
2019-2-L

CAUSA 2019-2-L

(Llei 16/2019, del 15 de febrer, de regulació de l'establiment de preus mínims de venda dels productes del tabac)

Núm. de registre 205-2019. Recurs directe d'inconstitucionalitat

Sentència de l'11 de juliol del 2019

BOPA núm. 63, del 24 de juliol del 2019

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit de demanda del recurs directe d'inconstitucionalitat 2019-2-L, formulat per la representació processal dels Srs. Ferran Costa Marimon, Jordi Gallardo Fernández, Pere López Agràs, Gerard Alís Eroles, Rosa Gili Casals i Judith Pallarés Cortés, consellers generals en el moment de l'aprovació de la Llei 16/2019, del 15 de febrer, de regulació de l'establiment de preus mínims de venda dels productes del tabac, aprovada pel Consell General i publicada al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, el 20 de març del 2019, mitjançant el qual se sol·licita a aquest Tribunal que declari la inconstitucionalitat dels articles 1, 3, 4 i 10 i de la disposició addicional d'aquesta Llei i, per extensió, de la resta del text, atès que aquest esdevindria incoherent i inaplicable, per ser contrari als articles 1, 3, 28 i 59 de la Constitució;

Vista la Constitució, i especialment els articles 1, 3, 28 i 59;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, i especialment el títol IV, capítols primer i segon;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 14 de maig del 2019 que va admetre a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 2019-2-L;

Vist l'escrit de contestació del Ministeri Fiscal, registrat al Tribunal Constitucional el 31 de maig del 2019;

Vist l'escrit de contestació de la síndica general, registrat al Tribunal Constitucional el 4 de juny del 2019;

Vistes les conclusions de les parts registrades al Tribunal Constitucional dins el termini atorgat;

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Josep-D. Guàrdia Canela;

1. Argumentació jurídica

1.1. Argumentació jurídica dels consellers generals recurrents

- Els recurrents exposen que la Llei 16/2019 té per objecte l'establiment dels preus mínims de venda al públic dels productes del tabac en el comerç al detall i té com a finalitat, segons afirma l'article primer, evitar el tràfic il·lícit del tabac i garantir la competència lleial entre tots els comerciants del Principat d'Andorra.

- Recorden que l'article 28 de la Constitució reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat, per tant, les mesures que pot aplicar l'Estat han d'evitar perturbacions en el mercat, garantint la igualtat d'accés a les mercaderies i el tracte dels compradors. I afegeixen que les restriccions a les quals pot ser sotmès el mercat només són tolerables si són proporcionals a la consecució d'una finalitat constitucionalment legítima.

- En aquest cas, els objectius (articles 1 i 4 de la Llei impugnada) que justificarien la ingerència denunciada, no són certs, ja que en cas contrari caldria fixar preus mínims a tots els productes objecte de contraban, com per exemple, els alcohols o els perfums, i això equivaldria a un model d'economia planificada no previst en la Constitució.

- Consideren que l'establiment dels preus mínims no està justificat i és irraonable, perquè si bé la lluita contra el contraban és un objectiu legítim, existeixen altres mecanismes més respectuosos amb l'article 28 de la Constitució, com per exemple la política tributària que no posaria en risc la competitivitat.

- Segons el parer dels recurrents, l'article 3 de la Llei relatiu a l'establiment de preus de venda mínims no concreta els criteris a partir dels quals el Govern fixarà aquests preus ni tampoc estableix els criteris que caldrà seguir per fixar el diferencial de preu amb els països menys-dient.

- Així mateix, la disposició addicional segona fa referència a les condicions establertes a l'article 3 esmentat, les quals, com s'acaba de dir, són inexistents.

- Els recurrents conclouen que aquesta determinació del preu atempta contra el contingut de l'article 28 de la Constitució, perquè incideix de tal manera en els preus que afecta i distorsiona els factors de producció de l'empresa, eliminant fins i tot avantatges tecnològics, medis de producció, de comercialització, etc. A més d'oblidar els factors que serveixen per calcular el preu, s'estableix que el Govern fixarà els preus per similitud amb d'altres marques de tabac, fins i tot, amb la inexistència comparativa. També afegeixen que aquesta política intervencionista només afavoreix la competència de les marques cares que són aquelles que tindran un marge de maniobra superior en relació amb les marques *low cost*. Conclouen que la competència només té una veritat absoluta que és la relació qualitat/preu, si s'elimina el preu d'aquesta equació, perquè ve imposat per l'Estat, es decapita inexorablement la competència.

- També retreuen a la Llei limitar el preu de venda al detall però no el preu de venda dels fabricants,

que podran oferir unes condicions d'adquisició del tabac més avantatjoses a uns o a altres, sense obeir a cap criteri.

- Cita la resolució del 23 de desembre del 2015 del Tribunal de Justícia de la Unió Europea sobre l'establiment d'uns preus mínims de l'alcohol a Escòcia, en què es declarava que aquest tipus de mesures distorsionava el comerç i la competència i que els objectius que es pretenien assolir es podien aconseguir aplicant impostos espacials o altres tipus de tributs o exaccions o altres criteris fiscals.

- Els recurrents manifesten igualment que la Llei impugnada no precisa que el diferencial que es pretén s'estableixi proporcionalment respectant el diferencial de preus actual entre marques o establint un topall genèric per a totes elles.

- Consideren que l'establiment de preus mínims es converteix en una delegació legislativa encoberta contrària a les disposicions de l'article 59 de la Constitució i que interfereix en la llibertat empresarial sense cap mena de criteri ni de control.

- Sobre el règim sancionador, establert a l'article 10 de la Llei impugnada, el consideren inconcret, absolutament abstracte i subjectiu, de forma que atempta a la seguretat jurídica, ja que estableix uns criteris ambigus i genèrics i, alhora, contraris a l'article 3 de la Constitució.

- Per aquests motius, sol·liciten a aquest Tribunal que dicti la inconstitucionalitat dels articles 1, 3, 4 i 10 i de la disposició addicional d'aquesta Llei i, per extensió, de la resta del text, atès que aquest esdevindria incoherent i inaplicable, per ser contrari als articles 1, 3, 28 i 59 de la Constitució.

1.2. Argumentació jurídica del Ministeri Fiscal

- Després de recordar el principi de la presumpció de legitimitat constitucional de les lleis, el Ministeri Fiscal precisa que el debat de constitucionalitat s'ha de limitar a una anàlisi tecnicojurídica dels articles impugnats en relació amb la Constitució, deixant al marge qüestions de caràcter polític, com poden ser les visions, més o menys, liberals de les opcions existents o l'oportunitat d'altres mecanismes per arribar a uns objectius concrets.

- El Ministeri Fiscal considera que la part recurrent al·lega essencialment la vulneració de la llibertat d'empresa en el marc d'una economia de mercat, recollida a l'article 28 de la Constitució. No obstant això, destaca que la Constitució s'ha d'interpretar de manera sistemàtica a la llum dels grans principis i fonaments que n'emanen.

- En aquest sentit cita l'article 32 de la mateixa Constitució que s'ha d'aplicar conjuntament amb l'article 28 abans esmentat, el qual disposa que "*L'Estat pot intervenir en l'ordenació del sistema econòmic, mercantil, laboral i financer per fer possible, en el marc de l'economia de mercat, el desenvolupament equilibrat de la societat i el benestar general*".

- Afegeix que la llibertat d'empresa és un principi econòmic i que a diferència dels drets fonamentals de la persona o de les llibertats públiques, el seu abast es limita a inspirar els poders públics i, en particular, el poder legislatiu, el qual l'ha de configurar legalment.

- El Consell General ha exercit la seva potestat legislativa intentant salvaguardar la competència lleial i, alhora, el desenvolupament equilibrat de la societat i el benestar general, vetllant per la salut

pública i prevenint i lluitant contra la criminalitat.

- Considera que la lliure competència és inconcebible si aquesta s'exerceix de manera deslleial rebaixant costos gràcies a la generació d'economies d'escala basades en un sobredimensionament artificial de la xifra de negoci fonamentat en activitats il·legals.
- Essencialment, els recurrents retreuen a la Llei impugnada la fixació d'uns preus de venda mínims sense la determinació d'uns paràmetres necessaris per calcular-los. No obstant això, el Ministeri Fiscal precisa que la discussió de les teories econòmiques per a la determinació dels preus respon a criteris de política econòmica que no poden fonamentar la inconstitucionalitat d'una disposició normativa.
- El Ministeri Fiscal conclou que els objectius i la política econòmica que inspira la Llei impugnada poden ser encertats o no, més intervencionistes o més liberals, però no correspon al Tribunal Constitucional decidir sobre la política econòmica de l'Estat, o sobre si s'ha d'aplicar una política de preus mínims o implementar una política tributària determinada.
- En relació amb la resolució del Tribunal de Justícia de la Unió Europea citada pels recurrents recorda que les competències d'aquest òrgan no són equiparables a les del Tribunal Constitucional, alhora que destaca que Andorra no forma part de la Unió Europea.
- Sobre l'al·legació relativa a una delegació legislativa a favor del Govern, el Ministeri Fiscal recorda que la Llei impugnada estableix la determinació d'un preu mínim de venda del tabac, així com els procediments i els criteris bàsics per fer-ho. Considera que els recurrents confonen la delegació legislativa, establerta a l'article 59 de la Constitució, amb la col·laboració entre llei i reglament, avalada pel Tribunal Constitucional mateix. El Ministeri Fiscal afegeix que no s'ha vulnerat la reserva de llei, ja que en aquest cas l'article 28 de la Constitució, la vulneració del qual s'al·lega, estableix principis generals de caràcter econòmic que han d'inspirar l'actuació dels poders públics i la legislació i que, en qualsevol cas, el nucli essencial de la regulació ha quedat establert per llei.
- Altrament, fa palès que s'utilitza la fixació d'un preu mínim en el marc del treball, el salari mínim interprofessional, pacíficament realitzada pel Govern seguint l'habilitació legal d'una norma amb rang de llei.
- Sobre el règim sancionador establert per la Llei impugnada, el Ministeri Fiscal després de reprendre les infraccions, les sancions i els criteris de graduació de les sancions, conclou que tant les conductes constitutives d'infracció com les sancions aplicables queden perfectament determinades.
- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que desestimi en tots els seus punts aquest recurs directe d'inconstitucionalitat, per tal com ni els articles impugnats, ni per extensió la resta del text de la Llei 16/2019 són contraris a la Constitució, i per tant, han de ser declarats conformes a la Constitució.

1.3. Argumentació jurídica de la síndica general

- En primer lloc, després de centrar l'objecte del recurs i els seus eixos argumentals, la síndica general fa una anàlisi de la naturalesa, del contingut i de l'abast del dret a la llibertat d'empresa.
- Destaca que aquest dret no és un dret absolut i incondicionat, sinó que s'exerceix necessàriament

dins el marc legal configurat pel legislador (com l'article 28 de la Constitució mateix ho preveu), afegint que l'article 32 de la Constitució habilita expressament l'Estat per intervenir en l'ordenació del sistema econòmic per fer possible, en el marc de l'economia de mercat, el desenvolupament equilibrat de la societat i el benestar general.

- Aquests principis constitucionals han estat directament incorporats en nombroses lleis actualment vigents, com la Llei 12/2013, del 13 de juny, del comerç (veg. l'article 46) o la Llei 13/2013, del 13 de juny, de competència efectiva i protecció del consumidor (veg. l'article 7).

- Al·lega que si bé el dret a la llibertat d'empresa pot ser acotat per raons d'interès general, cal que aquesta limitació s'introdueixi per llei i que es respecti el seu nucli essencial.

- En aquest cas concret, la Llei 16/2019 s'emmarca dins el compromís d'Andorra per continuar reforçant, d'una banda, les polítiques en matèria de salut pública i de lluita contra el tabaquisme, i, d'altra banda, les polítiques de lluita contra el frau dels productes del tabac, especialment, el contraban.

- Exposa que la diferència de preu entre Andorra i els països veïns pel que fa als productes del tabac continua fent molt atractiu el contraban d'aquest producte i pot, per tant, donar lloc a pràctiques comercials agressives que en distorsionen els preus i afecten greument a la competència lleial entre els operadors del sector. Per consegüent, al contrari d'allò que s'al·lega en el recurs, també es persegueix l'assegurament de la competència en condicions d'igualtat, evitant que els operadors que no compleixen la Llei 2/2018, del 22 de març, de control de les mercaderies sensibles i col·loquen en el mercat il·lícit un gran volum de mercaderia no puguin beneficiar-se'n.

- Afegeix que aquesta finalitat es troba recollida en altres lleis com per exemple la Llei 1/2017, del 9 de febrer, de modificació de la tarifa general de taxes sobre el consum (veg. l'exposició de motius).

- Si bé reconeix que puguin existir altres mecanismes per assolir els objectius esmentats, no comparteix que els mecanismes exposats pels consellers recurrents siguin menys restrictius envers la llibertat d'empresa i igualment efectius.

- Conclou que les mesures contingudes en la Llei impugnada són perfectament proporcionades als objectius plantejats. En qualsevol cas, comprovada la seva adequació a la Constitució, la decisió d'optar per una o altra mesura és una legítima opció política del legislador.

- En segon lloc, sobre l'afectació a la lliure competència generadora de desigualtats al·legada pels consellers recurrents, la síndica general qualifica aquest greuge de no fonamentat i d'incompatible amb la literalitat mateixa de la Llei impugnada.

- Exposa que als efectes de la determinació del preu mínim inicial, l'exposició de motius de la Llei estableix que *"el Principat d'Andorra s'ha compromès a no augmentar el diferencial actual del preu (impostos inclosos) dels productes del tabac entre Andorra i els seus països veïns de la UE, respecte de l'estat membre veí menys-dient"*.

- Exposa seguidament el mecanisme d'aquesta fixació, com el de la seva modificació (disposició transitòria i article 3) i conclou que les modificacions venen condicionades pel manteniment del diferencial de preus anteriorment esmentat.

- En cap cas el Govern té la facultat de fixar aquest preu. La seva intervenció es limita a comprovar

que la proposta de la Comissió Consultiva (la composició de la qual és representativa paritàriament dels diferents actors del sector) compleixi els requisits legals.

- Afegeix que el preu esmentat s'estableix, no solament per cada marca, sinó per cada presentació d'aquesta marca i, per tant, no hi ha cap discriminació, ja que no es tracta d'establir un preu mínim comú a totes les marques, sinó que cada marca o presentació de la mateixa tindrà el seu topall mínim. I aquest és un dels principals elements que diferencien la Llei 16/2019 de les normes examinades pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea. També afegeix que l'article 3.3 de la Llei impugnada estableix un mecanisme per a les noves marques o presentacions d'aquestes i que no estiguin a la venda en els països veïns, casos en què el preu mínim haurà de fixar-se sobre la base de criteris de similitud amb altres marques existents.

- En tercer lloc, pel que fa a la suposada delegació legislativa encoberta a favor del Govern, la síndica general destaca que ja ha esmentat que el Govern no és aquell que fixa els preus mínims, sinó que es limita a una comprovació de la legalitat de la proposta de la Comissió Consultiva, la qual ha de mantenir el diferencial establert, tractant-se doncs d'una qüestió absolutament reglada i determinada per la Llei, on el marge de discrecionalitat per part del Govern és inexistent.

- En quart lloc, sobre el règim sancionador (articles 7 a 10 de la Llei 16/2019), la síndica general manifesta que aquest no és ni inconcret, ni abstracte, ni subjectiu, es diferencien les infraccions i s'estableix un ventall de sancions en funció de la gravetat d'aquestes infraccions, afegint que l'aplicació i graduació del ventall es fa mitjançant un seguit de criteris de graduació que resulten perfectament determinats en l'article 10 esmentat.

- Conclou que aquesta fórmula s'utilitza en pràcticament la totalitat dels règims sancionadors i disciplinaris previstos en el nostre ordenament jurídic i permet una valoració de les circumstàncies concretes i una aplicació de la norma justa i aplicada al supòsit concret.

- Per acabar, la síndica general demana al Tribunal Constitucional que declari que els preceptes impugnats de la Llei 16/2019, del 15 de febrer, de regulació de l'establiment de preus mínims de venda dels productes del tabac, no són contraris a la Constitució.

2. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

2.1. La Llei 16/2019, del 15 de febrer, de regulació de l'establiment de preus mínims de venda dels productes del tabac, és objecte d'un recurs directe d'inconstitucionalitat previst a l'article 98 a) de la Constitució. Aquest Tribunal ostenta jurisdicció i competència per conèixer i decidir sobre aquesta matèria. El recurs ha estat interposat en temps hàbil i forma legal per sis membres de dret del Consell General que suposen més d'una cinquena part dels seus components. La legitimació d'origen dels recurrents perdura, tot i acabat el seu mandat i ja constituït el nou Consell General, de conformitat amb allò que disposa l'article 45.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional i la recent sentència del 14 de maig del 2019, recaiguda en la causa 2019-1-L.

2.2. Formalment, el recurs sol·licita que es declari la inconstitucionalitat dels articles 1, 3, 4 i 10 i de la disposició addicional de la Llei impugnada. També s'impugna "*per extensió la resta del text, atès que aquest esdevindria incoherent i inaplicable*". Aquesta petició no pot ser atesa. El Tribunal Constitucional, com a intèrpret suprem de la Constitució (article 95.1) té limitada la seva jurisdicció i competència a la matèria constitucional. Com s'ha dit, la seva funció és la d'un legislador negatiu que

expulsa de l'ordenament jurídic les normes contràries a la Constitució, tant si han estat directament impugnades com si la inconstitucionalitat s'estén a elles per raó de conseqüència directa o connexió estreta. No li correspon, però, en cap cas decidir si un text legislatiu concret resulta incoherent o inaplicable. Per aquest motiu s'examinarà només la impugnació dels articles i de la disposició explicitats com a susceptibles d'inconstitucionalitat.

2.3. L'escrit interposant el recurs d'inconstitucionalitat manifesta expressament que, al seu entendre, la Llei infringeix els articles 1, 3, 28 i 59 de la Constitució. No hi ha, però, cap concreció sobre com suposadament la Llei vulneraria els articles 1 i 3 del títol I de la Constitució "*De la sobirania d'Andorra*". És clar que el fet que una llei pugui incórrer en inconstitucionalitat afecta a l'Estat de Dret (article 1.1), als principis inspiradors de l'acció de l'Estat (article 1.2) i als principis que es desprenen de la Constitució com a norma suprema de l'ordenament jurídic (article 3.2). No obstant això, la conculcació d'aquests preceptes, pel seu caràcter general, ve a ser –en el seu cas– més una conseqüència d'alguna altra vulneració constitucional que a tenir entitat pròpia i directa. Per consegüent, s'examinarà preferentment si els articles expressament impugnats infringeixen, o no, els articles 28 i 59 de la Constitució. Sens perjudici de les consideracions que es faran en el seu lloc oportú sobre els principis de justícia i de seguretat jurídica, especialment en matèria sancionadora.

2.4. L'article 1 de la Llei fixa el seu objecte i el seu àmbit d'aplicació. L'escrit d'interposició del recurs en el seu apartat 1r diu que "*La Llei fa una ingerència en l'empresa per aconseguir uns objectius (Art. 1 i 4 de la Llei) que no són certs*". El debat sobre si els objectius de la Llei són o no són certs, pertany a l'àmbit de l'acció i de la decisió política però en cap cas poden ser matèria de pronunciament constitucional. D'altra banda, la determinació de l'objecte i de l'àmbit d'aplicació de la Llei, amb caràcter general, no pot ser titllada d'inconstitucional, llevat que hi hagi alguna infracció directa del text de la norma suprema. I aquesta hipotètica vulneració ni la denuncien els recurrents ni l'aprecia aquest Tribunal. De tota manera pot considerar-se que, en fixar el seu objecte i àmbit d'aplicació, la Llei determina el seu contingut essencial: a) "*l'establiment dels preus mínims de venda al públic dels productes del tabac*"; i b) "*prohibeix la realització de pràctiques comercials que permetin vendre productes del tabac per sota dels preus mínims de venda al públic aprovats pel Govern*". Aquesta resolució ha de pronunciar-se sobre aquests dos elements.

2.5. Davant la possibilitat que una llei estableixi els preus mínims de venda al públic dels productes del tabac, els recurrents al·leguen fonamentalment l'article 28 de la Constitució. Aquest precepte estableix: "*Es reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat i conforme a les lleis*". Per tant, la llibertat d'empresa i l'economia de mercat constitueixen uns dels drets i principis econòmics, socials i culturals, configurats al capítol V del títol II de la Constitució, en coherència amb la declaració d'Andorra com un Estat independent, de Dret, Democràtic i Social (article 1.1). I precisament aquestes característiques essencials de l'Estat andorrà fan que la llibertat d'empresa i l'economia de mercat, puguin ser objecte de conformació i configuració legal. L'article 32 de la Constitució insisteix en el mateix criteri en establir: "*L'Estat pot intervenir en l'ordenació del sistema econòmic, mercantil, laboral i financer per fer possible, en el marc de l'economia de mercat, el desenvolupament equilibrat de la societat i el benestar general*".

2.6. Els recurrents, tot i reconèixer que la llibertat d'empresa i l'economia de mercat poden ser objecte de regulació legal, estableixen com a criteri de constitucionalitat el principi de proporcionalitat. En efecte, la llei pot regular aquests principis econòmics, socials i culturals, perquè la mateixa Constitució ho diu *expressis verbis* i perquè en un Estat de Dret i Democràtic, la llei és l'expressió de la voluntat popular proclamada pel Consell General que expressa la representació mixta i paritària de la població nacional i de les set parròquies i representa el Poble Andorrà (article 50 de la Constitució). Ho ha de fer, però, subjectant-se a la Constitució com a norma fonamental. La

lleï, per tant, no és un instrument absolut, sinó que ha de respectar diversos principis com el de proporcionalitat –en el qual bàsicament es recolzen els recurrents- que d'alguna manera integra també els principis de necessitat, d'eficàcia i eficiència, de transparència i de seguretat jurídica.

2.7. L'article 1r de la Llei estableix com a finalitat essencial "*evitar-ne* (dels productes del tabac en el comerç al detall) *el tràfic il·lícit i garantir la competència lleial*". I a l'exposició de motius, s'afegeix, com a elements causals de la Llei, "*les polítiques en matèria de salut pública i de lluita contra el frau*". També s'esmenta que "*el Principat d'Andorra s'ha compromès a no augmentar el diferencial actual del preu (impostos inclosos) dels productes del tabac entre Andorra i els seus països veïns de la UE, respecte de l'Estat membre veí menys-dient*". És cert que la política de salut pública en el text dispositiu de la Llei no es manifesta tan present com la política de la lluita contra el frau (contraban) i, especialment, el respecte als compromisos contrets pel Principat en l'àmbit internacional, però és evident que implícitament es troba també a la base de la regulació que s'estableix. A més, expressament se l'esmenta a l'article 10.1 b). Finalment, cal assenyalar que, com elements de referència, l'exposició de motius aporta diverses lleis com la Llei 12/2013, del 13 de juny, del comerç, la Llei 13/2013, del 13 de juny, de competència efectiva i protecció del consumidor i la Llei 2/2018, del 22 de març, de control de les mercaderies sensibles.

2.8. No li correspon al Tribunal Constitucional determinar si els objectius atribuïts a la Llei pel legislador haurien pogut resultar assolits per altres vies o procediments, sempre que els mitjans previstos no siguin manifestament inapropiats per a la finalitat perseguida. Per consegüent i pel que fa al cas objecte d'aquest recurs, l'apreciació feta pel legislador sobre la necessitat d'un preu de venda mínim per als productes del tabac no pot ser contradita per aquest Tribunal, llevat que es constatés l'existència d'un error manifest. I sempre que no es consideri que el mecanisme de fixació d'un preu mínim restringeix, de manera inapropiada, el principi de llibertat d'empresa i el marc de l'economia de mercat, proclamats a l'article 28 de la Constitució.

2.9. Efectuant una aplicació dels anteriors principis i dels raonaments del Ministeri Fiscal sintetitzant els criteris de la política i de la ciència econòmica en matèria de fixació de preus mínims, incidència en la competència i eventual distorsió del mercat, s'arriba a la conclusió que la Llei recorreguda no vulnera ni la llibertat d'empresa ni l'economia de mercat, ja que tot i les limitacions que hi introdueix fixant els preus mínims de venda dels productes del tabac, respecta suficientment el principi de proporcionalitat i aplica els criteris relatius i propis d'una legítima opció política determinada, de necessitat, d'eficàcia i d'eficiència. La Llei també suposa un exercici de transparència i de cap manera pot ser considerada com a contrària a la seguretat jurídica.

2.10. També és objecte d'impugnació, per una suposada infracció de l'article 59 de la Constitució, l'article 3 de la Llei –"*Establiment de preus de venda mínims dels productes del tabac*"–, que la part recurrent vincula amb la disposició addicional "*Fixació del preu mínim inicial dels productes del tabac*". El motiu d'impugnació es fonamenta en el criteri dels recurrents, segons el qual s'infringeix el principi de reserva de llei pel fet d'autoritzar el Govern a que fixi el preu mínim inicial dels productes del tabac i el vagi modificant. I això des d'una doble perspectiva: a) la suposada inexistència de criteris a partir dels quals es fixen els preus; i, b) l'eventual manca de determinació de si els preus es fixaran marca per marca o de si s'establirà un barem de preus mínims i màxims dins els quals es mouran els preus de totes les marques. Cap de les dues objeccions pot ser atesa. La disposició addicional preveu que per a la fixació del preu mínim inicial, la Comissió Consultiva efectuarà una proposta al Govern "*segons les dades obtingudes del mercat*". I en aquest sentit és molt significatiu que la Comissió Consultiva –regulada a l'article 2 de la Llei que no ha estat impugnat- ha d'actuar per unanimitat. I entre els seus membres –en composició paritària amb dos funcionaris designats pel Govern- en figura un designat per l'Associació de Fabricants de Productes de Tabac d'Andorra i un

altre designat per la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, d'entre els seus afiliats que pertanyin al sector del comerç del tabac.

2.11. A més, doncs, de les dades obtingudes del mercat, la Comissió Consultiva ha de "*comprovar que els nous preus de venda al públic mantenen o disminueixen el diferencial establert inicialment del preu dels productes del tabac entre Andorra i els seus països veïns de l'UE, respecte de l'Estat membre menys-dient*". Aquest és el criteri fonamental que ha de ser tingut present per fixar, per acord unànim, el preu mínim inicial i per anar modificant-lo en funció de les noves circumstàncies. La manca de determinació específica dels preus mínims dels diversos productes (descrits a l'article 1.3 de la Llei) i marques, no pot considerar-se una omisió que pugui tenir rellevància constitucional. Correspondrà al Govern, després d'escoltar la Comissió Consultiva, tal i com ho preveu l'article 3.1 *in fine* de la Llei.

2.12. A l'apartat quart del recurs, la part recurrent imputa al legislador el fet d'haver establert una delegació legislativa encoberta. No és el cas, ni té gaire sentit aquesta al·legació d'encobriment. La Llei no s'autoqualifica de llei de bases ni de llei de delegació. I per això no determina els elements que exigeix l'article 59 de la Constitució. La Llei intervé directament en l'economia de mercat fixant un preu mínim per a determinats productes, com ho ha fet –o pot fer-ho– respecte d'altres productes o serveis. No afecta essencialment a la llibertat d'empresa, com podria succeir eventualment si es fixés un preu màxim. Estableix un mecanisme per a la fixació d'aquest preu mínim, dotat de plena garantia, tant pel que fa a la composició de la Comissió Consultiva que crea, com respecte a l'adopció dels seus acords. I assumeix la decisió final que, pel seu caràcter quantitatiu i d'alguna manera volàtil, no resultaria eficaç residenciar-la en el Consell General. Per tant, també des d'aquest punt de vista, la Llei mereix ser considerada plenament constitucional.

2.13. Encara que el recurs es projecta també sobre els articles 4 –"*Conductes prohibides*"– i 10 –"*Criteris de graduació de les sancions*"– el cert és que la seva argumentació es limita a dotze línies en les quals es denuncia el règim sancionador per inconcret, abstracte i subjectiu, afectant, per tant, a la seguretat jurídica. Cal remarcar que a l'escrit de conclusions no s'efectua cap manifestació sobre aquesta qüestió. I és sobre aquesta matèria, d'una manera especial, si no única, que els recurrents al·leguen la vulneració dels articles 1 i 3 de la Constitució. No obstant això, aquest motiu d'impugnació tampoc pot ser estimat. En primer terme, s'ha de tenir present que el règim sancionador comprèn també l'article 9, tot i no haver estat impugnat. I que l'article 7 crida per a complementar-lo, el règim d'infraccions i sancions establert en el títol V de la Llei 12/2013, del 13 de juny, del comerç. El conjunt normatiu constituït pels articles 4, 7, 8, 9 i 10 integra un sistema sancionador que tal vegada podria ser millorable, però que, en cap cas, pot ser considerat insuficient ni contrari als principis de legalitat i de seguretat jurídica, establerts per la Constitució.

2.14. La Llei, a l'article 4 tipifica les conductes prohibides que es circumscriuen a la venda de productes del tabac per sota dels preus mínims de venda al públic que s'hagin establert o que encara no s'hagin publicat; a les pràctiques o tipologies de venda amb aquesta finalitat; i, a la promoció dels productes del tabac per un valor superior al cinc per cent del preu de venda al públic. Quant al règim sancionador, la mateixa Llei es remet a la Llei general del comerç (article 7). Els articles 8 i 9 determinen les infraccions i les sancions, diferenciant les molt greus de les greus. Cap d'aquests articles és qualificat d'inconstitucional pels recurrents que només impugnen l'article 10 que fixa els criteris de graduació en els seus nivells de grau mínim, mitjà i màxim, sense que ni el seu contingut, ni la descripció dels criteris utilitzats, ni el marge de flexibilitat en l'aplicació de les sancions, puguin ser considerats com a atemptatoris a la seguretat jurídica i, per consegüent, resultin de cap manera inconstitucionals.

2.15. Dels raonaments que s'acaben d'expressar, se'n deriva que els articles 1, 3, 4 i 10 i la disposició addicional de la Llei 16/2019, del 15 de febrer, de regulació de l'establiment de preus mínims de venda dels productes del tabac, són conformes a la Constitució.

DECISIÓ:

En atenció a tot allò que s'ha exposat, el Tribunal Constitucional, per l'autoritat que li confereix la Constitució del Principat d'Andorra,

HA DECIDIT:

1. Desestimar en tots els seus punts la demanda d'inconstitucionalitat presentada pels Srs. Ferran Costa Marimon, Jordi Gallardo Fernández, Pere López Agràs, Gerard Alís Eroles, Rosa Gili Casals i Judith Pallarés Cortés, consellers generals en el moment de l'aprovació de la Llei impugnada.

2. Declarar que els articles 1, 3, 4 i 10 i la disposició addicional de la Llei 16/2019, del 15 de febrer, de regulació de l'establiment de preus mínims de venda dels productes del tabac són conformes a la Constitució.

3. Publicar aquesta sentència, d'acord amb allò que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.

I així, per aquesta sentència nostra, que ha de ser notificada a la representació processal dels consellers generals recurrents i a la síndica general, i que ha de ser comunicada al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, l'11 de juliol del 2019.

Dominique Rousseau
President

Josep-D. Guàrdia Canela
Vicepresident

Laurence Burgorgue-Larsen Joan Manel Abril Campoy
Magistrada

Magistrat