

Pere Soler Paríció

Université de Bretagne Sud, HCTI - EA 4249

## DE LA CONSUETUD A L'ESTAT DE DRET. LA LLARGA RESISTÈNCIA DEL PRINCIPAT D'ANDORRA A LA MODERNITZACIÓ POLÍTICA

### RESUM

Aquest article estudia la història política del Principat d'Andorra al llarg dels segles XIX i XX, en particular l'evolució de les seves institucions polítiques, amb l'objectiu d'explicar perquè les Valls no implementaren l'Estat de dret ni adoptaren una constitució fins a les acaballes de la darrera centúria.

**Paraules clau:** Principat d'Andorra, Edat contemporània, ciències polítiques, institucions polítiques.

### ABSTRACT

This article surveys the evolution of Andorran politics during the 19th and 20th centuries, focusing on the reasons which explains the backwardness of her political system. The lines that follow analyses some of the historical events and economic factors that contributed to the emergence of democracy in Andorra and the establishment of the rule according to a higher law.

**Key-words:** Principality of Andorra, Modern history, political science, political system.

### L'ANDORRA VUITCENTISTA: SOBRE EL COPRINCIPAT AUTORITARI I EL PES DE L'OLIGARQUIA

Ens interessa resumir l'evolució de les institucions i de la vida política de les Valls per tal d'entendre l'excepcional tardança amb la qual el país evolucionà de condomini senyorial a coprincipat parlamentari. El plànol de llarg recorregut ens remet a esdeveniments i documents palinogenètics com la creació del Consell de la Terra l'any 1419, l'aparició l'any 1748 del *Manual Digest*, d'Antoni Fiter, o la publicació l'any 1763 del *Politar Andorra*, d'Antoni Puig. Fruit d'un privilegi signat pels consenyors d'Andorra, això és, el bisbe d'Urgell i el comte de Foix, la primera d'aquestes fites tingué com a resultat l'establiment d'un òrgan protoparlamentari encaminat a defensar els interessos dels habitants del territori<sup>1</sup>. Cridat a esdevenir un dels eixos vertebradors de la gestió de la cosa pública, el Consell de la Terra o Consell General de les Valls evoca, en certa manera, el to pactista dels furs tardomedievals que havien regit a Europa el destí de diversos regnes i ciutats. Els precitats costumaris del segle XVIII, continuació del tradicional dret consuetudinari català, recopilaven privilegis, exempcions i usos diversos, en la pràctica, definien la manera en què havia d'exercir-se el poder polític a Andorra d'acord amb els usos i costums del principat. Difícilment hagueren pogut encaixar en les Valls l'esperit normatiu de la Il·lustració i la seva voluntat d'establir un sistema ètic d'autoritat, doncs, ben al contrari, en el decurs del segle XVIII Andorra féu de la tradició i la consuetud la pedra de toc de la seva praxi política, no alterà les velles estructures de poder, ni es dotà d'institucions de govern modernes.

A mitjans del segle XIX no s'havia emprès cap reforma encaminada a endegar la transformació d'Andorra en un estat-nació modern: no s'exercia la doctrina de la separació de poders, no existia un codi de drets i deures que definís la condició de ciutadania, i no s'havia adoptat una carta atorgada o constitució que regulés el sistema de poder, en definís els seus òrgans i pautés les relacions entre ells. Lluny d'això, les institucions polítiques del país responien a una simple fragmentació quadripartida del poder, pròpia de l'antic règim, que entroncava amb els usatges de l'edat moderna. En la cúspide de l'escaquer polític de l'Andorra vuitcentista, els coprínceps seguien sent sobirans que encarnaven l'autoritat suprema i disposaven de múltiples prerrogatives. Per sota seu, i a manca d'operar com una vertadera administració central en la qual pertocaria reconèixer-hi la representació dels habitants del territori a escala estatal, el Consell General de les Valls canalitzava les relacions amb els coprínceps i actuava com un òrgan d'equilibri entre les diferents administracions locals. Aquestes darreres ocupen, per ordre d'importància, el tercer i quart lloc de la llista: els comuns de parròquia, al capdavant de les parròquies, i els consells de quart, al capdavant dels quarts de les parròquies. Els comuns de parròquia eren l'únic òrgan de poder on quedava vertaderament dipositada la representació política d'una fracció dels habitants del territori, aquells que pertanyien a les cases més adinerades, doncs la perennitat d'aquest sistema reposava en el manteniment d'una estructura de poder que afavoria els capítosts locals. A imatge del sistema estamental català de l'època moderna basat en la institució dels hereus i les pubilles, la societat andorrana del segle XIX seguia dividida entre els focs, les cases més riques, i els casalers, les cases més pobres o de recent creació. Aquests darrers estaven exclosos de la vida política, doncs només els caps de casa dels focs podien participar en els comuns de parròquia, i, de retruc, ser escollits i pagar per ocupar una de les vint-i-quatre places de conseller que integraven el Consell General<sup>2</sup>. La concentració del poder no es limitava al pla polític, sinó que el control de l'explotació dels béns comunals requeria també en mans d'aquesta minoria; el sòl agrícola pertanyia als focs; la tinença i explotació de les fargues coincidia amb alguns dels propietaris dels negocis pastorals, tots ells cap grossos; eren també les cases benestants les que prestaven diners quan l'endeutament pagès ho requeria. L'avantatge econòmic i el privilegi polític que conferia el sistema de poder andorrà als focs alimentà la seva oposició frontal a qualsevol alteració de l'*statu quo*, que va romandre en vigència fins ben entrat el segle XX com una sort d'anacronisme congelat en el temps. Joan Becat ho descriu com una realitat política que implicava un determinat repartiment competencial i una escala d'autoritat no escrita, i que es traduïa en una connivència pactada entre els comuns, el Consell General i els coprínceps<sup>3</sup>. En aquest sentit, bo i assumint una sèrie de particularismes que caracteritzen la singularitat del cas andorrà, podríem definir el sistema polític que imperava aleshores a les Valls com un règim de monarquia autoritària (o coprincipat autoritari), puix que, tot i concentrar-se el poder polític en els sobirans,

<sup>1</sup> En la seva qualitat de Copríncep d'Andorra, ens referirem indistintament al bisbe d'Urgell com a Copríncep, Copríncep episcopal o bisbe d'Urgell; el titular del càrrec i els seus serveis de representació i protocol poden anomenar-se Mitra o serveis del Copríncep. La titularitat del càrrec de Copríncep francès fou ostentada posteriorment pel rei de França, i més endavant, pel president de la República Francesa.

<sup>2</sup> Ens referirem indistintament al Consell de la Terra com a Consell General de les Valls, Consell General o Consell.

<sup>3</sup>Becat, Joan, "La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993", *Recerc*, Universitat de Perpignan, 2010, pp. 20-22.

aquests no només respectaven les peculiaritats del territori, sinó que contribuïen a preservar el predomini dels focs mitjançant un exercici del poder de tipus pactista que se servia del Consell General com a mecanisme d'equilibri entre les parts. El relatiu aïllament geogràfic de les Valls, els condicionants físics del medi que limitaven el desenvolupament de les estructures econòmiques, i la impermeabilitat a les noves ideologies que imposava el sentit agut de la tradició, contribueixen també a explicar la distròfia del sistema polític andorrà. Tot i això, i malgrat la inexistència d'una burgesia local disposada a capgirar les quotes del repartiment de poder, en la mesura que el liberalisme podia beneficiar els interessos d'aquells a qui les estructures vigents havien privat d'accedir als privilegis, la immutabilitat del sistema polític andorrà fou posada a prova.

La revolució industrial desencadenà la crisi de l'economia andorrana, que havia quedat estancada en un model d'antic règim. La competència fabril dels centres de producció catalans i francesos anorrea els fluxos comercials d'antuvi i comportà el tancament progressiu de les fargues. Fins aleshores, una quantitat significativa de casalers havien fet del comerç, el contraban i les fargues, el seu *modus vivendi*. L'esgotament de les seves fonts d'ingressos generà un malestar social que s'accentuà amb l'emigració forçosa que hagueren d'emprendre desenes de joves andorrans<sup>4</sup>. Al seu torn, les guerres entre absolutistes i liberals espanyols havien familiaritzat les Valls amb la dialèctica política que s'acabava arreu les bases del poder. Ja durant la dècada de 1820 la Regència d'Urgell féu conèixer a Andorra la revolta contra el règim constitucional espanyol. La Primera i la Segona Guerra Carlina comportaren l'entrada de refugiats al territori i la visita de comissionats del govern liberal de Madrid. Galvanitzats pels canvis de règim que havien tingut lloc en les nacions veïnes i esperonats per la conjuntura econòmica, els casalers reclamaren en va al Consell que adoptés mesures econòmiques i impulsés reformes polítiques. La inactivitat de la cambra motivà el contuberni dels malcontents, que posaren en comú les seves demandes i les elevaren als coprínceps. Els anys 1866 i 1869 el bisbe d'Urgell i Napoleó III ratificaren respectivament la iniciativa. Conegut com a Nova Reforma, el decret rubricat pels sobirans proporcionava el dret de vot a tots els caps de casa per a l'elecció de les autoritats locals i els membres del Consell General, al mateix temps que racionalitzava la separació dels càrrecs polítics. Fins aleshores, els presidents en exercici dels comuns de parròquia, els cònsols, i aquells que els havien presidit l'any anterior (antics cònsols), ocupaven els vint-i-quatre escons del Consell General. D'ara endavant, per mitjà del seu vot els caps de casa escollirien, d'una banda, els membres dels comuns de parròquia i els seus presidents, és a dir, els consellers de comú i els cònsols, i d'altra banda, els membres del Consell General, anomenats consellers generals; abans i després de la Nova Reforma, la presidència i sotspresidència del Consell requeien en les figures del Síndic General i del Subsíndic General, que eren escollits pels membres de la cambra. El decret dels coprínceps establia la incompatibilitat entre els càrrecs de conseller general i el de cònsol o conseller de comú, fixava la durada màxima dels càrrecs a quatre anys, i obligava a renovar bianualment la meitat dels consellers generals i els consellers de comú. Ferran Toledano qualifica la reforma de tradicional possibilista<sup>5</sup>. Fou possibilista en tant i en quant facilità la participació dels casalers en la tria dels membres dels comuns i del Consell General. Tanmateix, contribuí a avançar vers la diferenciació de la identitat institucional de l'administració local i del Consell General, tot i que aquest seguia sense comptar amb les atribucions pròpies d'una administració central. Fou tradicional, o millor dit, conservadora, en virtut de la restricció de l'accés a l'activitat pública que fixava indirectament el decret dels coprínceps: tots els caps de casa esdevenien electors, però en funció de la renda només una minoria esdevenia elegible, es feia constar en l'acta dels comicis el resultat del vot de cada participant, i per a poder ocupar el càrrec de cònsol calia lliurar un impost especial al Consell General, de manera que els caps de família de les cases més fortes seguirien controlant les corporacions locals i continuarien ocupant els escons del Consell General. En definitiva, la Nova Reforma simplement eixamplà, amb restriccions, el sufragi censatari masculí. La moderació d'aquesta modificació del sistema de poder andorrà respon a la voluntat dels focs de portar a terme només les reformes que, d'acord amb els seus interessos, cregueren immediatament practicables. Malgrat això, cal considerar el decret de 1866 com la *stepping stone* de l'esdevenir polític del país, és a dir, la pedra amb la que cimentar les transformacions institucionals que haurien de tenir lloc ulteriorment, doncs el dret de vot dels casalers, encara que limitat per la seva manca d'elegibilitat, alimentà l'aparició de grups d'interès, que, per mitjà del seu

<sup>4</sup> Per un major enteniment de l'atzucac que afectà la societat andorrana del segle XIX, veure Peruga, Joan, *La crisi de la societat tradicional. El segle XIX*. Govern d'Andorra: Ministeri d'Educació, Joventut i Esport, 1998.

<sup>5</sup> Per analitzar amb més detall la Nova Reforma, veure Belenguier, Ernest (dir.), *Història d'Andorra. De la prehistòria a l'edat contemporània*. Edicions 62: Barcelona, 2005, pp. 244-258 i 266-269; Armengol, Ester, *Andorra: un profund i llarg viatge*. Andorra: Govern d'Andorra - Fundació Crèdit Andorrà, 2009, pp. 182-183.

suport a un candidat o l'altre, accentuaren la lluita pel poder dels caps grossos. De llavors ençà, la formació de faccions afectà la gestió de la cosa pública que dugueren a terme els focs, puix que el seu suport electoral reposava sobre la base del clientelisme polític que els permetria captar el vot casaler. D'ordre econòmic i social, el clientelisme tradicional que havia donat forma a l'ecosistema antropològic de les Valls determinaria ara el resultat dels comicis. En resultes, la unitat política dels focs es fraccionà, i els casalers obtingueren una capacitat d'influència que els permetria anteposar o fer avançar els seus clams, ja que el clientelisme imposa l'intercanvi de favors. A llarg terme, el pes electoral dels casalers, que seria exercit de manera indirecta per via del clientelisme, els conferí la clau del canvi polític, encara que la manca d'una tradició de participació en els afers d'interès general i la seva supeditació a la supremacia econòmica dels focs ralenti l'adveniment de futures reformes.

### TOMBANT DE SEGLE I PERÍODE D'ENTREGUERRES: LES CONSEQÜÈNCIES DE “FER-SE L'ANDORRÀ”

Malgrat l'adopció de la Nova Reforma, Andorra seguia mancant d'estructures de govern i d'un sistema polític homologable al dels països veïns. Entre d'altres, no disposava d'un consell executiu ni actuava el Consell General com una administració central, la distribució de competències entre aquest organisme i els comuns no estava clarament delimitada, succeïa el mateix amb els coprínceps, motiu pel qual seguien sent l'autoritat suprema de les Valls, i, en resultes de tot plegat, l'estatus internacional del territori era confús, es donava de fet però no de dret, i no estava estipulat si la seva representació a l'estranger era una prerrogativa dels coprínceps o una capacitat que pertanyia als andorrans. Encara que la regulació d'algunes d'aquestes qüestions no tindria lloc fins a les darreries del segle XX, totes i cadascuna d'elles foren objecte de debat a mesura que la conjuntura econòmica i les transformacions socials les convertien en problemàtiques d'actualitat. L'accés a la nacionalitat, l'ampliació del dret de vot, la representació internacional d'Andorra, i el repartiment i delimitació de competències entre els coprínceps i el Consell General, ocuparen les primeres places de l'agenda política andorrana d'ençà de les darreries del segle XIX i durant les primeres dècades de la següent centúria. És aquesta una fase intermèdia del lent procés de modernització política d'Andorra, que conclouria amb l'adopció del sufragi universal masculí.

L'any 1866 els coprínceps van prohibir la construcció a Andorra d'un casino. El Consell General havia validat prèviament la iniciativa i havia signat un contracte de concessió amb una companyia estrangera, que, en contrapartida, s'havia compromès a construir una sèrie d'infraestructures a les Valls. El Consell i nombrosos habitants del territori concebien l'acord com un revulsiu a les dificultats econòmiques per les quals travessava el país. La resposta dels sobirans fou rebuda per molts andorrans com un acte d'intransigència i com una falta de respecte envers la pràctica del pactisme que fins aleshores havia harmonitzat les seves relacions. Puix que les condicions de vida es degradaren en el decurs dels anys següents, el projecte de cases de joc aflorà de nou com el succedani que podia contribuir a solucionar la situació. En aquest context, i instrumentalitzats pels membres de la companyia que uns anys abans s'havia fet amb la concessió del casino, a finals 1880 desenes de jornalers i petits propietaris deposaren a les autoritats i nomenaren un nou Consell General favorable a la reintroducció del projecte de cases de joc. La cambra s'autoanomenà Consell Revolucionari Provisional, i proclamà que la seva divisa era el progrés i la civilització<sup>6</sup>. No endebades, aquest moviment reivindicava l'autoritat del Consell respecte a la política interior de les Valls, àmbit competencial que els contestataris consideraven que havia de quedar en mans dels andorrans i no dels coprínceps: estretejada la línia divisòria entre els focs i els casalers després de la Nova Reforma, el poble menut que ara es revoltava no reclamava una major representativitat política, sinó la defensa dels seus interessos econòmics, en virtut dels quals exigia la salvaguarda de la sobirania del Consell davant les prerrogatives usitades dels coprínceps. En la seva majoria els sollevats eren cabalers, és a dir, els fills que no rebien el patrimoni hereditari de les seves famílies. Això demostra que més enllà de la vella dicotomia entre cases riques i cases pobres, l'Andorra del tombant de segle assistia al segellament de noves aliances que pretenien actuar sobre l'estructura política del país. Uns mesos després de la deposició del Consell, una partida d'andorrans reprimiren els amotinats per ordre expressa dels

<sup>6</sup> López, E., Peruga, J., Tüdel, C. *L'Andorra del segle XIX. De la Nova Reforma a la Revolució del 1881*. Andorra: Conselleria d'Educació i Cultura - Govern d'Andorra, 1988, pp. 307-321.

sobirans, posant fi així a un episodi revolucionari que anuncià l'aparició de dues problemàtiques. En primer lloc, la demanda de distribució de competències entre els coprínceps i el Consell General. En segon lloc, l'enfrontament en el si de les forces vives del país entre una concepció política d'Andorra refractària als canvis i una concepció favorable a la modernització. En endavant, els evolucionistes haurien de superar una doble oposició a l'hora de vindicar les seves iniciatives: d'una banda, la resistència exògena dels coprínceps, i de l'altra, la resistència endògena de la reacció immobilista. La confluència d'ambdós elements dificultà i retardà l'actualització del sistema polític de les Valls.

En última instància, defensar la sobirania del Consell equivalia a invocar la sobirania mateixa de la nació, encara que aquesta no es concretés sota la forma de l'Estat de dret ni en virtut del conjunt de la voluntat popular. Resulta inevitable, doncs, que es debatés si la representació internacional del territori constituïa una prerrogativa dels coprínceps o bé una capacitat pròpia dels andorrans. A la llum dels esdeveniments que tingueren lloc posteriorment, aquests darrers aprengueren que la representació exterior de les Valls no era només una qüestió de competències, sinó un afer sensible que cadascun dels coprínceps podia utilitzar a favor seu amb el propòsit d'acréixer la seva influència sobre el territori; la independència política de les Valls podia veure's amenaçada tan bon punt els coprínceps duguessin a terme un cop de força per tal d'imposar les seves pretensions sobiranes. La manifestació patent d'aquest risc tingué lloc l'any 1894, quan, servint-se del control de la duana hispano-andorrana que li era propi, el bisbe d'Urgell incorregué en un acte indegut d'intitulació i tractà d'exercir en solitari la representació internacional d'Andorra. El Consell General contestà l'actuació del Copríncep, el qual optà per taxar l'entrada de mercaderies vingudes d'Andorra, excomunicà les autoritats de les Valls i retirà els eclesiàstics del territori<sup>7</sup>. Després que el Consell General elevés al papa Lleó XIII un llibre de greuges que exposava el fons de l'agarrada, el bisbe Salvador Casañas s'avingué a pactar una sortida negociada de la crisi<sup>8</sup>. Tot i això, algunes de les accions que emprendrien els coprínceps durant les dècades següents trasllueixen la tàcita intenció de naturalitzar el territori, bé a la francesa, bé a la castellana, amb l'objectiu de vascular l'equilibri de poder entre les parts i justificar la instauració d'una única sobirania, un principat, en detriment de la cosobirania o coprínceps; si de cas hi manca, l'eventual annexió de les Valls per part de l'Estat espanyol o francès sota la forma de protectorat o domini. Els intents de naturalització s'operaren sobre la base de la provisió de serveis i infraestructures, beneficiant-se així els andorrans d'un mecenatge material que contribuï a pal·liar parcialment i momentàniament la situació econòmica dels habitants del país. Aquests últims foren capaços de navegar entre dues aigües, és a dir, treure profit de les ambicions encontrades dels coprínceps tot defensat al mateix temps els seus propis interessos; heus ací el sentit de l'expressió "fer-se l'andorrà". Ara bé, no només havien de procurar no errar la jugada per tal d'evitar la fi del pacte de cosobirania, sinó que calia fer valdre l'autoritat del Consell com a tercera força constitutiva. L'acomodament a aquesta manera de fer per part dels prohoms andorrans comportà, un cop més, l'alentiment de la modernització política del país: el preu a pagar a canvi de les prestacions que oferiren els coprínceps fou el manteniment de l'estat actual de les coses i la confirmació de la seva condició de sobirans indiscutits. Per aquest motiu, la polèmica sobre l'estatus internacional d'Andorra i el seu dret de representació a l'estranger romangué irresolta fins dècades després.

Durant les primeres dècades del segle XX, el proveïment de recursos facilitat pels coprínceps havia permès a les Valls capejar les dificultats immediates de la crisi estructural que venia patint l'economia andorrana. Amb tot i això, el país seguia presentant una fisonomia pagesa marcada pels cicles estacionals del treball de la terra, mentre que les restriccions al pas del bestiar i al trànsit de tabac imposades per França i Espanya havien frenat l'acumulació de capital. El Consell buscà la col·laboració de societats estrangeres amb les quals signar contractes d'obra i explotació per tal d'electricificar el territori, construir carreteres i importar béns de producció diversos. Els coprínceps rebutjaren aquestes iniciatives i la rúbrica d'acords amb companyies foranes no fructificà. No fou fins a l'any 1929 quan el Consell aconseguí pactar la concessió del permís de producció d'electricitat hidràulica a canvi de la construcció d'algunes vies de circulació; naixia aleshores l'empresa Forces Hidroelèctriques d'Andorra (FHASA). La precarietat laboral i la pobresa que afectaven un nombre considerable de famílies seguiren alimentant l'emigració dels joves andorrans. La seva presència a Barcelona i algunes ciutats del sud de França es dilatà en el temps, de tal sort que els expatriats es convertiren

en observadors actius de les transformacions que experimentaren les societats occidentals. Els emigrants de les Valls que vivien en la capital catalana publicaven el *Butlletí de la Societat Andorrana de Residents a Barcelona*, que, a més de denunciar el retard cultural del país i d'altres qüestions com la pràctica de contractació laboral que seguia l'empresa FHASA, reclamava un eixamplament de la base electoral. De l'altre costat del Pirineu, *Le Réveil de l'Andorre*, portaveu de la societat d'amics andorrana-francesa de Besiers, defensava l'adopció d'una constitució i l'establiment del sufragi universal a Andorra<sup>9</sup>. La difusió d'aquestes publicacions i la promoció directa dels seus ideals en el Principat per part dels expatriats despertà un anhel de reforma política entre molts joves del país, que s'agruparen en una associació oficiosa anomenada Joves Andorrans amb l'objectiu d'instaurar el sufragi universal masculí. Aquesta tendència d'opinió es consolidà a l'escalf de les disputes laborals que protagonitzaren els treballadors de l'empresa FHASA. Entre el 1931 i el 1933, els assalariats de la companyia dugueren a terme diverses vagues amb el suport del sindicat Confederació Regional del Treball de Catalunya. Durament reprimides per la patronal en connivència amb el Consell General i el Copríncep episcopal, les protestes dels treballadors de FHASA reafirmaren el programa polític de Joves Andorrans, que es féu ressò de les tesis que abanderaven els corrents ideològics propugnats pels vaguistes. Els mancomunats elevaren la seva demanda al Consell, que fins aleshores s'havia oposat a l'acció de Joves Andorrans. Tot sembla indicar que els membres de la cambra no tenien cap intenció de validar el prec que se'ls havia fet arribar, ja que l'ampliació definitiva de la base electoral (en termes de sufragi masculí) obria la porta a eventuais modificacions del sistema de poder que amenaçaven la preeminència dels cap grossos. Ara bé, en lloc de fer obstacle directe a la iniciativa, els consellers generals endegaren una acció retardatària que podia beneficiar els seus interessos polítics. D'un temps ençà, el Consell dolorejava la ingerència dels coprínceps en diferents àmbits d'actuació que considerava part integral de les seves competències, entre d'altres, la reglamentació de la instrucció pública, la creació i gestió del sistema postal, o l'ingrés d'Andorra a la Societat de Nacions. En aquest context, els integrants de la cambra sotmeteren el prec dels demandants a la sanció dels coprínceps. D'aquesta manera, el Consell es desentenia d'invalidar una petició que no li convenia i que amb tota probabilitat seria rebutjada pels coprínceps, ja que la concessió del sufragi universal masculí podia donar lloc a la configuració de majories electorals que contestessin el règim de cosobirania de les Valls en favor d'una fórmula republicana o que possessin entredit algunes prerrogatives dels dignataris. En darrera instància, els membres de la cambra podrien presentar la negativa d'aquests últims com un abús d'autoritat sobre la sobirania del Consell, reforçant així la seva posició en la disputa de competències que mantenien amb els coprínceps. La resposta del president francès Albert Lebrun i del bisbe Justí Guitart es féu esperar<sup>10</sup>. Els joves mobilitzats rere la proposta que se'ls havia fet arribar perderen la paciència i decidiren actuar a l'abric de la confusió que estaven sembrant els darrers brots vaguístics, de tal sort que el mes d'abril de 1933 irromperen en la seu del Consell i obligaren els seus membres a validar la demanda sufragista. Els coprínceps rebutjaren la sanció de la cambra, i les autoritats gal·les amenaçaren els consellers generals amb una intervenció per la força a no ser que fessin marxa enrere en la seva decisió. Finalment, les forces d'ordre franceses ocuparen el territori i els representants andorrans foren destituïts dels seus càrrecs. La presència de la gendarmeria a les Valls no només irrità el bisbe d'Urgell i al Govern espanyol, sinó que alçà polseguera en la premsa internacional. Fruit d'això, l'Elisi optà paradoxalment per rebaixar la tensió tot convocant eleccions a Andorra sota l'empara del sufragi universal masculí.<sup>11</sup> Amb tot, la commoció provocada per les recents disputes obreres, l'actuació radical de Joves Andorrans, i la tensió que imposà la presència al país del cos de seguretat francès, feren bascular l'opinió pública del costat de les crides a la recuperació del vell ordre. L'opció immobilista encapçalada pels notables andorrans que fins aleshores havien governat el Consell s'imposà en els comicis. En resultes, tant l'ampliació dels drets polítics dels habitants de les Valls com la consolidació del sufragi universal masculí foren posats entredit. La morigeració amb què el Consell tractà l'accés a la nacionalitat n'és un bon exemple. Els andorrans que vivien a l'exterior, els *putschistes* de 1933, i els estrangers que residien en les Valls i s'havien casat amb dones andorranes, en definitiva, les veus que esperonaven la transformació política del país, havien fet de l'ampliació del dret a la nacionalitat una demanda inajornable. El 1939 el Consell accedí a naturalitzar els estrangers units en matrimoni a una pubilla andorrana, amb el benentès que haurien de transcórrer tres anys

7 Fiter, Ricard, *Episodis d'Història andorrana*. Principat d'Andorra: Editorial Edicions Andorranes, 1970, pp. 63-64.

8 Els greuges ressentits pel Consell General quedaren recollits en un document titulat *La cuestión de Andorra. Exposiciones elevadas por el M. I. Consejo General de los Valles de Andorra al Excmo. Sr. Obispo de Urgel y al Santísimo Padre*, Consell General de les Valls - Tip. de M. Rovira, Barcelona, 1894.

9 Lluelles, Maria Jesús (coord.). *La modernització d'Andorra*. Lleida: Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra - Pagès Editors, 2004, pp. 25-26.

10 Per a una major comprensió de l'actuació del bisbe d'Urgell durant aquest episodi, veure Badia, Francesc. *El copríncep Mons. Justí Guitart i el seu temps (1920-1940)*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 2008.

11 Vidal, Josep Maria. *Historia d'Andorra*. Barcelona: Editorial Antalbe, 1984, pp. 121-123.

abans que poguessin exercir el dret de vot actiu. Poc temps després, la cambra de representants sancionà la institucionalització de la figura dels andorrans “de primera generació”, que quedaven privats de drets polítics a l’espera que els seus descendents es convertissin en ciutadans de ple dret; a partir d’aquell moment, doncs, l’accés a la nacionalitat acordat l’any 1939 es traduí en dret a la naturalització però no en dret de vot. El sufragi universal masculí no només es veié coartat per via d’aquestes mesures, sinó que el 1941 els representants dels coprínceps decretaren que els comicis que havien de convocar-se aquell any se celebrarien segons el sistema de vot restringit de 1866. Els consellers generals no contestaren la mesura i, a imatge de la resta de prohoms andorrans, romangueren fidels al Mariscal Pétain fins a la caiguda del règim de Vichy. A desgrat de la manca d’iniciativa en aquesta direcció per part del Consell General, l’any 1947 un decret dels representants dels coprínceps restablí a Andorra el sufragi universal masculí<sup>12</sup>.

### L’ENTROPIA D’UN “DE FACTO REGIME” O L’ASSAIG FALLIT DEL REFORMISME

Durant els anys quaranta, cinquanta i seixanta, Andorra experimentà transformacions socials i econòmiques, però no polítiques. Mal que la crisi del sector ramader i els talls de la frontera andorrana-francesa entorpiren l’enlairament de l’economia del territori, l’impuls del turisme, el desenvolupament del comerç al detall, i el reforçament d’un oligopoli bancari nascut als anys trenta permeteren superar les dificultats. Poc després, la instal·lació dels primers remuntadors i l’explotació de les pistes d’esquí, junt amb la producció i venda de tabac, assentaren les bases d’un creixement exponencial de l’economia andorrana. Així és que una allau d’immigrants, mà d’obra barata i sovint no qualificada, s’establí a les Valls. Els nouvinguts contribuïren a dinamitzar les esferes cultural i esportiva per via de l’associacionisme, i l’adopció de mesures integradores esdevingué una necessitat de primer ordre. De retruc, començà a elaborar-se un discurs sobre la identitat amb el que justificar l’andorranització de la societat civil.<sup>13</sup> Andorra es transformà a marxes forçades en una societat de serveis, terciarització de l’economia que es fonamentà en el diferencial de preu que afavoria el sector comercial, i en una imposició fiscal pràcticament inexistent que alimentava la iniciativa privada i l’enfortiment dels bancs. Fins als anys setanta i d’ençà de la reintroducció del sufragi universal masculí el 1947, disposició empal·lidada per la manca de drets polítics dels andorrans de primera generació, les autoritats del país respongueren exclusivament amb mesures funcionals a les transformacions socioeconòmiques i als reptes polítics que s’estaven vivint. Si bé s’adoptaren procediments tècnics moderns en diferents àmbits d’actuació, no s’alterà el funcionament institucional del país. Així, es reorganitzà el sistema educatiu, es desenvolupà la radiodifusió, entrà en vigor el règim de seguretat social d’afiliació obligatòria, i s’establí una recaptació fiscal rudimentària basada en la taxació de les mercaderies i els carburants, però el sistema polític del principat seguia presentant un engranatge primitiu que manifestava una creixent inoperància administrativa. El lligam entre la representativitat política i l’avantatge econòmic que es desprenia del sistema de poder andorrà contribueix a explicar el desajust. El cos electoral de les Valls estava format per una minoria, andorrans que residien al país d’ençà de diverses generacions. En línies generals, molts dels individus que integraven aquesta elit es beneficiaven de la seva condició de naturals així com dels rendiments que generava el patrimoni familiar en una conjuntura de *boom* econòmic i demogràfic: controlaven el parc immobiliari, traient profit del lloguer de l’habitatge, naus on guardar mercaderies i locals on s’instal·laven empreses, també arrendaven terrenys que s’explotaven de múltiples maneres així com petits negocis que canviaven de mans; actuaven de testaferrós; copaven l’ocupació en l’administració local i “central”, és a dir, les places de treball que proveïen els comuns de parròquia i el Consell; eren propietaris de les parcel·les de terra dedicades al cultiu de tabac i en controlaven la producció; regentaven botigues, hotels i societats diverses, ocupaven els càrrecs de consellers de comú, cònsols i consellers generals, i els seus fills trobaven un acomodament professional en qualsevol d’aquestes esferes, en la banca o en altres entitats de recent desenvolupament. Tal posició de força i els rèdits que se’n desprenien descoratjaren la formulació d’iniciatives a favor del canvi polític en el si d’un cos electoral restringit que es beneficiava de les limitacions i peculiaritats del mateix sistema. La pervivència d’aquest model no només reposava sobre la restricció de l’accés als drets polítics de la majoria d’habitants del territori, sinó

en la manca d’institucions centrals fortes i en una estructura d’estat poc desenvolupada, clau de volta de la preeminència dels comuns de parròquia i l’oligarquia local. Tot i això, l’evolució accelerada de les condicions econòmiques i socials del país condemnaren la perdurabilitat del sistema, ja que el marge de maniobra de què disposava el Consell per fer front a les contingències derivades d’un escenari en constant mutació era proporcional al grau limitat de competències que li conferia el règim de poder consuetudinari de les Valls. La capacitat legislativa del Consell era ostatege de l’autoritat sobirana que encara ostentaven els coprínceps. Tampoc exercia les funcions d’un gabinet executiu ni actuava com una vertadera administració central, de manera que no disposava d’atribucions suficients ni d’un aparell institucional que li permetessin desplegar polítiques d’estat. Ans el contrari, la seva actuació es veia coartada pel zel amb què els comuns defensaven el poder de l’administració local. Calia modernitzar el sistema polític de les Valls per tal que la cambra de representants pogués respondre de manera eficient a les noves dificultats que amenaçaven l’estabilitat i el progrés del país. Un sector de la classe política assumí aquesta premissa, que compartien diversos notables i professionals liberals així com alguns integrants dels serveis de representació dels coprínceps. Malgrat això, la resistència al canvi seguia definint la postura majoritària dels equips consistorials i els prohoms més influents. En vista de les circumstàncies, i secundats per les veus que els recolzaven des de l’exterior de la cambra, els consellers generals que defensaven la modernització del sistema procuraren eixamplar la base del consens entorn d’una reforma institucional, i encarregaren la redacció d’un estudi preparatori de planificació que els servís de programa. Ens referim al report oficial elaborat per un conjunt d’analistes encapçalats pel professor Josep Maria Bricall, publicat l’any 1975 sota el títol *Estructura i perspectives de l’economia andorrana*, que, entre altres qüestions, posava en evidència el desconjuntament que s’estava produint entre l’enlairament econòmic del principat i el desfasament de les seves institucions polítiques i jurídiques<sup>14</sup>.

L’autonomia legislativa del Consell General es féu efectiva en diferents àmbits d’actuació que no despertaven la resistència dels coprínceps ni dels comuns de parròquia. Per damunt de tot, destaca la normalització dels drets de les dones, doncs el 1970 es decretà el sufragi actiu de la dona andorrana, el 1973 es sancionà el sufragi femení passiu, i dos anys més tard totes les dones que residien al país accediren a la igualtat jurídica amb els homes. L’obertura del dret de vot es completà amb la rebaixa de la majoria d’edat, i al llarg de tota la dècada es legislà entorn de l’accés a la nacionalitat, inicialment en sentit liberalitzador i més endavant en sentit limitador; el codi de la nacionalitat de 1977 blindà el gir restrictiu i validà la naturalització dels estrangers després d’un període de residència al país de vint-i-cinc anys<sup>15</sup>. Per contra, quan el Consell tractà de regular la concessió de permisos de residència als estrangers, la intromissió dels coprínceps desfermà un nou conflicte de competències entre les parts i palesà la inoperància legislativa de la cambra. El 1972 els representants dels coprínceps feren arribar un projecte de llei al Consell destinat a modernitzar les normes aplicables als estrangers, document que reservava en mans dels primers la concessió de permisos de residència. La cambra rebutjà la iniciativa i presentà una contraproposta que atorgava al Consell la potestat d’expedir els precitats permisos. L’any 1975 els serveis dels coprínceps validaren un decret que sancionava el seu projecte inicial. Tot i assumir l’aprovació de la llei com un fet consumat, les autoritats andorranes optaren per no aplicar-la a l’espera de redefinir el marc institucional del país. Amb aquest objectiu, el Síndic General anuncià que el Consell elaboraria una memòria sobre la reforma política de les Valls que seria tramesa als coprínceps al més aviat possible. El bisbe Joan Martí Alanís i el president Valéry Giscard d’Estaing manifestaren la seva conformitat<sup>16</sup>. La comissió que designà la cambra de representants per a elaborar un full de ruta redactà set propostes de reforma diferents, que foren sotmeses a una consulta popular a finals de 1977. El procés no havia comptat amb una prèvia conciliació de les sensibilitats polítiques que imperaven entre l’electorat, que disgregà el seu vot i impedí aglutinar una majoria sòlida entorn d’un únic projecte. La manca d’una vertadera sanció popular obligà la comissió a definir una proposta de compromís, que fou aprovada pel Consell General l’any 1978 sota el títol *Memòria de la reforma institucional*. Aquest projecte hauria d’assegurar la participació del país en els òrgans de representació internacional, delimitar les competències dels comuns de parròquia i el Consell General, i establir la separació de poders mitjançant la creació d’un gabinet executiu i d’un tribunal

<sup>12</sup> Viñas, Ramon. *Nacionalitat i drets polítics al Principat d’Andorra*, Edicions Andorra Avui, Andorra, 1989, pp. 103-106.

<sup>13</sup> Guillaumet, Jordi (coord.). *Andorra. Nova aproximació a la història d’Andorra*. Barcelona: Institut d’Estudis Andorrans - Altaïr, 2009, pp. 248-263.

<sup>14</sup> Bricall, J. M., Camps, C., Cullerell, J. M., Farré-Escofet, E. P., Petitbó, A., Sogues, J., Tomàs, R. *Estructura i perspectives de l’economia andorrana*. Barcelona: Consell General de les Valls - Edicions 62, 1975, p. 24.

<sup>15</sup> Un decret de 1974 vetà la naturalització als infants nascuts a Andorra a partir del mes de gener de 1975 fills d’un progenitor estranger. Lluelles, Maria Jesús (coord.). *Impacte de la immigració a Andorra*, Principat d’Andorra: Govern d’Andorra, 2010, pp. 156-158.

<sup>16</sup> Marqués, Nemesi, *La reforma de les institucions d’Andorra (1975-1981). Aspectes interns i internacionals*. Lleida: Virgili i Pagès, 1989, pp. 44-49.

contenciós administratiu.<sup>17</sup> Val a dir, que la memòria de reforma no qüestionava les prerrogatives institucionals dels coprínceps, que incloïen, entre d'altres, l'administració de la justícia, el control de les forces de l'ordre, així com la tutela del poder legislatiu per via de l'obligada ratificació de les lleis sancionades pel Consell i la capacitat pròpia d'emetre decrets<sup>18</sup>. Els serveis dels coprínceps i els representants del Consell General atenyeren una entesa que cristal·litza en el decret dels coprínceps del 15 de gener de 1981. El preàmbul de la llei la definia com “una primera etapa d'un procés més ampli de modernització i racionalització de les institucions andorranes”, i advertia que la norma es cuidava de salvaguardar les “prerrogatives institucionals dels coprínceps”<sup>19</sup>. Modernització moderada de l'estructura, circumspècció de les mesures adoptades, i ajornament de tota modificació més ambiciosa és el que es desprèn d'una exposició de motius que, en efecte, sancionava una reforma que es pot titllar de parcial o interna, puix que procurava inserir els canvis en el marc de la tradició institucional de les Valls. D'una banda, el decret validà de manera efectiva la creació d'un consell executiu. D'altra banda, validà una disposició que corria el risc de no implementar-se, això és, un programa de treball que recollia el conjunt de mesures que caldria impulsar ulteriorment per tal de completar la reforma institucional. Figuren aquí, entre d'altres, l'establiment d'un tribunal amb competència administrativa i fiscal, la precisió de les modalitats de control jurisdiccional de l'administració pública general i comunal, i, el més important, “la repartició exacta de competències entre els diversos òrgans institucionals andorrans”, és a dir, la delimitació de competències entre els comuns de parròquia, el gabinet executiu i el Consell General. El primer govern d'Andorra es constituí formalment el 8 de gener de 1982, i el programa de treball abans esmentat afavorí el desplegament d'un seguit de regulacions que normalitzaren algunes parcel·les de l'estructura institucional del país<sup>20</sup>. No obstant això, el decret de 1981 no havia minimitzat les prerrogatives dels coprínceps, de manera que aquests seguien essent sobirans i per consegüent no s'havia fet efectiva la separació de poders, mentre que la delimitació de competències entre les institucions de les Valls quedà en lletra morta. Diversos observadors contemporanis denunciaren els límits de la reforma, així com la manca de capacitat de les institucions andorranes a l'hora d'impulsar les mesures que havien de completar-la<sup>21</sup>. L'enquistament de les parròquies en la defensa del seu poder, la reticència dels coprínceps a transferir les seves prerrogatives, i la por d'alguns sectors del país a perdre els seus privilegis expliquen el curt abast del decret i la parquedat amb què foren desplegades posteriorment algunes de les seves disposicions. En qualsevol cas, la resistència a instaurar un veritable registre mercantil, la perpetuació de la pràctica fiduciària, i la manca d'acord entre els consellers generals per tal de pactar una reforma fiscal que corregís el dèficit de l'Estat, il·lustren el temor que sentien els andorrans més acomodats davant la possibilitat que un Consell amb facultats sobiranes legislés en contra dels seus interessos econòmics. De fet, dos anys després d'haver jurat el càrrec, els integrants del primer gabinet executiu d'Andorra presentaren la seva dimissió en bloc davant la manca de voluntat dels diferents òrgans de poder per tal d'impulsar la modernització de l'ordenament polític<sup>22</sup>.

La limitació de les reformes en curs empenyé a diversos portaveus de la societat andorrana a reclamar la prossecució de la modernització del sistema institucional del país. En opinió dels ponents que participaren en la primera diada andorrana de la Universitat Catalana d'estiu de Prada de Conflent el 1988, calia superar la indefinició política que es derivava del règim de poder consuetudinari en benefici d'un marc d'actuació que establís a les Valls l'Estat de dret, destinació final que només s'atenyeria si es dotava al país d'una eina superior

17 Memòria de reforma institucional. Andorra: Publicacions del M. I. Consell General, 1978, p. 3.

18 En el marc del sistema institucional anterior a la Constitució de 1993, el bisbe d'Urgell i el President de la República Francesa delegaven les seves facultats legislatives i el control dels òrgans judicials en mans d'un entramat de representants que incloïen, entre d'altres, els càrrecs de delegats permanents i veguers, així com el tribunal de batlles, el tribunal de Corts, o el jutge d'apel·lacions. Per a una lectura més aprofundida entorn dels serveis dels coprínceps, veure Becat, Joan, “Lexique et toponymes. Vie pastorale, activités, institutions et Société traditionnelles de l'Andorre”, *RECERC. Ouvrages de référence. Collection Andorre* n°2, Université de Perpignan - ICRESS, 2010 [revista electrònica].

19 Veure Decret del procés de reforma de les institucions de 15-01-1981, en *Recull de Lleis, Acords, Decrets, Reglaments i Ordinacions del Principat d'Andorra. 1974-1988*, Consell General del Principat d'Andorra, pp. 2062-2072.

20 Destaquen, entre d'altres, el reglament de societats aprovat el 1983, la modificació del codi de la nacionalitat el 1985, la instauració de la majoria d'edat i els drets polítics als divuit anys, l'adopció de la llei de taxes sobre el consum el 1985, la creació el 1989 de l'Institut Nacional Andorrà de Finances (òrgan executiu de les entitats bancàries del país), l'establiment del Tribunal Superior de Corts i l'adopció del codi penal. Marqués, Nemesi, *Les institucions polítiques del Principat*. Principat d'Andorra: Universitat d'Andorra - Fundació Crèdit Andorrà, 2005, pp. 112-118.

21 Prengui's com a exemple l'opinió del periodista Àlvar Valls: “[...] el 1981 els coprínceps van promulgar un decret reformista que, pel seu poc abast, va decebre els andorrans. La resistència dels coprínceps a cedir parcel·les de poder va fer que la reforma fos únicament administrativa i de retocs a la justícia. L'única mesura teòricament de gran calat, la creació del Govern, va quedar minimitzada per l'exigüitat de les seves competències”. Valls, Àlvar. *Andorra entre l'anacronisme i la modernitat. Un estat singular enmig d'un món global*. Lleida: Pagès Editors, 2009, pp. 45-46.

22 Pot consultar-se la transcripció i anàlisi del discurs de comiat del fins aleshores Cap de Govern, Òscar Ribas Reig, locució en la qual el lauredià exposà sense embuts la problemàtica, en Poy, Ricard. *El Repte. Records d'un cap de Govern d'Andorra*. Edicions DdA, 2002, pp. 101-105.

d'ordenament polític.<sup>23</sup> Fins aquí, la classe política del país, i en particular la majoria conservadora del Consell, havia apostat per avançar vers l'Estat de dret de manera progressiva. El seu objectiu consistia a assolir una mena de sistema constitucional de fet per via evolutiva, és a dir, acumular un corpus legislatiu suficientment ampli com per a configurar una carta magna de facto amb textos parcials; pràctica que es podria qualificar de model anglès<sup>24</sup>. Emperò, la necessitat de rubricar un acord amb la Comunitat Econòmica Europea (CEE) a fi d'evitar la consideració d'Andorra com un país tercer, condició que hagués manllevat a les Valls l'avantatge comercial de què disposava amb relació als estats veïns, forçà un canvi de paradigma. Al llarg del 1984 i el 1985 s'esdevingué una primera fase de contactes entre els representants dels coprínceps i els interlocutors de l'organització internacional. El resultat d'aquests encontres demostrà als responsables polítics del principat que la indefinició de la condició jurídica del país podia posar entredit la futura conclusió d'un acord. La resolució de l'estatut internacional d'Andorra reclamava l'adveniment de l'Estat de dret, i l'únic mecanisme que legitimaria la seva implementació era l'adopció d'una constitució. Diversos informes redactats per juristes estrangers havien formulat anteriorment aquesta tesi. El 1981 es publicà el memoràndum del professor Karl Zemanek, *L'estatut internacional d'Andorra. Situació actual i perspectiva de reforma*, estudi encarregat pel Consell General a fi d'estudiar les conseqüències que tindria la modificació del *status quo* d'Andorra en l'esfera internacional. L'acadèmic definí el país com un “*de facto regime*”, és a dir, una entitat política que exercia el poder sobre un territori donat, si bé la seva pretensió de ser considerada un Estat no era reconeguda per cap país o sols per algun. El document conclou que l'única manera de superar aquest estadi i de consolidar la condició jurídica de les Valls consistia en avançar vers la plena sobirania. En opinió de l'autor, això reclamava un pacte entre els coprínceps i la voluntat popular de la nació, acord que conduiria a un procés constituent. Només així es transformaria Andorra en un Estat de dret i en un copríncipat constitucional.<sup>25</sup> Aquell mateix any el Comú d'Andorra la Vella encarregà un estudi a Maurice Duverger, professor a la Universitat de la Sorbona, amb el propòsit de concretar les iniciatives que haurien de completar la reforma de les institucions andorranes. Bo i admetent que la capacitat de modernitzar l'estructura política del país reposava a parts iguals en les mans dels coprínceps i dels andorrans, l'acadèmic francès recomanà implementar l'Estat de dret i elaborar una constitució per tal d'assegurar la normalització democràtica de les Valls<sup>26</sup>. Per últim, un report oficial redactat l'any 1984 per Pierre Raton, antic assessor del departament jurídic de l'Organització de les Nacions Unides, concloué que el principat comptava amb els elements indispensables que definien el concepte “Estat”, si bé no esdevindria un subjecte internacional sobirà i independent fins a completar una reforma de les seves institucions que consolidés el règim de poder de les Valls com un Estat de dret; segons el jurista francès, la transició vers un nou model polític exigia l'adopció d'una constitució<sup>27</sup>.

Entre el 1986 i el 1989 s'esdevingué una segona fase de contactes amb la CEE, si bé aquest cop els representants de les institucions andorranes aconseguiren fer-se un lloc en la taula de negociació. El 28 de juny de 1990 es firmà un acord amb la Comunitat Econòmica Europea. A canvi de conservar el diferencial de preu que alimentava el sector de la venda al detall, el Principat acceptà les demandes de l'organització lligades a la Unió duanera, el règim fiscal i les relacions amb els països tercers. Nogensmenys, la normalització dels intercanvis comercials amb la resta d'Europa palesà la necessitat de seguir avançant vers l'Estat de dret. D'altra banda, un mes abans de rubricar-se aquest acord, el Consell d'Europa invocà la urgència d'una reforma del règim de poder andorrà per tal de democratitzar el seu sistema institucional i pal·liar així els dèficits socials que afloraven a les Valls d'uns anys ençà. Tal com veurem a continuació, la presa en mà del dossier andorrà per part de les institucions europees féu de la modernització del règim de poder del Principat no només un imperatiu econòmic, sinó també polític.

23 Per tal de consultar les actes d'aquest encontre, veure *Andorra. Estat, institucions, societat. 1ª diada andorrana - Universitat Catalana d'Estiu de Prada. Agost del 1988*, Societat Andorrana de Ciències - Centre de Recerques i d'Estudis Catalans, Universitat de Perpinyà, 1990, pp. 31-43.

24 Encara a finals dels anys vuitanta l'expressió teòrica de l'immobilisme encarnat per un sector del Consell General quedà retratada en l'assaig del conseller Pere Moles Aristot, *Andorra... Sense Co-Prínceps?*, que defensava el manteniment de l'*statu quo* del sistema institucional del país bo i introduint-hi algunes modificacions profundes. Moles, Pere. *Andorra... Sense Co-Prínceps?* Andorra, 1989.

25 Zemanek, Karl, *L'estatut internacional d'Andorra. Situació actual i perspectiva de reforma*. Casa de la Vall: Principat d'Andorra, 1981, pp. 45-49.

26 Duverger suggerí que els coprínceps preservessin algunes prerrogatives com la capacitat de legislar en l'àmbit de l'ordre públic, junt amb el poder de jutjar la constitucionalitat de les lleis. Duverger, Maurice. *La reforma de les institucions d'Andorra. Estudi de dret i ciència política*. Comú d'Andorra la Vella, 1981.

27 Raton, Pierre. *L'estatut internacional del Principat d'Andorra*. Casa de la Vall, 1984, pp. 42-69.

## VERS UN PROCÉS CONSTITUENT

A finals dels anys vuitanta i durant els primers mesos de 1990, la confluència de diferents factors imposà en l'agenda política andorrana la transició vers el constitucionalisme. D'una banda, l'estancament del procés de reforma endegat l'any 1981, així com el bloqueig dels coprínceps a l'hora d'assolir el ple reconeixement internacional de les Valls, convenceren a l'opinió pública i a una porció de la classe política del país de les virtuts que presentava l'opció constitucionalista. Al seu torn, els déficits en matèria de protecció social, accés a l'habitatge, llibertat d'associació i condicions de treball, en definitiva, la desatenció i manca d'empara dels drets individuals i col·lectius de la ciutadania, arrengleren l'acció demanadora d'alguns grups d'opinió andorrans amb les campanyes de sensibilització que dugueren a terme prop de les institucions europees diversos representants estrangers. Ja durant les negociacions que mantingué el principat amb la CEE, alguns parlamentaris del Consell d'Europa elevaren al si de l'organització la manca de respecte dels drets humans a Andorra. El mes de març de 1989 els delegats permanents dels coprínceps signaren la Llei sobre els drets de la persona, que recollia els supòsits formulats a la Declaració Universal dels drets humans.<sup>28</sup> Això no impedí que la pressió exercida per alguns diputats del Parlament Europeu mediatitzés les negociacions entre Andorra i la CEE com a pretext per a reclamar la implementació d'un règim constitucional a les Valls. En paral·lel, i d'ençà el 1987, certs grups d'opinió com l'Associació de Residents a Andorra o el Grup Andorrà Europeu cercaren el concurs dels eurodiputats per tal d'afavorir un procés de normalització democràtica al Principat. Així és que el 1988 el Consell d'Europa féu arribar una carta als coprínceps que contenia una demanda de reforma de les institucions polítiques del país per tal d'assegurar l'adveniment de l'Estat de dret a Andorra. Tanmateix, l'organització internacional encarregà un report oficial sobre la situació dels drets humans a les Valls. A finals d'abril de 1989 una delegació de parlamentaris del Consell d'Europa visità el país amb aquest propòsit, essent presentat el seu informe a la Comissió d'Afers Polítics de l'organització el mes de novembre d'aquell mateix any<sup>29</sup>. Unes setmanes després se celebraren eleccions generals a Andorra. Encara que amb una fràgil majoria, l'opció constitucionalista s'emparà del Consell i, de retruc, amb el gabinet executiu. Josep Maria Beal esdevingué Síndic General i Òscar Ribas Reig el nou Cap de Govern. En aquest context, les forces aperturistes aconseguiren fer del Consell d'Europa un aliat amb el qual els seria possible endegar el procés constituent. El memoràndum redactat pels parlamentaris del Consell d'Europa, document que exposava una sèrie de recomanacions per adequar les institucions andorranes a les normes europees, havia de ser debatut en l'assemblea plenària de l'organització el 2 de febrer de 1990. Abans d'atènyer la data senyalada, la Sindicatura i el *premier* andorrà obtingueren una pròrroga del debat a fi d'incloure en l'informe la menció expressa de la necessitat d'implementar a Andorra un règim constitucional, així com la possibilitat que el país ingressés posteriorment al Consell d'Europa.<sup>30</sup> S'acordà que la sessió de l'assemblea d'Estrasburg en què s'analitzaria el dossier andorrà tindria lloc el mes de maig d'aquell mateix any. Entremig, la majoria evolucionista del Consell i els membres del gabinet executiu redactaren les esmenes que pretenien introduir el dia que es debatés el report, alhora que procuraren eixamplar el suport polític del seu projecte. A aquest efecte, Josep Maria Beal alimentà la connivència dels coprínceps i els seus representants en declarar davant la premsa que el nou ordre constitucional no només mantindria els coprínceps com a caps de l'Estat, sinó que els reservaria un rol complementari no negligible<sup>31</sup>. De fet, d'ençà de l'acord amb la CEE, la sintonia d'interessos entre les forces progressistes i els coprínceps era força evident. En aquests moments de la construcció europea, la normalització política de les Valls convenia tant als andorrans com als seus sobirans, mentre que un dictamen negatiu sobre la situació dels drets humans al territori per part del Consell d'Europa malmetria, a parts iguals, la imatge del país i els seus representants així com la dels coprínceps. Des d'aquest punt de vista, cal entendre l'entesa establerta amb el Consell d'Europa no pas com una maniobra encaminada a doblegar la resistència dels coprínceps davant d'una nova reforma institucional, sinó com la recerca d'un auxili exterior amb què aplacar a l'interior del país les reticències que alimentaria l'oposició conservadora a l'encontre de l'opinió

28 La llei recollia, al seu torn, l'acord del Consell General, del 31 de març de 1978, de reconeixement dels drets de la persona, que sancionava els supòsits formulats a la Declaració universal dels drets humans. *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, núm. 55 - any 14 - 17.7.2002, p. 1665.

29 Becat, Joan, "Emergència i reconeixement d'Andorra com a Estat", *Treballs SGC*, vol. XI, núm. 41, Institut d'Estudis Catalans, 1996 [revista electrònica].

30 Veure "A petició del Cap de Govern i el Síndic. Ajornat el debat sobre Andorra a Estrasburg", *Poble Andorrà*, 26/01/1990, p. 22.

31 Veure "El Síndic vol posar al dia la reforma institucional", *Poble Andorrà*, 12/01/1990, pp. 8-9.

pública andorrana i en el si del Consell General. La unitat d'acció entre la majoria aperturista del Consell i els coprínceps es manifestà per via de la compareixença conjunta d'alguns membres de la cambra i dels delegats dels sobirans en la tribuna oficial del Palau d'Europa l'11 de maig de 1990, data en què es debaté a l'assemblea plenària del Consell d'Europa el memoràndum sobre Andorra. La posada en escena d'aquesta operació política conclougué a benefici de les forces democratitzadores, ja que els representants de les Valls aconseguiren vindicar les esmenes que volien fer constar en el text, alhora que els membres de l'hemicicle es posicionaren a favor de l'adopció d'una constitució al principat, eventualitat que permetria al país ingressar a l'organització<sup>32</sup>. A grans trets, la resolució 946 del Consell d'Europa relativa a la situació d'Andorra adreça una invitació expressa al Consell General i als coprínceps a fi d'implementar l'Estat de dret a les Valls, per tal de corregir els déficits en matèria social i altres àmbits d'actuació que acusava el sistema institucional del país<sup>33</sup>.

Òscar Ribas Reig recollí el guant i, unes setmanes més tard, amb motiu del discurs d'orientació política que pronuncià davant del Consell General, proclamà: "El meu Govern afirma que necessitem una constitució escrita per poder estructurar el país", asseveració que completà tot senyalant que la consolidació de l'Estat de dret permetria enfortir la identitat nacional d'Andorra i garantir la seva independència en l'àmbit internacional<sup>34</sup>. Finalment, en data del 18 de juny de 1990, la majoria reformista del Consell i l'oposició conservadora varen aprovar una demanda d'apertura del procés constituent adreçada als coprínceps que invocava "l'obertura de negociacions, dins el marc d'una comissió tripartida, de caràcter paritari, formada per representants dels coprínceps i del Consell General, en el si de la qual s'efectuarà l'examen, discussió i definició del text constitucional, el qual serà sotmès a la consideració de la M. I. Assemblea i a l'aprovació directa del poble andorrà a través d'un referèndum". El document no ocultava la motivació última de la petició: "l'afirmació de la sobirania popular d'Andorra a través de la constitució afermarà la personalitat de l'Estat andorrà en dret internacional"<sup>35</sup>. La sessió del Consell conclougué amb la nominació d'un grup de treball anomenat Comissió Especial, que tindria la missió de redactar un esborrany de constitució que elevaria ulteriorment a la cambra i que, arribat el moment, representaria al Consell General en el si de la comissió paritària, la futura Comissió Tripartida, que negociaria la redacció final del document. Si bé des del mes d'abril els representants del Govern i del Consell General establiren una comunicació directa amb els serveis dels coprínceps amb el propòsit de discutir el projecte constitucional, la resposta dels sobirans trigà a arribar. En l'impàs i fins ben entrada la tardor de 1990, les forces vives del país protagonitzaren un intens debat polític que es manifestà de múltiples maneres. Hi hagué expressions contestatàries, la més sonada de les quals fou l'episodi protagonitzat a Estrasburg per Democràcia Andorrana, agrupació electoral que protestà contra el retard de l'aprovació de la llei sobre el dret d'associació<sup>36</sup>. Alguns intel·lectuals expressaren les seves opinions en el marc de la Diada andorrana de la Universitat Catalana d'Estiu de Prada de Conflent que tingué lloc el mes d'agost, convocatòria en què s'acordà una plaça destacada al debat entorn de la identitat nacional de les Valls, la naturalització dels estrangers que hi residien i la concessió de drets polítics<sup>37</sup>. D'Andorra estant, Òscar Ribas Reig, el seu futur successor al capdavant del gabinet executiu, Marc Forné Molné, i d'altres personalitats, donaren a conèixer el seu parer respecte a aquestes qüestions, mostrant-se tots partidaris d'ampliar el dret d'accés a la nacionalitat<sup>38</sup>. Les notes editorials d'alguns rotatius recolliren el temor que el procés es tanqués en falç, tal com havia succeït amb la reforma de 1981, i, el més important, previngueren al públic de la necessitat que la redacció de la constitució respongués a un vertader exercici de sobirania

32 Veure "Amb el vot unànim dels parlamentaris. El Consell d'Europa obre les portes a Andorra", *Poble Andorrà*, 18/05/1990, pp. 13-15.

33 Els passatges més significatius d'aquesta resolució queden recollits en Valls, Àlvar, *La Nova Constitució d'Andorra*. Andorra: Premsa Andorrana, 1993, pp. 59-56.

34 El discurs del Cap de Govern recollí totes les recomanacions que havia formulat el Consell d'Europa: respectar la condició de coprínceps personal i paritari dels dos caps d'Estat, blindar la separació de poders, implementar una sèrie de millores en el sector laboral, reescriure la legislació en matèria d'immigració, etc. Així mateix, Ribas es cuidà de recordar que la nova reforma institucional hauria de contemplar un element clau de la política interna del país: la reestructuració de les transferències econòmiques als comuns de parròquia i la delimitació de les seves competències. Veure "En un discurs de marcat caire nacionalista Òscar Ribas reclama formalment una constitució" en *Poble Andorrà*, 08/06/1990, p. 22.

35 Román, Laura. *El nou Estat andorrà. Un estudi jurídic*. Andorra: Institut d'Estudis Andorrans, 1999, pp. 74-75.

36 Veure "Democràcia Andorrana demana ajut a Estrasburg" en *Diari d'Andorra*, 29/06/1990, p. 4.

37 Poden consultar-se les actes d'aquest encontre en *La identitat nacional. 3ª Diada andorrana. XXII Universitat Catalana d'Estiu. Prada de Conflent*, Societat Andorrana de Ciències, Andorra, 1996.

38 Quant a les declaracions de Marc Forné Molné, veure "Que la constitució no ho encalli tot!" en *Poble Andorrà*, 06/07/1990, p. 12; l'opinió d'Òscar Ribas Reig queda recollida en *Ibid.*, 23/11/1990, pp. 22-23; entre d'altres, pot consultar-se també la transcripció de les declaracions de C. Ribolleda en "Ja som a Sants!", *Ibid.*, 24/08/1990, p. 17.

política dels andorrans, i no pas a una imposició dels coprínceps<sup>39</sup>. Fins i tot des de l'àmbit empresarial es formularen advertències en contra d'aquesta eventualitat<sup>40</sup>. Certament, el justificant de recepció que havia fet arribar la Mitra al Consell en resposta a la petició formulada el 18 de juny podia alimentar la malfiança, puix que el comunicat eludia tota menció a la comissió tripartida proposada pels integrants de la cambra, i feia ús del terme “audiència” en referir-se als encontres que poguessin mantenir els serveis del Copríncep episcopal i els representants del Consell a l'hora de discutir el projecte. Això no obstant, la resposta a la demanda dels consellers que els féu arribar François Mitterrand a principis del mes d'octubre dissipà els temors, ja que expressava amb tota claredat que caldria associar els parlamentaris andorrans a la campanya preparatòria que s'hauria de mantenir abans d'endegar el procés, que, un cop iniciat, comptaria amb la comissió designada per la cambra com un interlocutor de ple dret i imbuït de la mateixa capacitat negociadora que els equips apoderats pels coprínceps. L'acceptació unilateral d'un procés constituent per part de la República Francesa donà embranzida a les forces democratitzadores de les Valls i accelerà l'adhesió de la Mitra al projecte. A finals de novembre Òscar Ribas Reig convocà la premsa per tal d'exposar el parer del seu gabinet respecte a les condicions de mínims que hauria d'observar el procés constituent.<sup>41</sup> La vertadera finalitat del *premier* consistia en comprometre els responsables polítics del país amb la nova reforma als ulls de l'opinió pública i de la premsa internacional. Els consellers afins a la causa constitucionalista secundaren el gest del Cap de Govern i seguiren fent proselitisme del projecte, campanya que culminà amb el discurs de Cap d'Any que oferí en directe per la televisió andorrana el Síndic General.<sup>42</sup> Uns dies després, el delegat permanent del bisbe transmeté l'acord de la Mitra a l'apertura del procés constituent, que hauria d'esdevenir-se uns mesos més tard.<sup>43</sup> La Comissió Especial que havia designat el Consell General fixà les condicions de forma i metodologia que definirien la negociació a emprendre entre les parts implicades o Comissió Tripartida, és a dir, la delegació del Copríncep episcopal, la delegació del Copríncep francès, i la delegació del Consell. A aquest respecte, bo i admetent que convenia fomentar el màxim consens possible amb el gabinet executiu, la Comissió Especial dictaminà que el Govern i els Comuns de parròquia no prendrien part a la negociació, que, pel que fa a la representació andorrana, quedaria exclusivament en mans del Consell General<sup>44</sup>. Finalment, el 12 d'abril de 1991 la Comissió Especial, en endavant “Delegació del M. I. Consell General”, s'integrà en la Comissió Tripartida, que celebrà la seva primera reunió i oficià així l'obertura solemne del procés constituent del Principat d'Andorra<sup>45</sup>. Dos anys més tard, el 74% de l'electorat andorrà que acudí a les urnes referendà la Constitució andorrana, que fou promulgada pel President de la República Francesa, el bisbe d'Urgell, i el Síndic General, en data del 28 d'abril de 1993.

## EL NOU MARC INSTITUCIONAL

La dilatació de la durada de les negociacions entorn de la carta magna dona fe de la complexitat del procés constituent, que, en si mateix, mereix ser objecte d'un estudi aprofundit<sup>46</sup>. Lluny de competir-nos dita tasca en l'exercici de síntesi que ens ocupa, ha d'entendre el lector que l'atesa d'un acord requerí conciliar tres fronts de discussió diferenciats, que, en última instància, haurien de confluir en un terreny d'entesa compartit. D'una banda, la Comissió Especial hagué de consensuar les múltiples posicions que encarnaven els seus integrants en tant que representants de les diferents sensibilitats polítiques que imperaven al Consell General. D'altra banda, les delegacions dels coprínceps estaven obligades a homogeneïtzar el contingut de la constitució que cadascun dels dignataris volia introduir en el text; els interessos de dues personalitats jurídiques tan diferenciades,

39 *Poble Andorrà*, 31/08/1990, pp. 5-7; *Ibid.*, 26/10/1990, p.5.

40 Entre d'altres, llegeixi's les declaracions que oferí a la premsa Antoni Cornuella, figura rellevant de la patronal andorrana, en *Poble Andorrà*, 21/09/1990, pp. 6-11.

41 *Poble Andorrà*, 23/11/1990, pp. 22-23.

42 Pel que fa al discurs de Josep Maria Beal i Benedico, veure “Beal creu que la constitució marcarà històricament 1991” en *Ibid.*, 04/01/1991, p. 22.

43 Poc després de notificar la seva sanció, la Mitra exposà els principis rectors que, des del seu punt de vista, hauria de contemplar la constitució andorrana. Veure “Europa dins d'Andorra”, *Ibid.*, 18/01/1991, pp. 10-11.

44 Abans de l'apertura oficial del procés constituent i d'ençà del mes d'octubre de 1990, la Comissió Especial celebrà onze sessions, la transcripció resumida de les quals queda recollida en *El procés constituent de la Constitució del Principat d'Andorra. Actes. Comissió Especial encarregada del procés constituent, 1990-1992. Volum I*. Principat d'Andorra: Consell General, 2006.

45 Veure “Report sobre la reunió de la Comissió Tripartida per l'obertura del procés constituent, 12 d'abril de 1991” en *El procés constituent de la Constitució del Principat d'Andorra. Reports i transcripcions. Comissió Tripartida encarregada del procés constituent, 1991-1992. Volum II*, Consell General, Principat d'Andorra, 2006.

46 En defecte d'això, veure Soler, Pere, *El procés constituent, 1991-1993. Una revisió històrica*. Principat d'Andorra: Consell General - Institut d'Estudis Andorrans, 2013 [report oficial d'ús intern, consulta disponible a l'Institut d'Estudis Andorrans del Principat d'Andorra].

doncs un era un cap de l'Estat laic i l'altre era un cap de l'Estat clerical, venien a complicar l'equació. Per últim, era menester que ambdós pols, és a dir, d'un costat la delegació del Consell, i de l'altre les delegacions dels coprínceps, redactessin un text final que donés satisfacció a totes les parts. La Constitució normalitzà i racionalitzà el funcionament de les institucions i el sistema polític andorrà, implementà l'Estat de dret al Principat, i permeté establir una sèrie de tractats que sancionaren el reconeixement del seu estatus sobirà en dret internacional, ingressant així poc temps després als principals organismes de representació internacional. Nogensmenys, la voluntat reeixida de la delegació del Consell General de no fer de la Constitució un document excessivament normatiu, en particular pel que fa al capítol dels drets i llibertats dels ciutadans, defineix el caràcter conservador d'aquesta constitució, que és poc garant en l'àmbit dels drets socials i deixa en mans dels legisladors la regulació de diferents funcions dels poders públics. Amb tot, la Constitució i els paquets legislatius que la complementaren ulteriorment corregiren les inoperàncies i els anacronismes que havien prevalgut fins aleshores en virtut de l'antic règim de poder consuetudinari. El reconeixement de la plena sobirania de la nació andorrana i la implementació d'una vertadera separació de poders justificaren la limitació de les prerrogatives dels coprínceps. En aquest sentit, els dignataris deixaren de controlar el poder judicial, que esdevingué autònom i independent, a excepció de la designació d'alguns membres del Consell Superior de la Justícia i del Tribunal Constitucional; els serveis de policia quedaren sota l'autoritat exclusiva del Govern, i els jutges i el Ministeri Fiscal en dirigiren l'acció en matèria judicial<sup>47</sup>. Pel que fa a la intervenció dels coprínceps en l'àmbit legislatiu, un cop aprovada una llei pel Consell General, la cambra els en donaria compte perquè la sancionessin. Per tal de resoldre certes dificultats, en particular la promulgació d'aquelles iniciatives legislatives que podrien entrar en conflicte amb la personalitat jurídica dels caps de l'Estat (una llei sobre el divorci, per exemple), la sola signatura d'un dels coprínceps permetria sancionar les lleis. Al seu torn, els dignataris podrien requerir el dictamen previ d'inconstitucionalitat de les lleis, i, previ a la seva ratificació, també podrien requerir el dictamen sobre la inconstitucionalitat dels tractats internacionals. A aquest respecte, els coprínceps participarien en la negociació i tindrien el dret de rebutjar els tractats internacionals relatius a la seguretat interior i a la defensa, al territori d'Andorra, la representació diplomàtica o les funcions consulars, així com la cooperació judicial o penitenciària<sup>48</sup>.

La racionalització de l'administració local i de les seves relacions amb l'administració central, és a dir, la delimitació de les competències dels comuns de parròquia i l'establiment de les transferències pressupostàries que se'ls hauria de concedir, es resolgué per mitjà d'un procés a dos temps: en primer lloc, durant el procés constituent i per via d'una negociació paral·lela, i en segon lloc, un cop aprovada la Constitució i en virtut de les disposicions transitòries que la complementaven. En efecte, el 23 de desembre de 1991 el Consell General validà la Llei sobre les Transferències als Honorables Comuns, que atorgà el 30% del pressupost de l'Estat als comuns de parròquia. Fins aleshores, havia de destinar-se una part del pressupost central que gestionava el Consell cap a les inversions de les parròquies. D'ara endavant aquesta llei permetria accelerar el funcionament dels comuns en l'àmbit administratiu i d'inversions d'obres, puix que els conferia l'autogestió econòmica<sup>49</sup>. Cal senyalar que la sanció de la llei revestí un valor altament polític, perquè assegurà una relativa adhesió de la majoria dels consellers comunals al procés constituent: atès que la futura carta magna fixaria la composició del Consell de tal sort que la meitat dels seus integrants s'elegirien a raó d'un nombre igual per cadascuna de les set parròquies, mentre que l'altra meitat s'elegirien per circumscripció nacional, els representants de les parròquies menys poblades sabien que aquesta fórmula afebliria el seu pes en el si de la cambra; en cas d'adoptar-se la Constitució dites circumscripcions pagarien un preu polític que només podien tractar de contrarestar en el pla econòmic<sup>50</sup>. Si bé la llei de transferències prenia en consideració el nombre d'habitants i l'extensió del territori de cada parròquia a l'hora de repartir una porció del pressupost estatal destinat als comuns, el total de la transferència que rebrien les parròquies s'havia calculat sobre la mitjana de diners que l'administració central havia pagat als comuns durant els darrers deu anys. Des d'aquest punt de vista, la llei

47 *Constitució del Principat d'Andorra*, Disposició transitòria tercera, Títol III - Article 46, Títol VII - Article 94. En el marc institucional establert per la Constitució, la potestat jurisdiccional seria exercida pels batlles, el Tribunal de batlles, el Tribunal de corts, el Tribunal Superior de Justícia d'Andorra i el Tribunal Constitucional. El Consell Superior de la Justícia vetllaria per la independència i el bon funcionament de la justícia, mentre que el Tribunal Constitucional coneixeria, entre d'altres, dels processos d'inconstitucionalitat contra les lleis i els decrets legislatius, així com dels conflictes de competències entre els òrgans constitucionals. Veure *Ibid.*, Títol VII - Articles 87 i 89, Títol VIII - Article 98.

48 *Ibid.*, Títol III - Article 45.

49 *Diari Oficial del Consell General*, Acta Núm. 21/1991, Sessió Extraordinària del dia 23 de desembre de 1991.

50 *Constitució del Principat d'Andorra*, Títol IV - Article 52.

de transferències garantí a les parròquies, en particular a les parròquies menys poblades, que l'adopció d'una carta magna no els exigiria cap sacrifici econòmic, doncs els seus pressupostos igualarien les subvencions que se'ls acordava en època preconstitucional. D'altra banda, la Constitució senyalava que una llei qualificada fixaria la delimitació de les competències dels comuns. Estipulava el mateix amb relació a la capacitat econòmica de les corporacions locals, és a dir, que per mitjà d'una llei qualificada es ratificaria, en època constitucional, la llei de transferències de 1991.<sup>51</sup> Així és que el mes de novembre de 1993, el Consell aprovà la llei qualificada de transferències als comuns, així com la llei qualificada de delimitació de competències dels comuns. La primera d'aquestes normes fixà la transferència als comuns del 30% dels ingressos recaptats per l'Administració General. El repartiment de la quantia de la transferència anual entre els set comuns es faria de la forma següent: un 50% per parts iguals, el 35% en proporció al nombre d'habitants inscrits en cada parròquia i el 15% restant en proporció al territori<sup>52</sup>. La segona d'aquestes normes atorgà als comuns un règim de competències ampli, homologable al de les administracions regionals i locals de la resta d'Estats europeus. Així doncs, dins del seu àmbit territorial els comuns gaudirien de potestat normativa, executiva i sancionadora, i de potestat financera i tributària, de tal sort que aprovarien i executarien el seu pressupost, fixarien i durien a terme llurs polítiques públiques, i gestionarien i administrarien tots els béns propietat de la parròquia, ja fossin de domini públic o domini privat<sup>53</sup>. Les generoses condicions sota les quals s'havia blindat l'autonomia financera i el poder polític de l'administració local limitarien la capacitat executiva i el pressupost de l'administració central, però no impediria que es despleguessin polítiques d'Estat. Al seu torn, l'oligarquia andorrana seguiria copant l'autoritat comunal, en particular en les parròquies menys poblades: en un entorn tan reduït i sotmès a un règim de poder que fins a les acaballes del segle XX havia fet del control de l'administració comunal una sort de patrimoni en mans dels capitosts locals, la nova autosuficiència pressupostària i administrativa dels consistoris permetria que les regalies i els rèdits personals seguissin assegurant la fidelitat dels votants i la cooptació dels càrrecs electes per via del clientelisme polític. Altres especificitats lligades al tarannà conservador de la classe política i les elits econòmiques del país defineixen la Constitució de 1993. Quant als drets i llibertats, el Govern andorrà hagués preferit una remissió genèrica a la Convenció Europea dels Drets Humans. Per contra, els arguments dels assessors de la delegació del Consell General i la pressió de la Mitra forçaren la redacció d'una declaració de drets detallada<sup>54</sup>. Tot i això, només es garantiren constitucionalment als estrangers residents a les Valls els drets fonamentals de la persona i de les llibertats públiques, de manera que, entre d'altres, no podrien fundar ni integrar-se plenament en els partits polítics del país, no podrien votar en les eleccions comunals, ni podrien exercir càrrecs institucionals excepte en casos molt particulars<sup>55</sup>. Si bé la Constitució observava el dret de creació d'organitzacions sindicals i patronals, a demanda de la delegació del Consell General s'excloué la introducció d'una prestació social en concepte de subsidi d'atur, alhora que es legalitzaren les vagues sota una fórmula altament restrictiva: "L'exercici del dret de manifestació requereix la comunicació prèvia a l'autoritat i no pot impedir la lliure circulació de persones i béns"<sup>56</sup>. Junt amb el matrimoni canònic, es reconegué la condició civil de les persones i les formes de matrimoni, però la Constitució no féu esment del divorci, prohibí tàcitament l'avortament i l'eutanàsia, prohibí de manera explícita la pena de mort, i, si bé garantí la llibertat ideològica i de culte, observà "el manteniment de les relacions de col·laboració especial [de l'Església catòlica] amb l'Estat d'acord amb la tradició andorrana"<sup>57</sup>. Val a dir, que la Constitució ajornaria la regulació de certs àmbits sensibles a un període extraordinari del Consell General que s'endegaria després que els coprínceps ratifiquessin la carta magna i conclouria a finals de 1993.<sup>58</sup> A excepció del tractat trilateral de bon veïnatge que caldria establir amb

51 *Ibid.*, Títol VI - Article 80-81.

52 *Bulletí Oficial del Principat d'Andorra*, Núm. 64 - any 5 - 29.11.1993, pp. 1135-1138.

53 Per un desglossament de les competències parroquials, veure *Ibid.*, pp. 1133-1135.

54 Les encíclics papals *Rerum Novarum* i *Quadragesimo Anno*, així com els postulats del Concili Vaticà II inspiraren la posició del bisbat d'Urgell. Veure *El procés constituent... Volum II, Op. Cit.*

55 *Constitució del Principat d'Andorra*, Títol II - Article 39.

56 *Ibid.*, Títol II - Articles 16-18. Quant a les negociacions en el si de la Comissió Tripartida respecte als drets laborals, veure *El procés constituent... Volum II, Op. Cit.*

57 *Ibid.*, Títol II - Articles 8, 11, 13. La nul·litat del matrimoni civil i la separació matrimonial foren regulats per la llei qualificada del matrimoni de 1995. Veure *Bulletí Oficial del Principat d'Andorra*, Núm. 42 - any 7 - 2.8.1995, pp. 875-882.

58 Dins del període extraordinari de sessions que hauria de concloure a finals de 1993, la Constitució obligà al Consell General a "aprovar, almenys, el reglament del Consell General i les lleis qualificades referents al règim electoral, les competències i el sistema de finançament dels comuns, la Justícia i el Tribunal Constitucional". La llei de la nacionalitat andorrana era un dels elements cabdals que la Constitució havia ajornat a l'espera que el Consell General sancionés una llei qualificada, si bé no l'incloïa en el període de sessions extraordinàries de 1993. Veure *Constitució del Principat d'Andorra*, Títol II - Article 7 i Disposició transitòria primera.

França i Espanya, això implica que els coprínceps donaren plena llibertat a la cambra andorrana per legislar un seguit de matèries que haguessin complicat i allargat les negociacions en el decurs del procés constituent, i que haguessin pogut generar conflictes respecte a la personalitat jurídica dels caps de l'Estat. En aquest sentit, les lleis qualificades que aprovà el Consell durant aquest període extraordinari de sessions, juntament amb els reglaments, acords i tractats que les complementaren i que foren sancionats al llarg de 1993 i 1994, feren efectiu el desplegament de la Constitució i la posada en funcionament del nou marc institucional de les Valls. Puix que l'elaboració d'aquestes lleis i reglaments respon a la voluntat exclusiva del Consell General, alguns dels seus articles denoten, un cop més, el tradicional posicionament conservador de la classe política andorrana. Un exemple d'això és la llei qualificada de la nacionalitat, que, tot i concedir la naturalització al resident estranger que contragués matrimoni amb una persona andorrana, només concedia la nacionalitat als infants nascuts a les Valls de pares estrangers si un dels progenitors havia tingut la seva residència principal permanent al principat durant els vint anys anteriors a aquest naixement; els estrangers havien d'acreditar la seva residència permanent a Andorra durant trenta-tres anys abans de sol·licitar la naturalització, i quedava terminantment prohibida la possessió de la doble nacionalitat.<sup>59</sup> La resta de lleis qualificades a què ens referíem anteriorment són la llei qualificada del Tribunal Constitucional, la llei qualificada de la Justícia, la llei qualificada del règim electoral i del referèndum, i la llei qualificada d'educació, totes elles aprovades pel Consell General en la seva sessió dels dies 2 i 3 de setembre de 1993<sup>60</sup>. El Reglament del Consell General i el Reglament d'organització i funcionament del Tribunal Constitucional, aprovats respectivament el 3 de setembre de 1993 i el 16 de desembre de 1994, completaren la codificació de l'aparell judicial i del funcionament de la cambra de representants<sup>61</sup>. Per últim, el Tractat de bon veïnatge, d'amistat i de cooperació entre el Principat d'Andorra, la República francesa i el Regne d'Espanya del 4 de novembre de 1993, i l'Acord entre el Principat d'Andorra i el Regne d'Espanya relatiu a l'estatut del Copríncep episcopal del 26 d'octubre de 1994, racionalitzaren les relacions polítiques, administratives i comercials de les Valls amb Espanya i França<sup>62</sup>. L'admissió d'Andorra a les Nacions Unides el 28 de juliol de 1993, i el seu ingrés al Consell d'Europa el 10 de novembre de 1994 normalitzaren el seu encaix en el concert de les nacions i certificaren el seu estatus sobirà en dret internacional. A principis d'aquell any el Tribunal Constitucional començà a dictar sentències, mentre es constituïa el primer gabinet executiu de l'era constitucional. El 1995 el país establí la seva primera missió diplomàtica a les Nacions Unides. Bo i amb les seves particularitats característiques, i sense renunciar al caràcter conservador del seu tarannà polític, durant els darrers anys del segle XX Andorra s'havia dotat d'una constitució, havia implementat l'Estat de dret i havia democratitzat les seves institucions de govern. El petit país dels Pirineus es consolidà així com un Estat sobirà amb un règim de copríncep parlamentari. Malgrat la tardança, la modernització política de les Valls finalment havia tingut lloc.

## CONCLUSIONS

El sistema de poder andorrà preconstitucional afavorí el manteniment d'unes institucions polítiques que feien del país un Estat *de facto*, però no *de iure*. Mancat de reconeixement internacional i de l'ordenament jurídic i legislatiu que garanteix l'Estat de dret, els responsables polítics de les Valls no endegaren cap transformació significativa fins a la segona meitat del segle XX. Emperò, el decret de 1981 fou poc més que un assaig fallit de la via reformista, que no es posà en pràctica de manera efectiva fins a l'aprovació de la constitució l'any 1993. Fins aleshores, malgrat la falta d'una vertadera estructura d'Estat i aprofitant els beneficis que es desprenien d'una indefinició conscient de l'aparell institucional, la gestió de la cosa pública es dugué a terme segons el vell costum: la consuetud fonamentà la base teòrica de l'exercici de l'autoritat, mentre que l'equilibri entre

59 *Bulletí Oficial del Principat d'Andorra*, Núm. 51 - any 5 - 28.9.1993, pp. 887-891. Alguns articles d'aquesta llei eren tan restrictius, que quan el Govern d'Andorra en requeri el dictamen d'inconstitucionalitat, el Tribunal Constitucional declarà la nul·litat d'alguns dels seus articles i hagué de redactar-se una nova llei qualificada de la nacionalitat, que fou aprovada el 5 d'octubre de 1995. Veure *Ibid.*, Núm. 8 - any 8 - 31.1.1996, pp. 158-162.

60 *Ibid.*, Núm. 51 - any 5 - 28.9.1993, pp. 850-891.

61 Pel reglament del Consell General, veure *Ibid.*, Núm. 51 - any 5 - 28.9.1993, pp. 922-935. Pel Reglament d'organització i funcionament del Tribunal Constitucional, veure *Ibid.*, Núm. 6 - any 7 - 25.1.1995, pp. 105-106. Més enllà de les lleis qualificades i d'aquests dos reglaments, pot obtenir-se més informació respecte a la legislació menor i les normatives que completaren el desplegament institucional del nou règim polític, en *Legislació Constitucional del Principat d'Andorra*. Principat d'Andorra: Premsa andorrana - Edicions del Diari d'Andorra, 1995; *Recull de la legislació i dels acords del Consell General. Legislatura constituent 1993*. Principat d'Andorra: Consell General, 2004.

62 Pel tractat trilateral, veure *Bulletí Oficial del Principat d'Andorra*, Núm. 64 - any 5 - 29.11.1993, pp. 1132-1133. Per l'acord relatiu a l'estatut del Copríncep episcopal, veure *Ibid.*, Núm. 72 - any 6 - 14.12.1994, p. 1588.



els diferents organismes de poder, és a dir, els coprínceps, el Consell, i els comuns, constituï la base real de la praxi política. El fonament d'aquest sistema rau en la conjunció d'interessos entre els caps de l'Estat i l'elit local. Els primers es beneficiaven de l'*statu quo* perquè els permetria mantenir un règim de poder autoritari, que assegurava la perpetuació de les seves prerrogatives i blindava la seva condició sobirana. Al seu torn, la pervivència d'aquest model atorgava a l'oligarquia andorrana una quota elevada de privilegis que garantien la seva preeminència econòmica. Això no obstant, la perdurabilitat del règim preconstitucional reclamava cíclicament una obertura moderada del sistema per tal d'assegurar-ne la viabilitat. L'adveniment de cada nou cicle venia determinat per l'evolució de les condicions socials i econòmiques de les Valls, que exigien, bé una reforma administrativa del sistema o retoc legislatiu d'aquest, bé l'apertura de l'estructura de dominació per via d'un cert repartiment del capital polític, o fins i tot una combinació d'ambdues respostes. Òbviament, les elits es resistien o frenaven l'obertura fins al límit del possible, donant només la mà a tòrcer quan el sistema corria el risc de col·lapsar-se o quan la pressió dels rangs socials desposseïts de poder polític era massa forta. En aquest sentit, la inclusió en l'estructura de dominació a l'objecte d'assegurar la continuïtat del sistema és el que explica la participació dels casalers en la tria dels membres dels comuns i del Consell General a partir de 1866. Per contra, a finals del segle XIX l'acció dels cabalers no revestí la suficient força per a doblegar l'immobilisme polític dels caps grossos. La conjuntura històrica per la qual travessà Andorra durant el període d'entreguerres i el gresol de tensions que afloraren a la llum l'any 1933 conduïren a una nova, tot i que tímida, apertura del sistema: el sufragi universal masculí. Encara i així, els prohoms andorrans i els seus representants electes en el Consell no dubtaren en frenar la mesura quan es presentà l'ocasió, de manera que calgué esperar fins al 1947 perquè es restablís a les Valls el sufragi universal masculí, que, com hem vist, no concernia els andorrans de primera generació. L'actualització ponderada del sistema sempre es duia a terme de tal sort que les famílies benestants no perdessin el control de l'administració local, instància de poder que els assegurava el capteniment del capital econòmic, el capital simbòlic i el capital social, doncs els comuns de parròquia eren l'única institució del país on quedava vertaderament dipositada la representació política dels habitants del territori. Fins a la dècada de 1970, anys en què es normalitzaren els drets polítics de les dones i es posà fi a la figura dels andorrans de primera i segona generació, la filiació de les classes subalternes a l'estructura de dominació s'articulava per via del clientelisme polític<sup>63</sup>. Relació de dominació arrelada en la pràctica política del país d'ençà del segle XIX, aquest sistema d'intercanvi no només afermava la primacia de les cases més fortes, sinó que garantia a la resta d'andorrans l'accés a una certa quota d'avantatges socials i econòmics, en particular a partir de la dècada de 1940, quan el desenvolupament econòmic i l'arribada de milers de treballadors estrangers els situà en una posició de superioritat respecte als nouvinguts. En aquest escenari, la pertinença a un cos reduït de connacionals que retenia el monopoli dels drets polítics tendí a accentuar el paternalisme de les elits envers els andorrans menys acomodats, que, satisfets amb el tracte de favor que els conferia el sistema enfront dels residents estrangers, s'acomodaren a la situació i esdevingueren uns subjectes polítics notòriament passius i conformistes.

Al llarg del segle XX es formaren diversos grups polítics o corrents d'opinió minoritaris que defensaren la democratització d'Andorra per via de l'establiment de l'Estat de dret i de l'adopció d'una constitució. A les acaballes dels anys vint i en voga amb altres organitzacions contemporànies d'índole nacionalista i reformadora com Joves Turcs, o encara més enrere a imatge dels moviments Jove Catalunya o Jove Irlanda, el projecte emancipador de Joves Andorrans incloïa, més enllà del sufragi universal masculí, el precitat reclam polític<sup>64</sup>. En plena II Guerra Mundial i en oposició a la col·laboració que establiren els capitosts andorrans amb el Mariscal Pétain, l'Agrupació Andorrana Antifeixista, formació d'obediència comunista que comptava amb algunes desenes d'afiliats, féu circular entre els seus simpatitzants un manifest que defensava la sanció

63 El decret del 7 d'abril de 1970 concedí la plenitud de drets polítics als fills, nascuts a les Valls, de pare i mare andorrans, és a dir, fills de segona generació nascuda al principat. El Codi de la nacionalitat andorrana de l'11 de març de 1977 concedí els drets polítics als andorrans de primera generació a partir dels vint-i-vuit anys, mentre que els de segona i tercera generació en serien titulars a partir dels vint-i-un anys. Fruit d'un procés endegat l'any 1967 amb la presentació d'una sol·licitud al Consell General que demanava el reconeixement de la ciutadania plena per a les dones andorranes, el 4 de juliol de 1969 la cambra de representants es mostrà favorable a què li fos reconeguda a la dona andorrana la capacitat de votar, però desestimà la facultat que fossin elegides. El 17 de maig de 1973 la cambra es mostrà favorable a l'atorgament dels drets polítics passius a les dones andorranes, de tal manera que el decret dels delegats permanents del 5 de setembre d'aquell mateix any concedí el dret d'elegibilitat a les dones andorranes. Veure "Les dones al Consell General" en <<http://www.consellgeneral.ad>>.

64 El manifest llegit per Joves Andorrans en la sala del Consell General el 5 d'abril de 1933 reclamava l'adopció d'una constitució democràtica, la garantia dels drets individuals i col·lectius, la llibertat de consciència, etc. Per una lectura més aprofundida sobre aquest moviment, veure GONZÁLEZ, Arnau, *La cruïlla andorrana de 1933. La revolució de la Modernitat*, Fundació Julià Reig - Cossetània, Valls, 2009.

d'una constitució, el sufragi universal, la igualtat davant la llei i el respecte dels drets individuals.<sup>65</sup> Fundada l'any 1976 en un marc de tolerància envers l'existència d'agrupacions polítiques, però no de legalitat, la plataforma política d'oposició Agrupament Democràtic d'Andorra, en la que es donaren cita antics integrants de l'Agrupament de la Joventut Andorrana defensava, en paraules del seu líder Jaume Bartomeu Cassany, la "transformació de les Valls en un Estat de dret plenament democràtic i nacional"; això implicava, entre d'altres, la implementació de la divisió de poders, l'existència de llibertats democràtiques plenes, la reforma del sistema electoral, i l'eliminació dels òrgans de poder estranys al país (els delegats i representants dels coprínceps).<sup>66</sup> Escassos en nombre i poc connectats amb un cos electoral restringit i temorós al canvi, aquests moviments no aconseguiren mobilitzar un suport suficient amb què instigar la transformació de les institucions. La tasca no era senzilla, ja que hagués calgut superar la resistència exògena dels coprínceps i, encara més complicat, vèncer al mateix temps la resistència endògena del conservadorisme polític encarnat en el si del Consell pels representants de les elits andorranes. Nogensmenys, a finals dels anys setanta la correlació de forces entre les tendències aperturistes i les tendències immobilistes canvià de signe. El 1978 els consellers generals que advocaven pel canvi aconseguiren que la cambra aprovés la *Memòria de la reforma institucional*, que comptà amb la conformitat dels caps de l'Estat. Si bé aquest projecte pretenia redefinir el sistema polític des del moderantisme, per primera vegada en la història d'Andorra els coprínceps i els corrents renovadors que s'expressaven en el Consell i en diferents sectors de la societat i de la classe política del país feren un front comú a favor del reformisme. Un cop eclipsada la resistència dels coprínceps, l'immobilisme de l'oligarquia andorrana, la capacitat de bloqueig dels seus representants electes, i el pes dels interessos econòmics en joc, eren els darrers esculls que calia superar a l'efecte d'implementar la modernització institucional de les Valls. En previsió de què un Consell General amb facultats sobiranes legislés en contra dels seus privilegis polítics i guanys avantatjosos, les forces retrògrades feren descarrilar el procés de reforma que s'endegà amb el decret del 15 de gener de 1981. Anys més tard, ensems amb la renovada col·laboració entre els sectors renovadors i els coprínceps, el factor determinant que aconseguí doblegar l'immobilisme fou l'imperatiu econòmic: la urgència de rubricar un acord amb la CEE a fi d'evitar la consideració d'Andorra com un país tercer, i més endavant la necessitat de normalitzar els intercanvis comercials amb la resta d'Europa, obligaren a definir l'estatut internacional d'Andorra. A tal efecte, era menester avançar vers l'Estat de dret, essent l'adopció d'una constitució l'única via que permetia legitimar-ne la implementació. La invocació del Consell d'Europa d'una democratització del sistema institucional andorrà amb l'objectiu de pal·liar els dèficits socials que afloraven al principat, féu també de la modernització del règim de poder de les Valls un imperatiu polític.

Promulgada el 28 d'abril de 1993, la constitució normalitzà i racionalitzà el funcionament de les institucions i el sistema polític andorrà, implementà l'Estat de dret al principat, i permeté establir una sèrie de tractats que sancionaren el reconeixement del seu estatus sobirà en dret internacional, ingressant així poc temps després als principals organismes de representació internacional. Ara bé, durant el debat que precedí el referèndum del 14 de març, els adalils del bloc immobilista agitaren la bandera de la por i la seva campanya a favor del "no" se serví de diversos arguments demagògics però eficaços: la constitució acabaria amb la federació de parròquies, s'intensificaria el dèficit de l'Estat perquè augmentaria la despesa pública en tots els àmbits i caldria créixer el nombre de funcionaris, seria necessari introduir una nova fiscalitat per apropar Andorra al model de l'Estat del benestar dels països veïns, la qual cosa, a més d'empobrir els habitants de les Valls, frenaria la inversió privada i disminuiria el diferencial de preus comercials, etc. A Canillo, Ordino, La Massana i Sant Julià de Lòria, parròquies poc poblades (llevat d'aquesta última) i on l'oligarquia seguia controlant els seus clients electorals, els vots contraris al projecte arribaren a superar el 50% del total obtingut pel vot constitucionalista.<sup>67</sup> Tal com demostren les actes de les reunions mantingudes per la Comissió Especial entre l'octubre de 1990 i el mes de desembre de 1992, els consellers generals d'aquestes parròquies haurien rebutjat la constitució en el cas que el seu articulat no hagués blindat l'autonomia financera i el poder polític de l'administració local sota unes generoses condicions. I és que després dels anys setanta el clientelisme

65 Creada l'any 1943 amb Bonaventura Armengol Orelleta al capdavant i si bé l'organització integrava diversos andorrans coneguts com a Jacint Blao, la seva cúpula directiva reunia destacats refugiats republicans. Pujol, Enric (coord.), *L'exili català del 1936-1939. Un balanç*, Cercle d'Estudis Històrics i Socials de Girona, Girona, 2003, pp. 153-168.

66 L'any 1978 Bartomeu oferí una entrevista al portaveu periodístic de Convergència Democràtica de Catalunya, en la que exposà l'ideari de la plataforma política que liderava. Veure "Andorra ha de ser un Estat de dret plenament democràtic i nacional" en *Convergència Democràtica de Catalunya*, any II, n° 21-23 octubre 1978, pp. 6-7.

67 *La Vanguardia*, 15/03/1993, p. 15.

polític no desaparegué, sinó que el seu abast i la visualització del fenomen simplement es difuminaren i esmorteïren. En efecte, durant les darreres dècades del segle XX la “política de clans” o “patrimonialització” de l’exercici polític seguí operant-se a les Valls sense ruptures, és a dir, que llevat d’algunes excepcions, les estirps que havien retingut fins aleshores la titularitat dels càrrecs de consellers comunals i consellers generals seguiren fent-t’ho fins a la vetlla del referèndum constitucional. L’any 1993, i comparat amb la resta del món, Andorra era el país on el nombre de residents estrangers superava amb major escreix la quantitat d’habitants naturalitzats; d’entre una població aproximada de 60.000 persones, els ciutadans convocats al plebiscit del 14 de març atenyien la minsa xifra de 9.123 electors. En aquest context, les diferents propostes polítiques i els programes electorals comptaven poc als ulls dels votants. Les lleialtats familiars, els interessos econòmics que articulaven les relacions de poder en cadascuna de les circumscripcions electorals, les xarxes de relacions personals, la proximitat dels candidats i l’impacte de la seva personalitat, eren els vectors que sovint determinaven l’opció del vot. Amb tot, després del referèndum Andorra es convertí en un copríncipat parlamentari dotat d’un règim constitucional que donaria al país les eines necessàries per governar-se en un marc democràtic. Des d’una perspectiva històrica, la negativa dels coprínceps a compartir la seva autoritat en benefici d’una sobirania nacional i popular, el capteniment del poder polític per part dels comuns de parròquia en detriment d’un repartiment equilibrat del mateix amb l’administració central de l’Estat, i el zel amb què les elits procuraren retenir els seus privilegis i primacia econòmica a còpia de restringir l’accés als drets polítics, expliquen el singular retard de la reforma institucional de les Valls i l’enquistament del seu sistema de poder. Durant els primers anys de l’era constitucional algunes formacions electorals del país seguïen presentant una fisonomia més propera a les agrupacions de notables abans que a partits polítics. A l’analitzar la composició dels equips consistorials i del parlament d’ençà del 1993, uns ulls avesats a la política andorrana observaran que diverses nissagues tradicionalment lligades a la gestió de la cosa pública han seguit ubicant els seus actius, legislatura rere legislatura, en els consells de comú així com en el Consell General.<sup>68</sup> Tanmateix, en les eleccions generals de 2019, quan el país comptava amb poc més de 77.000 habitants, el nombre d’electors ascendia a les 27.278 persones<sup>69</sup>. Respecte al 1993, doncs, el desequilibri entre la quantitat de residents estrangers i la porció d’habitants amb dret de vot s’ha moderat. Caldrà analitzar de quina manera el creixement d’electors ha pogut alterar el comportament polític tant dels governants com dels governats, en quina mesura ha afectat la crisi econòmica de la dècada passada el desplegament del règim constitucional, com ha evolucionat el consens entorn del conservadorisme que compartien la major part dels responsables polítics del principat, en definitiva, com ha respost l’actual sistema institucional a les problemàtiques que han sorgit a l’encontre de la jove democràcia andorrana durant els darrers anys, i quins són els reptes de futur que seguiran posant-lo a prova<sup>70</sup>.

68 Pot consultar-se la identitat de tots els consellers generals des de la legislatura constituent de 1992-1993 i fins a la VII Legislatura constitucional (2015-2019) en <<http://www.consellgeneral.ad>>.

69 *Diari d’Andorra*, 19/09/2019. En data del 31 de desembre de 2018 el Departament d’Estadística del Govern d’Andorra fixà la població del país en 76.177 persones. Veure la nota de premsa “Dades de població any 2018” en <<http://www.estadistica.ad>>. Quant al nombre d’electors, poden consultar-se les dades de totes les eleccions comunals i general celebrades en època constitucional en <<http://www.eleccions.ad>>.

70 Sàpiga el lector que l’evolució del creixement del PIB anual d’Andorra s’aturà en sec l’any 2007, esdevenint negatiu en un 8,6% l’any 2008, 5,4% l’any 2010 i 4,6% l’any 2011. No fou fins a l’any 2013 quan el creixement del PIB anual del país recuperà un valor positiu, en aquest cas, del 0,4%. A excepció del 2014, el creixement no ha atès el 2%. El PIB real de l’any 2018 ha suposat un augment de l’1,6% en relació amb l’any 2017. Poden consultar-se aquestes dades mitjançant la nota de premsa “Avanç del PIB nominal i real: evolució sectorial i trimestral. Any 2018” en <<https://estadistica.ad>> o en <<https://www.worldbank.org>>. A partir del 2009, quan Andorra tenia una població estimada de 73.600 persones, el país començà a perdre habitants a causa de la crisi econòmica. L’any 2012 el principat havia perdut quasi 4.000 habitants. Els valors aproximats de la població estimada el 2009 no es recuperaren fins al 2016. Veure les notes de premsa “Dades de població any 2015” i “Dades de població any 2018” en <<https://www.estadistica.ad>>.

## BIBLIOGRAFIA

- Armengol, Ester. (2009). *Andorra: un profund i llarg viatge*. Andorra: Govern d’Andorra - Fundació Crèdit Andorrà.
- Badia, Francesc. (2008). *El copríncep Mons. Justí Guitart i el seu temps (1920-1940)*. Barcelona: Publicacions de l’Abadia de Montserrat.
- Becat, Joan. (2010a). La révolution politique de l’Andorre, 1973-1993. *RECERC: Revue électronique de l’Institut catalan de recherche en sciences sociales, Ouvrages de référence, Collection Andorre* n°3, 1 - 212.
- Becat, Joan. (2010b). Lexique et toponymes: Vie pastorale, activités, institutions et Société traditionnelles de l’Andorre. *RECERC: Revue électronique de l’Institut catalan de recherche en sciences sociales, Ouvrages de référence, Collection Andorre* n°2, 1-201.
- Becat, Joan. (1996). Emergència i reconeixement d’Andorra com a Estat. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia, vol. XI, núm. 41*, 261 - 291.
- Belenguer, Ernest. (dir.). (2005). *Història d’Andorra: De la prehistòria a l’edat contemporània*. Barcelona: Edicions 62.
- Bricall, Josep, M<sup>a</sup>; Camps, Carles; Cullell, Josep M<sup>a</sup>; Farré-Escofet, Emili; Petitbó, Amadeu, Sogues, J., Tomàs, R. (1975). *Estructura i perspectives de l’economia andorrana*. Barcelona: Consell General de les Valls - Edicions 62.
- Duverger, Maurice. (1981). *La reforma de les institucions d’Andorra: Estudi de dret i ciència política*. Andorra: Comú d’Andorra la Vella.
- Fiter, Ricard. (1970). *Episodis d’Història andorrana*. Andorra: Editorial Edicions Andorranes.
- Guillamet, Jordi (coord.). (2009). *Andorra: Nova aproximació a la història d’Andorra*. Barcelona: Institut d’Estudis Andorrans - Altaïr.
- González, Arnau. (2009). *La cruïlla andorrana de 1933: La revolució de la Modernitat*. Valls: Fundació Julià Reig - Cossetània.
- López, Esteve; Peruga, Joan; Túdel, Carme. (1988). *L’Andorra del segle XIX: De la Nova Reforma a la Revolució del 1881*. Andorra: Conselleria d’Educació i Cultura - Govern d’Andorra.
- Lluelles, Maria Jesús. (coord.). (2004). *La modernització d’Andorra*. Lleida: Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d’Andorra - Pagès Editors.
- Lluelles, Maria Jesús. (coord.) (2010). *Impacte de la immigració a Andorra*. Andorra: Govern d’Andorra.
- Mach Buch, Àngels. (ed.). (1996). *La identitat nacional: 3<sup>a</sup> Diada andorrana, XXII Universitat Catalana d’Estiu. Prada de Conflent*. Andorra: Societat Andorrana de Ciències.
- Marqués, Nemesi. (1989). *La reforma de les institucions d’Andorra (1975-1981): Aspectes interns i internacionals*. Lleida: Virgili i Pagès.
- Marqués, Nemesi. (2005). *Les institucions polítiques del Principat*. Andorra: Universitat d’Andorra - Fundació Crèdit Andorrà.

Moles, Pere. (1989). *Andorra... Sense Co-Prínceps?*. Andorra.

Peruga, Joan. (1998). *La crisi de la societat tradicional: El segle XIX*. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació, Joventut i Esport.

Poy, Ricard. (2002). *El Repte: Records d'un cap de Govern d'Andorra*. Andorra: Edicions DdA.

Pujol, Enric. (coord.). (2003). *L'exili català del 1936-1939: Un balanç*. Girona: Cercle d'Estudis Històrics i Socials de Girona.

Raton, Pierre. (1984). *L'estatut internacional del Principat d'Andorra*. Andorra: Casa de la Vall.

Román, Laura. (1999). *El nou Estat andorrà: Un estudi jurídic*. Andorra: Institut d'Estudis Andorrans.

Soler, Pere (2013). *El procés constituent, 1991-1993: Una revisió històrica*. Andorra: Consell General - Institut d'Estudis Andorrans [report oficial - consulta disponible a l'Institut d'Estudis Andorrans del Principat d'Andorra].

Valls, Àlvar. (2009). *Andorra entre l'anacronisme i la modernitat: Un estat singular enmig d'un món global*. Lleida: Pagès Editors.

Valls, Àlvar. (1993). *La Nova Constitució d'Andorra*. Andorra: Premsa Andorrana.

Verdaguer, Pere, Becat, Joan. (ed.). (1990). *Andorra: Estat, institucions, societat. 1<sup>a</sup> diada andorrana, Universitat Catalana d'Estiu de Prada. Agost del 1988*. Andorra: Societat Andorrana de Ciències, Centre de Recerques i d'Estudis Catalans - Universitat de Perpinyà.

Vidal, Josep Maria. (1984). *Història d'Andorra*, Barcelona: Editorial Antalbe.

Viñas, Ramon. (1989). *Nacionalitat i drets polítics al Principat d'Andorra*. Andorra: Edicions Andorra Avui.

Zemanek, Karl. (1981). *L'estatut internacional d'Andorra: Situació actual i perspectiva de reforma*. Andorra: Casa de la Vall.

## PUBLICACIONS D'INSTITUCIONS OFICIALS

*Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.

Consell General de les Valls. (1894). *La cuestión de Andorra: Exposiciones elevadas por el M. I. Consejo General de los Valles de Andorra al Excmo. Sr. Obispo de Urgel y al Santísimo Padre*. Barcelona: Tip. de M. Rovira.

Consell General del Principat d'Andorra. (1978). *Memòria de reforma institucional*. Andorra: Publicacions del M. I. Consell General.

Consell General del Principat d'Andorra. (1989). *Recull de Lleis, Acords, Decrets, Reglaments i Ordinacions del Principat d'Andorra, 1974-1988*. Andorra: Publicacions del M. I. Consell General.

Consell General del Principat d'Andorra. (2004). *Recull de la legislació i dels acords del Consell General: Legislatura constituent 1993*. Andorra: Publicacions del M. I. Consell General.

Consell General del Principat d'Andorra. (2006a). *El procés constituent de la Constitució del Principat d'Andorra: Actes. Comissió Especial encarregada del procés constituent, 1990-1992. Volum I*. Andorra: Publicacions del M. I. Consell General.

Consell General del Principat d'Andorra. (2006b). *El procés constituent de la Constitució del Principat d'Andorra: Reports i transcripcions. Comissió Tripartida encarregada del procés constituent, 1991-1992. Volum II*. Andorra: Publicacions del M. I. Consell General.

*Constitució del Principat d'Andorra*.

*Diari Oficial del Consell General*.

Premsa andorrana (1995). *Legislació Constitucional del Principat d'Andorra*. Andorra: Edicions del Diari d'Andorra.

## PREMSA

*Convergència Democràtica de Catalunya*.

*Diari d'Andorra*.

*La Vanguardia*.

*Poble Andorrà*.

## PÀGINES WEB

<<http://www.consellgeneral.ad>> Pàgina web del Consell General del Principat d'Andorra.

<<http://www.eleccions.ad>> Pàgina web del Govern del Principat d'Andorra.

<<http://www.estadistica.ad>> Pàgina web del Departament d'Estadística del Govern del Principat d'Andorra.

<<https://www.worldbank.org>> Pàgina web del Banc Mundial.