegable actualidad en función de dos factores:

a) el fuerte impacto producido por la doctrina del Concilio Vaticano II, lo que determinará las bases y planteamiento de la moderna doctrina eclesiástica, y b) las relaciones concordatarias entre España y la Santa Sede, en vías de revisión.

El tema ofrece al investigador una gran belleza y un singular interés desde los puntos de vista jurídico y político-internacional, lo que se acrecienta cuando están en juego los intereses de España. Naturalmente, esas mismas características confieren al problema andorrano un tono escabroso que opera ofreciendo cierta resistencia a su tratamiento.

## II. ANTECEDENTES

### A) Consideraciones generales<sup>1</sup>

Tras la derrota de los sarracenos, Ludovico Pío—hijo de Carlomagno—entregó la soberanía del territorio andorrano al obispo de Urgel, en el año 778. Sin embargo, la estabilidad no se consiguió totalmente y el ataque musulmán volvió a sentirse en la zona, lo que obligaría a Ludovico Pío a intervenir nuevamente en el año 808. Pese a todo ello, el documento que

<sup>1</sup> Ofrecemos una pequeña bibliografía escogida sobre el problema andorrano: VELLAS, P.: «Les Etats exigus en Droit International Public», *RGDIP*, 1954; VILAR, A.: *L'Andorre, étude de Droit Public et International*, París, 1904; BELINGUIER, B.: *La condition juridique des Vallés d'Andorre*, París, 1970; TRIAS Y GIRÓ, J. D.: *Constitución política y personalidad internacional del principado de Andorra*, Barcelona, 1890; ROUSSEAU, Ch.: *Les Valles d'Andorre: une survivence féodale dans le Monde contemporain*, Symbolae Verzijl, La Haye, 1958; ASTRANDO, D.: *Les petits Etats d'Europe: Andorre, son histoire, sa Constitution et son status international*, París, 1932; MIRKINE-GUETZEWITCH: *Les Constitutions européennes*, París, 1951; ROCA, J.: *De la condition internationale des Vallés d'Andorre*, Lille, 1901; ARAUD: *Les Vallés d'Andorre*, 1938; RIBERAYGUA: *Les Valls d'Andorra*, Recull documental, Barcelona, 1946; Díez DE VELASCO, M.: *Curso de Derecho internacional público*, Madrid, 1963, e *Instituciones de Derecho internacional público*, Madrid, 1973; LAPRADELLE: *Repertorio de Derecho internacional*, 1929; PUIGT, A.: *Politica Andorra*, 1763; VIDAL Y GUITART, J. M.: *Instituciones políticas y sociales de Andorra*, Madrid, 1949; BACQUER, J.: *La coprincipauté d'Andorre, dernier Etat féodal*, Andorre la Vieille, 1959; GARCÍA ARIAS, L.: «La cosoberanía de Andorra», *REDI*, 1969, vol. XXII, número 2; VERDROSS, A.: *Derecho internacional público*, Madrid, 1969; OPPENHEIM: *Tratado de Derecho internacional público*, t. I, vol. I; DESCHEEMAER, J.: *L'Andorre et son statut juridique international*, Cours de Droit International, 1967-68; RAVENTÓS I. OYARZÁBAL: *Textos internacionales*, t. I, Barcelona, 1936; GOULÉ, P.: «Andorre», *Rép. dr. int.*, 1929; Anuario de la Sociedad de Estudios Internacionales y Coloniales, Madrid, 18-1-1934-18-1-1954; RATON, P.: *Les enclaves*, AFDI, I, 1958; AGUILAR NAVARRO, M.: *Derecho internacional público*, t. II, vol. I, Madrid, 1954; MERCADER ARMENGOL, J. M.: «Carta de Andorra», *ABC*, Madrid, 15-5-1969; Varios: *Les problébles actuals des Vallées d'Andorre*, París, 1970; OURLIAC, P.: *Existe-t-il une nationalité andorrane?*, Mélanges Maury, París, 1960; GARCÍA ARIAS, L.: «El nuevo Decreto sobre la nacionalidad andorrana», *REDI*, Madrid, 1970, vol. XXIII, núm. 1.

merece más fidelidad se conserva en el archivo capitular de Urgel, en pergamino, y es el acta de consagración de la catedral de Urgel, del año 839, donde se especifican las parroquias que integran la diócesis. Borrel II, quien ostentaba tanto el Condado de Barcelona como el de Urgel, mantuvo relaciones con el Obispo, realizándose intercambios de bienes alodiales, libres de toda carga, por ciertas iglesias pertenecientes al obispado. Vidal afirma<sup>2</sup> que Sunifredo fue el primer conde de Urgel que cedió sus alodios de Andorra a la Iglesia, lo que trata de constatar en un documento original y posterior<sup>3</sup>. Pero cuando surgen las fricciones y luchas entre los condes de Urgel y de Cerdaña, el obispo solicita la ayuda de la familia Caboet; a partir de ese momento, Díez de Velasco<sup>4</sup> estima que los hechos se produjeron de la siguiente manera: «... un siglo más tarde, Guillermo-Guitart de Caboet se reconoce vasallo del obispo de Urgel. En 1159 Arnaldo de Caboet se somete al obispo, y éste devuelve a la familia el feudo del valle de Andorra. Por donación matrimonial, los derechos de la Casa de Caboet pasan en 1198-1199 a Arnaldo de Castelbó. A principios del siglo XIII la vizcondesa de Caboet y Castelbó contrae matrimonio con el conde de Foix, y por testamento le confirma en 1229 la donación de los valles de Andorra...»

Las luchas entre el obispo y el conde de Foix van a producir unos documentos de gran interés para la historia de Andorra, los «Pariatges», que tratan de poner fin a las fricciones.

#### B) *Los Pariatges de 1278 y 1288*<sup>5</sup>

El Pariatge de 1278 fue firmado en Lérida el 8 de septiembre, acordado por sentencia arbitral entre Pere d'Urg, obispo de Urgel, y Roger Bernat III, conde de Foix.

En este Pariatge se estableció:

«§ 1. ... que desde ahora, perpetuamente, el señor obispo de Urgel y sus sucesores, en su respectivo año, recauden y puedan recaudar la quèstia de los hombres del valle o de los valles de Andorra hasta

<sup>2</sup> VIDAL Y GUITART, J. M.: *Instituciones políticas y sociales de Andorra*, Madrid, 1949, pp. 37-38.

<sup>3</sup> En la Bula de Benedicto VIII, del año 1013, cuyo texto original se conserva en el Archivo capitular de Urgel y donde se lee: «... ipsos alaudes de valle Andorra, qui fuerunt de Seniofredo cómite...»

<sup>4</sup> DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho internacional público*, Madrid, 1973, p. 199.

<sup>5</sup> Los textos de los Pariatges pueden consultarse en VIDAL, *ob. cit.*, pp. 307 y ss. y 319 y ss.

la cantidad de cuatro mil sueldos malgurienses, sin contradicción del conde y sus sucesores... y el señor conde de Foix y sus sucesores, en el otro año respectivo, puedan cobrar la quèstia de los dichos hombres de Andorra...»

A su vez, en lo concerniente al poder judicial y a la consideración de imperio se estableció:

«§ II. ... que siempre los batlles de los mencionados señores obispo y condes, en común y al mismo tiempo, *ejerzan el mero imperio* sobre los dichos hombres de Andorra, es decir: las justicias mayores, las medianas y las menores, y todas las que pertenecen o deben pertenecer al mero y mixto imperio y jurisdicción, y al mismo tiempo prendan y tengan prendidos a los delinquentes; y si acaso fuese preciso empezar causa, los batlles de los referidos señores al mismo tiempo y en común ordenen la causa dicha, señalando juez, y la lleven hasta definitiva sentencia, mandando asimismo su ejecución. Y si acaso aconteciere que el otro de los mentados batlles por alguna razón estuviese ausente, el que estuviese pueda hacer, ordenar o ejecutar las cosas predichas...»

En el orden militar se estipuló:

«§ III. ... Asimismo pronunciaron que cada uno de los citados señores tenga infantería y caballería, reclutadas entre los hombres de Andorra, excepto cuando un señor quiera luchar contra el otro...»

Este Pariatge refleja algo sumamente importante y trascendental para la configuración política de Andorra; observemos cómo en el § II se estipula: «... *ejerzan el mero imperio*...»; pero no hace alusión al *majus* o *supremum imperium*, reservado al obispo. Ello lo trataremos más ampliamente cuando analicemos cómo se pronuncia la doctrina sobre el estatuto jurídico de Andorra.

El Pariatge de 1288 fue firmado el 6 de diciembre y también acordado por sentencia arbitral entre Père d'Urg, obispo de Urgel y Roger Bernat III, conde de Foix.

El Pariatge de 1288 se produjo como consecuencia de las controversias surgidas entre el obispo de Urgel y el conde de Foix, tras el anterior Pariatge

de 1278, «... bien por las novedades que dan origen a discordia, bien por la dudosa ambigüedad de la interpretación de la composición habida entre ellos hace poco tiempo y por otras muchas causas...»

Quizá la estipulación que más interese destacar de este Pariatge sea:

«§ I. ...ordenamos que el aludido señor conde de Foix cese en la dicha fortaleza y construcción del citado castillo, que hizo o empezó a hacer en dicho montículo, y aquello que esté hecho o edificado, totalmente sea destruido y se haga demoler, y de ahora en adelante el referido señor conde y sus sucesores u otro por el mismo, no pueda edificar o hacer fortaleza alguna en el antedicho montículo sin la voluntad, licencia y expreso consentimiento del señor obispo de Urgel o de sus sucesores, y viceversa...»

Estimamos que esta cláusula tiene una gran importancia, pues la construcción de fortines constituye una de las manifestaciones más ostensibles de voluntariedad en la ocupación desde un punto de vista jurídico internacional. Bien es cierto que el caso que contemplamos no es de «ocupación», pero analógicamente es de aplicación la teoría general; en este sentido opina Oppenheim<sup>6</sup>: «... el Estado ocupante debe tomar realmente posesión del territorio. Es, pues, necesario que el territorio sea sometido a su dominio (*corpus*) con la intención de adquirir la soberanía sobre el mismo (*animus*). Esto sólo es factible mediante el establecimiento en el territorio de un órgano de soberanía, acompañado de un acto formal que proclame tanto el hecho de la toma de posesión como el propósito del poseedor...» Insistimos en que no debe confundirnos la figura jurídica de la «ocupación», que ninguna relación guarda con nuestro supuesto; de ella tan sólo hemos de entresacar la importancia que tienen esos signos externos—entre los que se encuentra la construcción de fortines—para testimoniar el poderío sobre la cosa. En nuestro caso, al permitirle esa facultad al conde de Foix hubiese significado reconocerle una superioridad de poder que no tenía.

Asimismo, el Pariatge, al estipular «... y *viceversa*...», impone la misma prohibición al obispo, de donde resulta necesario el mutuo acuerdo de ambas autoridades para poder fortificar, toda vez que ello constituye uno de los signos más característicos de la proyección soberana del poder. Si compara-

<sup>6</sup> L. OPPENHEIM: *Tratado de Derecho internacional público*, octava edición a cargo de sir Herch Lauterpacht. Traducción de J. López Oliván y J. M. Castro Rial, t. I, vol. II, p. 117.

mos el contenido de esta estipulación con el mensaje que nos ofrece el *Pariatge* de 1278, observaremos que en los diez años de diferencia cambiaron sensiblemente los planteamientos políticos y la supremacía que el obispo tenía en 1278 disminuye en 1288, equiparándose a la del conde de Foix, en algo tan fundamental como lo que terminamos de exponer.

### III. EL COPRINCIPADO DE ANDORRA

Los derechos del conde de Foix se transmitirán hereditariamente hasta confluir en Enrique III de Navarra, y cuanto éste se convierta en rey de Francia bajo el nombre de Enrique IV, los derechos habrán pasado a la Corona francesa <sup>6 bis</sup>. De ahí que el jefe del Estado francés, en la actualidad presidente de la República, sea el copríncipe de los Valles, junto con el obispo de Urgel. Esta sería la interpretación que sirve de fundamento a la tesis que conserva celosamente los derechos de Francia. Esta tesis y el factor tiempo han contribuido decisivamente a que la influencia francesa se consagre con la fuerza de los hechos consumados. Ya quizá es demasiado tarde para evitar lo que en épocas anteriores hubiera sido aclarable e impermisible, y por nuestra parte somos conscientes de la dificultad que entraña tratar de infundir vida a razones que duermen el letargo de las momias, y de nada servirían en orden a la efectividad de las posiciones y los intereses actuales de España.

Pese a nuestra resignación sobre el asunto, conviene, aunque sea a título de curiosidad histórica, recordar algo. Así..., del matrimonio habido entre Carlos III el Noble, rey de Navarra, y Doña Leonor de Castilla hubo una hija, doña Blanca, que a la muerte de aquél (1425) le sucedió; casó con Juan II, duque de Peñafiel, rey de Aragón, y de tal modo fue asimismo rey de Navarra (de facto hasta 1479).

Del matrimonio de Juan II y Doña Blanca hubieron tres hijos: Don Carlos el Noble, príncipe de Viana, quien murió (1461) en la guerra civil mantenida contra su padre; Doña Blanca, que casó con Enrique IV de Castilla, cuyo matrimonio fue anulado, y Doña Leonor, más tarde reina de Navarra (1479), quien casó con Gaston IV de Foix. De este matrimonio, el hijo Gaston

<sup>6 bis</sup> CORDERO TORRES, J. M.<sup>a</sup>: *Fronteras Hispánicas. Geografía e Historia. Diplomacia y Administración*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1960, p. 267. Señala cómo cuidóse de proclamar la incorporación a la Corona de los derechos de los Foix, por edictos de 15 de julio de 1607 y 17 de octubre de 1620, advirtiendo su carácter unilateral.

contrajo matrimonio con Magdalena de Valois (hija de Carlos VII de Francia).

Del matrimonio entre Gaston y Magdalena de Valois hubieron dos hijos: Francisco Febo, rey de Navarra hasta 1483, y su hermana Catalina de Foix, que fue reina a partir de esa fecha, la que contrajo matrimonio con Juan de Albret. Sin embargo, la postura de éstos<sup>7</sup>, claramente partidaria del rey de Francia y el pacto secreto de Blois, de 17 de julio de 1512, por el que se comprometían a cerrar sus fronteras al ejército anglo-español, produjeron una dura reacción en Fernando el Católico, quien exigió paso libre de frontera, y ante la negativa dio orden a Don Fadrique de Toledo, duque de Alba, de ocupar los territorios pertenecientes a los Albret. Así, en el año 1513 el rey Fernando anexionó dichos territorios a Castilla.

Por otra parte, a mayor abundamiento, cuando a consecuencia del Tratado de Blois, de 12 de octubre de 1505, es proyectada la boda de Don Fernando con Germana de Foix, al ser ésta sobrina por vía materna del rey de Francia, Luis XII, y sobrina-nieta del rey de Aragón por vía paterna, Juan de Foix, vizconde de Narbona, hijo de Leonor de Navarra, resultaría que los derechos habrían coincidido nuevamente en la casa real española.

#### A) *Consideraciones generales*

Las anteriores consideraciones no tienen otro fin que aclarar el sentido de los fundamentos políticos del orden andorrano, en los cuales se encuentra hondamente arraigada la política española. Ahora bien, desconocer o tratar de ignorar la presencia francesa no sería operativo. Estimamos que las posturas son perfectamente conciliables y que no se debe privar al territorio andorrano del apoyo y toda clase de ayuda por parte de ambos Gobiernos. Este sería un razonamiento con validez general para cualquier caso, pero directamente aplicable a nuestro supuesto en cuestión, teniendo en cuenta las especiales características del coprincipado, esto es, de ser un micro-Estado<sup>8</sup>, y además enclavado entre la frontera franco-española, lo que le hace digno de una mayor atención.

<sup>7</sup> MARQUÉS DE LOZOYA: *Historia de España*, t. III, p. 231, Barcelona, 1969.

<sup>8</sup> Tiene una superficie de 453 Km<sup>2</sup> y una población aproximada de 18.233 habitantes. El territorio está dividido en seis parroquias: Canillo, Ordino, Encamp, La Masana, Andorra y San Julián de Loira. Consúltese a CORDERO TORRES, J. M.<sup>a</sup>: *Fronteras Hispánicas...*, obra cit., pp. 264 y ss. Esta obra no solamente nos detalla el problema andorrano, sino que nos permite obtener una visión de conjunto de la problemática que entraña la frontera franco-española.

Resultaban inevitables realizar estas salvedades, sobre las que no se puede renunciar, pero que los intereses en presencia aconsejan arrancar de posiciones más realistas, a fin de poder plasificar un sistema de realizaciones más positivas. Será a través de este prisma como se enfocarán las cuestiones posteriores, de tal manera que necesariamente permanezcan candentes los fundamentos básicos y últimos que sirven de sosten al problema.

## B) *Su estatuto jurídico*

Lo tratado hasta el momento puede servirnos de módulo para comprender la complejidad que encierra la formación del Estado andorrano. Por ello vamos a tratar brevemente de resumir el criterio de la doctrina, la jurisprudencia y cierta parte de la normativa para poder formarnos una somera idea de la configuración actual del coprincipado.

### a) *La doctrina*

Ríos Urruti<sup>9</sup> considera que «... jurídicamente esto es hoy Andorra: un señorío, con dos señores; una unidad política que sólo puede ser comprendida cuando se la interprete valiéndose de los conceptos políticos que eran aptos a explicar el ambiente histórico que la creara y no conceptos de hoy, hechos para nuestra época». Las apreciaciones de Ríos son ciertas e incluso años más tarde se repetirán en un lenguaje más técnico; en este sentido, Aguilar Navarro<sup>10</sup> no considera que se trate de un protectorado, sino de una supervivencia feudal que se resiste a todos los esquemas propios del Derecho internacional moderno. Por su parte, Díez de Velasco<sup>11</sup> en un momento anterior consideró que «... la posición más lógica y realista es la mantenida por Aguilar Navarro...»; pero recientemente<sup>12</sup>, desarrollando más el tema, si bien aquella primitiva idea continúa influyendo en su pensamiento, no hace una declaración de aceptación tan categórica.

Rousseau<sup>13</sup> considera que «los Valles de Andorra están sometidos a la autoridad de dos copríncipes: en el dominio temporal, el presidente de la

<sup>9</sup> RÍOS URRUTI, F. de los: *Vida e instituciones del pueblo de Andorra. Una supervivencia señorial*, Madrid, 1920, p. 90.

<sup>10</sup> AGUILAR NAVARRO, M.: *Derecho Internacional Público*, t. II, v. I, p. 403.

<sup>11</sup> Díez DE VELASCO, M.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1963, p. 251.

<sup>12</sup> *Ibid.*: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1973, pp. 198-202.

<sup>13</sup> ROUSSEAU, CH.: *Les Vallées d'Andorre. Une survivance féodale dans le monde contemporain*, Symbolae Verzijl, La Haye, 1958, p. 339.

República francesa; en el dominio espiritual, el obispo español de Urgel». Estimamos que las consideraciones de Rousseau van demasiado lejos al reducir la autoridad del obispo de Urgel al dominio espiritual. No podemos admitir esta tesis, pues a ella se oponen realidades históricas incontrovertibles. En efecto, en la actualidad, y tras las últimas doctrinas eclesiásticas, se podría pensar que los obispos tuviesen exclusivamente un dominio estrictamente espiritual. Pero la Historia nos demuestra la existencia de un dominio temporal de la Iglesia, siendo los Estados pontificios en su tiempo e incluso el Papa en muchísimas ocasiones tuvo necesidad de proponer ligas bélicas de carácter ofensivo<sup>14</sup>. Del siglo XIII datan los Pariatges, que anteriormente hemos comentado, y, naturalmente, en aquella época no se podía dudar del poder temporal del obispo; pero además ese poder lo hemos visto reflejado en el texto de los mismos Pariatges. Por ello la tesis de Rousseau resulta inadmisible.

A su vez, Trías y Giró<sup>15</sup> considera que «el carácter de Francia es algo menos que el de un Estado protector; su verdadero alcance en todo caso es el de un feudatario, y sus atribuciones quedan limitadas a las bases de un tratado de infeudación».

Vidal y Guitart<sup>16</sup> estima que «Andorra puede definirse como un señorío medieval autónomo, cuyo soberano es el obispo de Urgel, que actúa como señor feudal, quien tiene como feudatario al jefe del Estado francés». En esta misma línea habría que colocar la postura de García Arias<sup>17</sup>, quien destaca «la superioridad del obispo de la Seo de Urgel como *Princeps sobirá de les Valls* sobre el presidente de la República francesa, como *coprinceps de les Valls d'Andorra*», advirtiendo que «Foix adquirió el *merum* y *mixtum imperium*, pero no el *maius* o *supremum imperium*, que quedó reservado al obispo. Así, cualquiera que sea de facto la coordinación y actuación conjunta de los dos señores sobre Andorra, singularmente desde el siglo XIX, sin duda *de iure*, el obispo de la Seo de Urgel ha sido y aún es el *princeps supremus Vallium Andorrae*».

En nuestra opinión, serían ciertamente válidas las afirmaciones de Vidal y García Arias; pero para comprender y admitir su contenido tendríamos que si-

<sup>14</sup> AZNAR SÁNCHEZ, J.: «La política internacional de León X», *Anuario Jurídico Ecurialense* núm. VII, 1971, pp. 257-290.

<sup>15</sup> TRIÁS Y GIRÓ: *Constitución política y personalidad internacional del Principado de Andorra*, Barcelona, 1890, p. 39.

<sup>16</sup> VIDAL Y GUITART, J. M.: *Obra cit.*, p. 230.

<sup>17</sup> GARCÍA ARIAS, L.: *La cosoberanía de Andorra*, REDI, vol. XXII, núm. 2, páginas 329-331.

tuarnos en el momento histórico en que aconteció la creación política andorrana; de aquí que Ríos Urruti, Aguilar Navarro y Díez de Velasco consideren la dificultad que entraña el analizar el problema con los moldes actuales. Si queremos comprender aquel ambiente histórico hemos de pensar en la sacralización medieval, fuertemente influida por San Agustín.

San Agustín no concierta para el futuro una fórmula política ideal, si bien parece ser, era partidario de cierto tipo de agrupaciones políticas modernas; pero, en realidad, éste era un punto que a él no le interesaba, pues su principal intento es la conversión de «corazones» a Dios. Sin embargo, habla de cómo debe ser un emperador cristiano, y en el libro V de *La Ciudad de Dios* nos traza una imagen que sería un importante antecedente de los *Especiosos de príncipes...* Para San Agustín, a través de la moralización del gobernante, se integrará el orden político en el orden de la gracia.

La tendencia agustiniana de demarcación entre la Iglesia y el Estado, ponderando la necesidad de la gracia, va a desarrollarse en la Alta Edad Media. La consecuencia inmediata es la exaltación de la Iglesia. Representa el triunfo de lo espiritual sobre lo temporal. Así se comprende que el poder político tuviese entonces una función ministerial respecto a los valores eclesiásticos; el gobernante debía ser un colaborador de la gracia, velando porque el hombre se salve. En la misma línea, la idea que latía se concretaba en que el poder había sido dado a los gobernantes para que el reino que ellos representan esté al servicio del reino de los cielos, concepción ésta que arraigará fuertemente en el papa Gregorio el Grande.

Así los presupuestos, la misión del Estado consistía en defender la Iglesia y las realidades institucionales de estas manifestaciones las vamos a ver plasmadas en la monarquía visigótica y hacia el año 800 con Carlomagno. Recordemos los Concilios de Toledo, la estrechísima relación que se daba entre el plano espiritual y el temporal, la consagración del rey con aceite (propio de los israelitas). De tal manera, Carlomagno se sentía como un nuevo David, que tenía que restaurar el reino bíblico, hombre tremendamente influenciado por la lectura del Antiguo Testamento y concretamente por la consagración de Saúl por el profeta Samuel. Así tiene que restaurar el reino bíblico, y entiende que la función de este reino es servir a la ciudad de Dios. La política y la religión eran dos caras de una misma moneda. El tenía un puesto como emperador dentro de la Iglesia, y a sus provincias envía una pareja de *missi*, integrada por un conde y un obispo, que vendría a ser la reproducción en la tierra del reino de Dios.

Pues bien, en este clima es como nace políticamente Andorra, y ahora podemos comprender esa supremacía eclesiástica que se nota de una manera palpable en su momento histórico y que, en la actualidad resultaría muy difícil entender; difícil sería reconocer la superioridad eclesiástica del *princep sobirà de les Valls*, como al propio tiempo indiscutible. La dificultad comenzará ya a sentirse a partir del siglo XIII, cuando en Occidente comiencen a sentirse influencias de la filosofía política griega y la teología de la historia, típicamente agustiniana, se vea sustituida por una filosofía de la historia. Por este camino, y con el correr del tiempo, paulatinamente va aminorándose la presencia eclesiástica, y el Estado, cuando se configura como tal, asume una serie de funciones hasta entonces en poder de la Iglesia, y es el momento en que el Estado, como tal, tiene su propio contenido y finalidad.

Para concluir esta parte doctrinal, cuando aborda el problema Oppenheim<sup>18</sup> considera que «... Andorra... se halla bajo el protectorado conjunto de España y Francia...; el protectorado de España se funda en el hecho de ejercer el patronato sobre la mitra de Urgel, a cuyo título corresponde el gobierno de los Valles... El obispo de Urgel es el príncipe soberano de los Valles; la intervención de Francia es en representación de los derechos cedidos en feudo por el obispo a los condes por el acuerdo de 1278».

#### b) *La jurisprudencia*

Rousseau<sup>19</sup> nos recoge alguna jurisprudencia francesa donde se considera a Andorra como territorio nacional<sup>20</sup>; otras veces, como territorio extranjero<sup>21</sup>, y se resiste a admitir, acertadamente, la sentencia del Tribunal civil de Perpignan de 6 de diciembre de 1951, que configura a Andorra como principado bajo el protectorado de Francia, toda vez que el protectorado implica, desde un punto de vista convencional, la existencia de Estados, razonamiento al que habría que añadir la indiscutible presencia del obispo de Urgel como príncipe de los Valles.

<sup>18</sup> OPPENHEIM: *Tratado de Derecho Internacional Público*, t. I, vol. 1, pp. 202-206.

<sup>19</sup> ROUSSEAU, CH.: *Derecho Internacional Público*, Barcelona, 1966, p. 147.

<sup>20</sup> Cass. crim. 12 de mayo de 1889, Decreto 1 y 89/1859 y Sentencia 1 y 975/1889, en materia de represión penal; Trib. correc. de Toulouse, 22 de noviembre de 1905, Decreto 2 y 64/1906 y Sentencia 2 y 286/1906, y Cass. civ. 22 de marzo de 1960, sobre aplicación del estatuto de extranjeros.

<sup>21</sup> Cass. crim. 9 de mayo de 1845, Decreto 1 y 223/1845 y Sentencia 1 y 396/1845, sobre extradición.

Por otra parte, el Tribunal de Perpignan<sup>22</sup> ha sostenido que Andorra, en relación con Francia, no era ni un Estado extranjero ni un Estado soberano, y que, por lo tanto, un súbdito andorrano no estaba obligado a depositar caución judicial. Ahora bien, para comprender el alcance de la jurisprudencia emanada de dicho Tribunal, hemos de tener en cuenta que el mismo fue instituido por un Decreto del jefe del Estado francés de 13 de julio de 1888, configurándolo como «un Tribunal encargado de conocer definitivamente y en última instancia, por delegación del presidente de la República francesa, de aquellas decisiones tomadas en materia civil por el juez de apelaciones que sean sometidas a examen del jefe del Estado francés». De ahí que Toureng<sup>23</sup> considere que dichas sentencias tienen un carácter de fallos extranjeros, pues aunque se dictan en nombre del Gobierno francés, éste aparece como coseñor de Andorra y no como representante de Francia. Por ello no es extraño que la sentencia del Tribunal de Apelación de Dijon de 10 de noviembre de 1967 considere que el principado de Andorra «no puede ser considerado como parte integrante del territorio francés, y, por consiguiente, constituye un país extranjero».

Por último, una sentencia del Consejo de Estado francés<sup>24</sup> estima que Andorra es un condominio, y Francia, junto con España, ejercen una cosoberanía.

c) *La normativa legal y convencional*

No está en nuestro ánimo agotar la materia en este punto, lo que carecería de sentido a nuestros efectos; tan sólo reflejar cierta parte de la normativa que estimamos básica y que puede servir de punto de referencia para otros estudios. En cambio, procuraremos indicar a pie de página las disposiciones españolas más recientes, a fin de tomar el pulso a nuestra postura.

En primer lugar, estimo resulta imprescindible hacer una alusión a las normas convencionales sobre delimitación y fronteras. Como antecedentes a esta normativa, tendríamos que señalar principalmente el artículo 42 del Tratado de los Pirineos, hecho en Madrid el 7 de noviembre de 1659; el Convenio de la isla de los Faisanes, de 31 de mayo de 1660; el Convenio de Llivia, de 12 de noviembre de 1661, y en forma subsidiaria, los Tratados

<sup>22</sup> Asunto Massip. v. Cruzel Siren, 1952, II, 151.

<sup>23</sup> TOURENG, R.: *Statut juridique des Vallées d'Andorre*, Toulouse, 1939, p. 127.

<sup>24</sup> Asunto Le Nickel, A. D., 1933-34, núm. 21.

de 1792 y de 20 de julio de 1814. Sin embargo, en la actualidad rigen los Tratados de Límites entre España y Francia<sup>25</sup>, de 2 de diciembre de 1856, 14 de abril de 1862 y 26 de mayo de 1866.

Entre la profusa normativa francesa, nos parece interesante el decreto imperial de 27 de marzo de 1806, firmado por Napoleón, que dispone en su artículo 1.º:

«Nos nombraremos un veguer, elegido en el departamento del Arriège, presentado por el Ministerio del Interior, que estará encargado de asistir, lo mismo que el del obispo de Urgel, a las Cortes o administración de justicia del Valle de Andorra, y que usará de todos los privilegios que la convención o el uso le haya atribuido, sea en el ejercicio de sus funciones, sea en el nombramiento de batlles encargados de fallar en los asuntos civiles.»

Y nos parece interesante la disposición citada, pues, al disponer: «... lo mismo que el del obispo de Urgel...», está haciendo un reconocimiento expreso de la autoridad del obispo; ello es importante y sobre todo cuando está firmado por un hombre del talante de Napoleón.

En el orden judicial, otra disposición francesa de gran contenido y a la que ya hemos hecho referencia es el Decreto de 13 de julio de 1888 instituyendo el Tribunal de Perpignan, demostrativa de que las Facultades de este Tribunal las tiene por delegación del presidente de la República francesa.

Entre la normativa convencional franco-andorrana, el Acuerdo de 25 de febrero de 1881 reafirma la soberanía de los dos copríncipes y a la aprobación de los mismos supedita los posibles efectos que puedan tener las concesiones de la más variada índole que se soliciten al Consejo General.

La normativa puramente andorrana tiene una trascendencia mayor en el régimen interno que en el internacional; sin embargo, se puede considerar que la Nova Reforma<sup>26</sup> afectó de una manera indirecta al referirse al

<sup>25</sup> Pueden consultarse en GARCÍA ARIAS, L.: *Corpus Iuris Gentium*, Zaragoza, 1968, pp. 362 a 384; CORDERO TORRES, J. M.ª: *Fronteras Hispánicas...*, obra cit., pp. 263 y ss.

<sup>26</sup> La Ley episcopal de 22 de abril de 1866 o La Nova Reforma varió el sistema político de elección en régimen de concejo abierto por el derecho de elección conferido a los caps de casa. El sistema nuevamente se reformó el 17 de julio de 1933, en que el derecho de voto lo ostentaban todos los andorranos mayores de edad (veinticinco años). Posteriormente esta disposición fue anulada el 2 de octubre de 1941, volviendo a establecerse el sistema impuesto por la Nova Reforma. Más tarde, el Decreto de 13 de diciembre de 1946 estableció el sistema de sufragio universal.

sistema político de elección, teniendo en cuenta la gama de nacionales que conviven en Andorra.

Pero fundamentalmente nos interesa la normativa en la cual, en alguna manera, ha intervenido España <sup>27</sup> a <sup>35</sup>.

<sup>27</sup> Decreto de 14 de noviembre de 1958, Reglamento Registro Civil, art. 67, *Aranzadi*, 1958, R./1957.

<sup>28</sup> Decreto de 16 de diciembre de 1949 equipara sus nacionales a los españoles para poder ejercer su profesión, *BOE*, p. 5267, *Ar. R./1454*.

<sup>29</sup> Sobre cultura, véase 1939 *Ar. R./1568*, enseñanza primaria, 1941, *Ar. R./218*. Decreto de 24 de julio de 1969, núm. 1783/69, que transforma la Sección Delegada en Instituto Nacional de Enseñanza Media, *BOE* 20 de agosto, p. 13236, *Ar. R./1604*; Decreto de 21 de julio de 1966, sobre tasas de permanencias en Sección Delegada, *BOE* 13 de agosto, p. 10637, *Ar. R./1567*, sobre la extensión del seguro escolar a estudiantes andorranos, véase *Ar. R./1965*, 475. Decreto de 18 de junio de 1964, núm. 2078/64. Sobre Sección Delegada, *BOE* 17 de julio, pp. 9233 y ss., *Ar. R./1556*.

<sup>30</sup> Real Decreto de 3 de marzo de 1930, sobre importación y exportación; Real Decreto de 6 de octubre de 1930, sobre cupos de exportación, *Gaceta* 9, p. 207, *Ar. R./1346*; Real Decreto de 16 de enero de 1931, importación de ganados y productos durante el año actual, *Gaceta* 21, p. 429, *Ar. R./1745*; Orden de 27 de diciembre de 1933, importaciones y exportaciones para 1934, *Gaceta* 30, p. 2288, *Ar. R./2079*; Orden de 4 de abril de 1934, sobre entrada de productos agrícolas, *Gaceta* 10, p. 204, *Ar. R./678*; Orden de 21 de junio de 1934, tránsitos con Aduanas, *Gaceta* 28, p. 1910, *Ar. R./1152*; Orden de 17 de septiembre de 1934, sobre reimportación de envases, *Gaceta* 7 de octubre, p. 202, *Ar. R./1765*; Ac. de 21 de marzo de 1968, sobre régimen de despacho simplificado por Aduana de Seo de Urgel, en exportaciones, *BOE* 26, p. 4487, *Ar. R./582*; Decreto de 16 de marzo de 1967, desgravación fiscal de mercancías exportadas a ella, *BOE* 1 de abril, p. 4360, *Ar. R./638*. Resulta de sumo interés la Circular del IEME de 8 de marzo de 1973, relativa a «unificación de normas e instrucciones aclaratorias sobre cuentas extranjeras de pesetas interiores» y «establecimiento de cuentas bancarias de pesetas en Andorra».

<sup>31</sup> Orden de 26 de junio de 1935 sobre bonificación de retiro obrero a ciudadanos, *Gaceta* 1 de julio, p. 20, *Ar. R./1135*. Sobre seguro de enfermedad véase *Ar. R./1943-1.535*. Enfermedad en marina de guerra, *Ar. R./1946-1777*. Orden de 31 de marzo de 1947, súbditos; Mutualidades de Previsión, *Ar. R./1947-460*, cuyo artículo 2.º equipara los súbditos andorranos a los españoles. Sobre seguros sociales, *Ar. R./1949-75*. Trabajadores, *Ar. R./1951-64*, artículos 16 y 126. Sobre Mutualidades, *Ar. R./1954-1416*, artículo 8.º Decreto de 22 de junio de 1956, sobre régimen de accidentes de trabajo, *BOE* 15 de junio, p. 4614, rectificación, *BOE* 18, p. 4696, R./1048. Cuando se trate de accidentes de trabajo en establecimientos militares véase *Ar. R./1960-647*, artículo 9.º En cuanto a Mutualidad Nacional de Previsión Agraria, *Ar. R./1961-937*, 1057 y 1098, artículo 6.º Ley de 30 de diciembre de 1969, número 118/69, equipara derechos sociales de trabajadores residentes en España a la de los españoles, *BOE* 31, p. 20521, R./2386. Decreto de 27 de julio de 1958 deroga Decreto de 16 de diciembre de 1959, de equiparación de trabajadores, *BOE* 14 de agosto, p. 12026, *Ar. R./1471*. Resolución 15 de abril de 1968, trabajadores equiparados a los nacionales para Seguridad Social, *BOE* 6 de mayo, p. 6628, rectificación, *BOE* 8 de junio, p. 8349, *Ar. R./836* y 1028. En *Ar. R./1967-855* puede encontrarse la modificación de los artículos 37 y 67 y disposición transitoria 2.ª de Orden de 28 de diciembre de 1966, sobre aplicación, afiliación, cotización y recaudación Seguridad Social. En *Ar. R./1966-2404* y *R./1967-801*, artículo 1.º, sobre inclusión de súbditos en Seguridad Social. *Ar. R./1966-734* y 997, artículo 7.º, Seguridad Social de residentes en España. *R./1963-2467* y *R./1964-201*, base II, sobre Seguridad Social de los trabajadores. Decreto de 27 de diciembre de 1962, número 3581, *BOE* 18-63, p. 866, *BOE* 8 de marzo. *Ar. R./1963-110* y 514, modifica el artículo 148 Reglamento revisión de incapaci-

En lo relativo a Registro Civil, el Reglamento de 1958 disponía en su artículo 67: «La competencia del Registro de La Línea se extiende a Gibraltar en cuanto a los súbditos españoles. Se llevarán respecto a dicho territorio, libros, legajos y ficheros separados.

Igualmente se extiende la de Seo de Urgel al territorio de Andorra, pero sin separación de libros, legajos y ficheros». Ahora bien ¿qué alcance tiene esta disposición? Estimamos que reviste un matiz muy específico y ello nos lo demuestra el criterio de la Dirección de Registros y del Notariado en su Resolución de 18 de septiembre de 1972, que evacua una consulta formulada acerca de la eficacia de los matrimonios civiles celebrados por españoles en el extranjero.

La Resolución aludida advierte que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley de Registro Civil, sería perfectamente válido en cuanto a su forma, el matrimonio civil que celebren los españoles en el extran-

---

cidad por muerte: tablas de mortalidad. Orden de 18 de diciembre de 1962, modifica el artículo 58 y baremo Reglamento de trabajo: indemnizaciones, entregas de capital, *BOE* 5 de enero de 1963, p. 127, rectificación, *BOE* 13 de febrero, p. 2492. *Ar. R./1963-25* y 316. Orden de 15 de enero de 1970, exime de la obligación de proveerse del permiso de trabajo, *Ar. R./135*. Circular de 9 de diciembre de 1969, Mutualidades Laborales; tramitación de solicitudes de prestaciones amparadas en convenios internacionales, *Ar. R./347*. Resolución de 19 de junio de 1971, sobre obligación de comunicar a las Delegaciones Provinciales la situación de los trabajadores, *Ar. R./1264*.

<sup>32</sup> Sobre automóviles, *Ar. R./1951-27*, servicios discrecionales de automóviles; Orden de 10 de julio de 1951, *BOE* 20, p. 3467, *Ar. R./853*; la Orden de 10 de abril de 1973 regula los servicios discrecionales que se efectúen desde Andorra, *Ar. R./796*.

<sup>33</sup> Real Orden de 28 de junio de 1930, Acuerdo hispano-francés en servicio de correos, *Gaceta* 7 de agosto, p. 895, *Ar. R./1130*; también sobre correos, *Ar. R./1932*, 851; Orden de 17 de junio de 1941, sobre servicio de correspondencia asegurada, *BOE* 6 de julio, p. 5026, y *Ar. R./1171*; Orden de 20 de junio de 1941, limita cantidad en giro postal, *BOE* 25, p. 4629, *R./1099*; Decreto de 24 de junio de 1941, servicio postal de suscripciones a periódicos, *BOE* 11 de julio, p. 5193, *Ar. R./1213*; Orden de 23 de junio de 1960, ídem con franquicia, *BOE*, 2 de julio, p. 9119, *Ar. R./960*, artículo 119, apartado B; Ley de 23 de diciembre de 1961, sobre personal de Correos, número 158/61, *BOE* 29, p. 18359, *R./1904*; Ley de 22 de diciembre de 1972, sobre retribución y plantilla personal Correos, *Ar. R./2398*; Orden de 16 de marzo de 1972, sobre dimensiones máximas y mínimas de los paquetes postales, *Ar. R./566*.

<sup>34</sup> Orden de 11 de octubre de 1945, sellos para su correspondencia, *BOE* 1 de noviembre, p. 2677, *Ar. R./1450*; Orden de 12 de enero de 1946, modifica sellos de Correos de Orden de 11 de octubre de 1945, *BOE* 19, p. 566, *Ar. R./132*; Orden de 20 de noviembre de 1972, emisión «Costumbres Populares de Andorra», *Ar. R./2176*; Orden de 6 de marzo de 1972, emisiones para Andorra e inutilización de sellos antiguos, *Ar. R./558*; Orden de 17 de abril de 1972, emisiones «Europa 1972» para Andorra, *Ar. R./752*; Orden de 16 de noviembre de 1973, emisión «Andorra-Navidad 1973», *Ar. R./2150*; Orden de 27 de marzo de 1973, emisión «Andorra-Europa 1973», *Ar. R./764*.

<sup>35</sup> Orden de 17 de diciembre de 1953, composición de la Comisión Interministerial Permanente, *BOE* 1 de enero, p. 19, *Ar. R./1954*, 2; Orden de 23 de julio de 1957, composición de la citada Comisión, *BOE* 9 de agosto, p. 723, *Ar. R./1130*.

jero conforme a la forma del país en cuestión. Pero naturalmente, la plena eficacia de tal matrimonio en España quedaría supeditada a su inscripción en el Registro civil correspondiente; y para tal inscripción sería necesaria la tramitación del expediente previsto en el citado artículo 73 de la Ley, desarrollado en el artículo 249 del Reglamento de Registro Civil, en el cual ha de acreditarse debidamente, entre otros extremos, la libertad y la acatolicidad de los contrayentes.

La referida Resolución, tras realizar dicho planteamiento, taxativamente considera: «2. Que, desde el punto de vista registral, el hecho de que españoles residentes en España viajen al extranjero a fin de encontrar allí matrimonio civil, sólo puede significar un intento de eludir la competencia del Registro civil de su domicilio en contra de lo ordenado por el artículo 86 del Código civil (se recuerda, a estos efectos, que la competencia del Registro civil de Seo de Urgel se extiende al territorio de Andorra en cuanto a súbditos españoles: artículo 67 del Reglamento del Registro civil); y esta conducta de los contrayentes puede estimarse en el expediente constitutiva de una infracción registral sancionable con alguna de las multas que señala el artículo 14 de la Ley de Registro Civil, como reconoce la Resolución de este Centro de fecha 14 de marzo de 1967»<sup>36</sup>.

En definitiva, la Resolución que hemos reflejado nos corrobora la importancia del artículo 67 del Reglamento de 1958. Nosotros hemos querido insistir en el tema porque consideramos que dicho artículo constituye una excepción a la norma general en el Registro Civil; incluso una mayor excepción, pues, en opinión de Pere Raluy<sup>37</sup> los hechos «... se inscribirán en los libros abiertos para el conjunto del distrito registral de Seo de Urgel, sin separación alguna tampoco, en cuanto a legajos o ficheros, en tanto que los de Gibraltar se inscribirán en libros separados, abiertos para dicho territorio, e igual separación se mantendrá en cuanto a legajos y ficheros...» Pere Raluy se lamenta de que en el territorio andorrano no exista ni representación diplomática ni agencia consular, «lo que constituye una anomalía que produce graves dificultades en la práctica», tratándose de «una prórroga excepcional de la competencia de ciertos Registros municipales a territorio extranjero»<sup>38</sup>. Si así están las cosas... ¿qué sucede realmente?

<sup>36</sup> La Resolución de 18 de septiembre de 1972 puede consultarse en *Anuario 1972*, p. 449, o en AZNAR SÁNCHEZ, J.: *La extranjería en la doctrina de la Dirección General de Registros y del Notariado*, Editorial Montecorvo, S. A., Madrid, 1974, pp. 214-215.

<sup>37</sup> PERE RALUY, J.: *Derecho del Registro Civil*, t. I, Madrid, 1962, p. 242.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 238.

Desde nuestro punto de vista, España no ha renunciado a proteger, en su más amplio sentido, lo que consuetudinaria y secularmente ha considerado íntimamente vinculado a su proyección histórica.

Esta protección va a sentirse plasmada en otros sectores, tales como la equiparación de los nacionales<sup>39</sup>, la política en torno a la enseñanza<sup>40</sup>, el régimen de exportación e importación<sup>41</sup> que encuentra señeros antecedentes en el Convenio de 15 de septiembre de 1850, sobre productos que podrán introducir los andorranos en España, régimen laboral<sup>42</sup>, automóviles<sup>43</sup>, correos<sup>44</sup>, donde, incluso antes del Convenio de 1930, una Real Orden de 31 de octubre de 1927 creaba la Administración Central de Andorra, la Vella, sellos<sup>45</sup>..., creándose la consiguiente Comisión Interministerial<sup>46</sup> a dichos fines...; incluso conviene también recordar el Acuerdo de 22 de diciembre de 1834, así como el de 17 de junio de 1841, tendentes a evitar que pudiesen refugiarse en Andorra los enemigos del orden público español, así como, más tarde, el Acuerdo de 17 de junio de 1940 sobre la neutralidad de Andorra en la guerra civil española.

### C) *Subjetividad internacional*

#### a) *Consideraciones generales*

Consideramos que el tema no ofrece, a estas alturas, la mayor dificultad. Resulta indiscutible la configuración del Estado de Andorra como un sujeto de Derecho internacional. En los momentos actuales, que asistimos a un desenfrenado nacimiento y florecimiento de nuevos sujetos en el orden internacional, en nuestro caso sobrarían razones para apoyar e incluir a Andorra la dicha catalogación.

Andorra cristaliza perfectamente como un Estado que cumple todos los requisitos—territorio, población, gobierno..., etc.—necesarios para considerarle como tal.

<sup>39</sup> Remisión a nota 28.

<sup>40</sup> Remisión a nota 29.

<sup>41</sup> Remisión a nota 30.

<sup>42</sup> Remisión a nota 31.

<sup>43</sup> Remisión a nota 32.

<sup>44</sup> Remisión a nota 33.

<sup>45</sup> Remisión a nota 34.

<sup>46</sup> Remisión a nota 35. Complétese el estudio con el enfoque de CORDERO TORRES, J. M.<sup>a</sup>: *Fronteras Hispánicas...*, obra cit., pp. 271 y ss.

En nuestro caso, la subjetividad internacional dimana de su naturaleza estatal y que le permiten a Andorra realizar toda clase de actos jurídico-internacionales con la certeza de la validez de éstos. Entonces ¿qué sucede exactamente?

b) *Características especiales: su condición micro-estatal*

Sucede que Andorra se encuentra inserta en el conjunto de unidades territoriales denominadas micro-Estados<sup>47</sup>, y, naturalmente, corre la suerte de éstos. El tema no lo vamos a desarrollar en este estudio pues sería repetir la mayoría de los conceptos que hemos tratado en otro momento.

Pero, en la actualidad, después de la importancia adquirida por el problema, habiendo sido objeto de minuciosa atención por el Comité Especial creado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ya no cabe alarmarse científicamente en la búsqueda de nombres o apellidos con que calificar a estos minúsculos Estados que hasta el momento se consideraban integrados entre los Estados exiguos.

#### IV. REVISIÓN DE LAS POSICIONES

En nuestra introducción a este estudio ya adelantamos la necesidad de revisar la posición de los intereses españoles en presencia, debido al sensible avance en el pensamiento eclesiástico, tras la doctrina sentada por el Concilio Vaticano II. Y esta necesidad, precisamente, revestía al tema de una actualidad que constituía una de las razones de nuestra preocupación.

Por ello ahora vamos a dividir este epígrafe en dos apartados, donde poder apreciar claramente lo que ha sido la normativa eclesiástica hasta el momento y el impacto que ha producido la doctrina del referido Concilio.

A) *La normativa eclesiástica*

Con respecto a los obispos, el Código de Derecho Canónico preceptúa en el canon 329:

«1. Los obispos son sucesores de los apóstoles y por institución divina están colocados al frente de iglesias peculiares, que las

---

<sup>47</sup> AZNAR SÁNCHEZ, J.: *Los micro-estados y su ingreso en las Naciones Unidas*, REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, enero-febrero 1974, núm. 131, pp. 81-106.

gobiernan con potestad ordinaria bajo la autoridad del Romano Pontífice.

2. Son *nombrados* libremente por el Romano Pontífice.

3. Si se ha concedido a algún colegio el derecho de elegir obispo, deberá cumplirse lo que ordena el canon 321.»

El canon que terminamos de transcribir constituye la norma general; naturalmente, circunstancias de distinta índole han producido una serie de excepciones a la norma; estas excepciones son perfectamente válidas y admisibles desde un punto de vista jurídico, pues fijémonos que el canon exige que los obispos sean «*nombrados*» por el Romano Pontífice, quien tendrá que extender un nombramiento, pero que no implica necesariamente que tenga que ser el Santo Padre quien los elija. Pues bien, una de las excepciones a que hacíamos referencia dimana de la costumbre española, más tarde plasmada en el acuerdo sobre el modo de ejercicio del privilegio de presentación entre el Gobierno español y la Santa Sede, de 7 de julio de 1941<sup>48</sup>; en el que se estableció:

«1. Tan pronto como se haya producido la vacante de una sede arzobispal o episcopal (o de una administración apostólica), o cuando la Santa Sede juzgue necesario nombrar un coadjutor con derecho de sucesión, el nuncio apostólico, de modo confidencial, tomará contacto con el Gobierno español y, una vez conseguido un principio de acuerdo, enviará a la Santa Sede una lista de nombres de personas idóneas, al menos en número de seis.

2. El Santo Padre elegirá tres de entre aquellos nombres y, por conducto de la Nunciatura Apostólica, los comunicará al Gobierno español, y entonces el Jefe del Estado, en el término de treinta días, presentará oficialmente uno de los tres..., etc.»<sup>49</sup>.

Con posterioridad, el Concordato suscrito entre España y la Santa Sede el 27 de agosto de 1953<sup>50</sup>—documento trascendental y donde F. M. Castiella

<sup>48</sup> AAS 33, 1941, pp. 480 y ss., *BOE* de 17 de junio de 1941.

<sup>49</sup> El texto íntegro del Acuerdo puede consultarse en la referencia de la nota 48 y también en MIGUÉLEZ, ALONSO y CABREROS: *Código de Derecho Canónico y Legislación complementaria*, Madrid, 1962, pp. 1000-1.

<sup>50</sup> AAA 45, 1953, pp. 625 y ss., *BOE* de 19 de noviembre de 1953. Suscrito por la Santa Sede, Domenico Tardini; por el Estado español, Alberto Martín Artajo y Fernando María Castiella y Maiz.

y Maiz dio muestras, una vez más, de su personalidad diplomática— estipula en su artículo VII:

«Para el nombramiento de los arzobispos y obispos residenciales y de los coadjutores con derecho de sucesión continuarán rigiende las normas del acuerdo estipulado entre la Santa Sede y el Gobierno español el 7 de junio de 1941.»

Así la situación, la necesidad de entablar unas negociaciones previas y el derecho de presentación de los obispos... indiscutiblemente entraña una mayor colaboración entre la Iglesia y el Estado.

### B) *Impacto de la doctrina del Concilio Vaticano II*

Sin embargo, la situación podría alterarse ante la puesta en práctica de la doctrina sentada por el Concilio Vaticano II. Concretamente, en la Constitución dogmática *Lumen Gentium*, sobre la Iglesia, promulgada en la sesión pública del 21 de noviembre de 1964, al ocuparse de «El oficio de los obispos de regir», se declara:

«... Esta potestad, que personalmente poseen en nombre de Cristo, es propia, ordinaria e inmediata, aunque el ejercicio de la misma, en último término, sea regulado por la autoridad suprema...

... Así, pues, su potestad no queda anulada por la potestad suprema y universal, sino que, al revés, queda afirmada, robustecida y defendida...»<sup>51</sup>.

La Constitución, aunque aparentemente no constituya una novedad, viene a reforzar la función episcopal. Pero el documento de mayor importancia, a nuestros efectos, lo constituye el Decreto *Christus dominus*, sobre el ministerio pastoral de los obispos<sup>52</sup>, al establecer:

«20. Puesto que el ministerio de los obispos fue instituido por Cristo Señor y se ordena a un fin espiritual y sobrenatural, el Sagrado Sínodo Ecuménico declara que el derecho de nombrar e instituir a los obispos es propio, peculiar y de por sí exclusivo de la autoridad eclesiástica competente.

<sup>51</sup> En conexión con el Concilio Vaticano I. *Constitución Dogmática «Pastor aeternus»* 3: Denz. 1828.

<sup>52</sup> Promulgado en la sesión pública del día 27 de octubre de 1965.

sentación. Esta última fue la cuestión que, como internacionalista, más nos preocupó, por las razones y consideraciones ya expuestas.

Los recientes contactos entre la diplomacia vaticana y española confieren al tema una gran actualidad. Consideramos que el problema que planteamos no debe pasar inadvertido en el momento de revisar el Concordato, en el siguiente sentido:

a) Si se produjera una denuncia del Concordato, de no suscribir un nuevo Concordato, podría entrar en juego la doctrina sentada por el Concilio Vaticano II. Sin embargo, ello se plantea tan sólo en el plano hipotético, pues lo deseable es la armónica compatibilidad de ambas posturas: Iglesia-Estado.

b) Lo razonable sería que las normas concordatarias se revisen acomodándolas a las realidades del momento actual, en cuya fase estimamos deben tenerse presentes estas preocupaciones por el bien de la Iglesia y de los señeros vínculos hispano-andorranos.

Hasta aquí lo que constituyen apreciaciones tendentes a resolver un problema que se considera de carácter urgente, toda vez que la revisión concordataria se plantea de forma inminente.

Pero la preocupación no terminaría ahí, sino que sería deseable robustecer la estructura constitucional andorrana, remozando las canalizaciones de protección hispano-francesas en la esperanza de contar con la colaboración de la Santa Sede, cuya preocupación es fundamentalmente de carácter espiritual, y en este sentido creo que merecen atención y meditación las consideraciones que Cordero Torres, cuya agudeza, formación y preocupación por los problemas hispánicos pone de manifiesto, una vez más, al ocuparse de la cuestión de Andorra<sup>53</sup>.

JUAN AZNAR SANCHEZ

---

<sup>53</sup> CORDERO TORRES, J. M.<sup>a</sup>: *Fronteras Hispánicas...*, obra cit., pp. 274-5.

Por lo cual, para defender como conviene la libertad de la Iglesia y para promover mejor y más expeditamente el bien de los fieles, desea el Sagrado Concilio que en lo sucesivo *nunca más se concedan a las autoridades civiles ni derechos ni privilegios de elección, nombramiento, presentación o designación para el ministerio episcopal*; y a las autoridades civiles, cuya voluntad obediente a la Iglesia reconoce agradecido y tiene en gran aprecio el Concilio, se les ruega con toda delicadeza que tengan a bien renunciar por su propia voluntad, de acuerdo con la Sede Apostólica, a los derechos o privilegios referidos de que disfrutaban actualmente por convenio o por costumbre.»

El referido Decreto reserva a la Iglesia la libertad en el nombramiento de los obispos; sin embargo, recordemos que esta libertad también la tenía antes, pues no se debe mezclar el concepto «nombramiento» con el mero hecho de la elección. Pero, dejando al margen estas matizaciones jurídicas, la realidad es que al tratar de extinguir el derecho de presentación ello afecta al Acuerdo de 7 de junio de 1941 y al artículo VII del Concordato, antes comentados. Y en este sentido, si el Gobierno de España pierde su contacto, al ser el obispo de Urgel uno de los copríncipes de Andorra, lógicamente se verían sensiblemente afectados los intereses de España.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

La presencia de España en Andorra nos ha interesado siempre. Tras la doctrina elaborada por el Concilio Vaticano II nos comenzó a preocupar el problema de compatibilizar aquella doctrina con la realidad española, ya consuetudinaria y secular. Nuestra preocupación aumentó cuando el pasado año tuvo lugar una reunión de miembros del cuerpo diplomático vaticano en la ciudad de Frascati; a dicha reunión no asistieron todos los nuncios, lo que no le restó trascendencia; la presidió monseñor Domenico Enrici y asistió asimismo el Papa y su secretario de Estado, cardenal Villot. En la reunión se trataron diversos problemas y, entre ellos, la posible revisión del Concordato de 1953. Hay una serie de cuestiones de sumo interés que podrían provocar la revisión; por ejemplo, la exención fiscal, las reglas especiales de procedimiento judicial, la inviolabilidad... y el privilegio de pre-