2021-2-L

Causa 2021-2-L
(Llei 19/2020, del 23 de desembre, de modificació de la Llei 30/2018, del 6 de desembre, qualificada de seguretat pública i de la Llei general de sanitat, del 20 de març de 1989, per preveure mesures obligatòries per protegir la salut pública)

Núm. de registre 76-2021. Recurs directe d'inconstitucionalitat

Sentència del 19 d'abril del 2021

BOPA núm. 48, del 28 d'abril del 2021

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit de demanda del recurs directe d'inconstitucionalitat 2021-2-L, formulat per la representació processal dels consellers generals Srs. Josep Pintat Forné, Joan Carles Camp Alís, Carine Montaner Raynaud, Oliver Alís Salguero, Susanna Vela Palomares i Carles Sánchez Rodríguez, contra la Llei 19/2020, del 23 de desembre, de modificació de la Llei 30/2018, del 6 de desembre, qualificada de seguretat pública i de la Llei general de sanitat, del 20 de març de 1989, per preveure mesures obligatòries per protegir la salut pública, aprovada pel Consell General i publicada al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, el 13 de gener del 2021, mitjançant el qual se sol·licita a aquest Tribunal que dicti la inconstitucionalitat dels articles 1.3, 1.6, 1.7, 2.2 i 2.3, i, que es pronunciï respecte de la disposició final primera;

Vista la Constitució, i especialment els articles 3.1, 8, 9, 16, 21, 27, 39, 40, 42, 98 i 99;

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

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 17 de febrer del 2021 que va admetre a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 2021-2-L;

Vist l'escrit de contestació de la síndica general, registrat al Tribunal Constitucional el 5 de març del 2021;

Vist l'escrit de contestació del Ministeri Fiscal, registrat al Tribunal Constitucional el 5 de març del 2021;

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 dels consellers generals recurrents

- En primer lloc, els consellers generals recurrents fan un extens estudi sobre els orígens històrics i l'evolució diversa de la gestió de l'excepció i de la suspensió dels drets fonamentals, emprant el mètode comparatiu -essencialment la Llei fonamental alemanya i la Constitució espanyola, aquesta darrera font d'inspiració de la Constitució andorrana- així com la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans que vàlida jurídicament les situacions d'excepció sempre que es tinguin en compte la proporcionalitat de les mesures adoptades i el seu caràcter transitori.

- Conclouen que davant d'una situació d'excepció, que amenaça les institucions polítiques o el benestar i els drets de les persones, hi ha la possibilitat d'introduir limitacions extraordinàries o de suspendre temporalment els drets fonamentals i les llibertats públiques amb la finalitat, justament, de defensar-los en una situació de perill.

- Consideren que l'esclat de la pandèmia global de la Covid-19 i la seva afectació a la salut de les persones ha creat una situació d'emergència sanitària que justifica el recurs a l'estat d'alarma, el qual, d'acord amb l'article 1 de la Llei 4/2020, del 23 de març, qualificada dels estats d'alarma i d'emergència, és l'instrument específic per respondre davant l'aparició "*d'epidèmies, pandèmies o crisis sanitàries*".

- Manifesten que tot i així, el Govern ha evitat la declaració de l'estat d'alarma.

- Destaquen que els dos Estats veïns d'Andorra han adoptat mesures d'excepció amb la pandèmia, i detallen l'exemple espanyol amb més deteniment, atesa la seva similitud amb el règim jurídic andorrà i, més concretament, amb l'article 42.1 de la Constitució que possibilita un estat d'alarma provisional amb garanties de control democràtic.

- Abans d'entrar en el fons de les mesures concretes impugnades, els consellers generals recurrents analitzen els fonaments i la finalitat de la Llei 19/2020, els quals, segons el seu parer, pretenen obviar l'establiment de l'estat d'alarma, construint "*un règim paral·lel per poder fer front de manera eficaç als riscos sanitaris*", mitjançant la introducció d'una sèrie de restriccions en relació amb l'exercici de determinats drets fonamentals.

- Destaquen que correspondrà al Tribunal Constitucional declarar si l'opció d'una regulació permanent en lloc de l'aplicació de l'estat d'alarma, limitant de manera permanent determinats drets fonamentals pot vulnerar les disposicions de l'article 39.1 de la Constitució que prohibeix la limitació dels drets i de les llibertats, establerts en els seus capítols III i IV del títol II, per la llei, així com de l'article 42.1 de la Constitució abans esmentat.

- Després d'efectuar una anàlisi de dret constitucional comparat, conclouen que la Constitució andorrana és molt garantista i, si bé el legislador pot regular els drets fonamentals esmentats (article 40 de la Constitució), no pot limitar-los més enllà del seu nucli essencial o de la seva definició constitucional.

- Per tant, cal examinar si les previsions de determinats preceptes de la Llei 19/2020 constitueixen limitacions constitucionalment il·legítimes de determinats drets fonamentals, d'acord amb l'article 39.1 de la Constitució, o bé consisteixen en una regulació constitucionalment acceptable, d'acord amb l'article 40 del mateix text.

- Pel que fa a l'article 1.3 de la Llei 19/2020 que modifica els aparats 1 i 3 de l'article 9 de la Llei 30/2018 qualificada de seguretat pública en el sentit que l'exercici del dret de manifestació ha de ser compatible amb els drets de tots els ciutadans a la integritat física i a circular lliurement pel territori nacional, afegint la protecció de la salut pública, els consellers generals recurrents consideren que es permet al Govern la restricció del dret de manifestació per raons de salut sense declarar l'estat d'alarma i, per tant, alliberant-lo de les garanties establertes per la Constitució. El raonament seria el mateix per l'addició idèntica operada a l'article 9.3 de la Llei esmentada.

- Pel que fa a l'article 1.6 de la Llei 19/2020 de modificació de l'apartat n) de l'article 50 de la Llei qualificada de seguretat pública que estableix com a infracció molt greu negar-se a suspendre o a finalitzar de manera anticipada un esdeveniment o una reunió que incompleixi les restriccions sobre el nombre màxim de persones que es poden reunir en espais i locals, públics i privats, decretades pel Govern per motius de protecció de salut pública, consideren que en la mesura que s'estableix una sanció respecte de les limitacions del dret de manifestació que serien inconstitucionals, aquesta també hauria d'esdevenir inconstitucional.

- Consideren el mateix pel que fa a l'article 7 de modificació de l'apartat k) de l'article 51 de la Llei qualificada de seguretat pública que estableix com a infracció greu promoure o organitzar esdeveniments o reunions que incompleixin les restriccions sobre el nombre màxim de persones que es poden reunir en espais i locals, públics i privats, decretades pel Govern per motius de protecció de la salut pública.

- Pel que fa a l'article 2.2 de la Llei 19/2020 que modifica l'article 59 de la Llei general de sanitat, sobre el tancament i la limitació de capacitats de locals, establiments i espais d'ús públic; la prohibició i la restricció d'activitats lúdiques, recreatives, esportives, comercials i econòmiques i les restriccions a la mobilitat personal i a la circulació de mercaderies, reiteren que aquestes limitacions han de ser adoptades a través de la declaració de l'estat d'alarma, ja que afecten drets reconeguts als articles 21 i 27 de la Constitució, i, per tant, aquestes disposicions serien inconstitucionals pels mateixos motius que s'han adduït en relació amb els preceptes de la Llei qualificada de seguretat pública.

- Afegeixen que pel que fa als articles que sancionen el menysteniment del precepte anterior (l'article 2.3 de la Llei 19/2020 que modifica l'apartat 5 de l'article 64 i modifica els apartats d) i e) de l'article 64.5 de la Llei general de sanitat), també podrien resultar inconstitucionals, pel fet que les limitacions esmentades s'haurien d'establir a través de la declaració de l'estat d'alarma, i les sancions haurien d'establir-se amb el desplegament d'aquesta declaració.

- Aquest no seria el cas de les proves diagnòstiques previstes a l'apartat 2 d'aquest article, tot i afegir que en cas que es poguessin vulnerar els articles 8.2 i 14 de la Constitució, la seva defensa podria fer-se a través del procediment urgent i preferent, previst per la Constitució.

- Pel que fa a la disposició final primera de la Llei 19/2020 que modifica l'article 11 de la Llei 8/2005, del 21 de febrer, dels agents de circulació comunal, els consellers generals recurrents manifesten que la col·laboració entre el Govern i les autoritats comunals en aquesta matèria també s'hauria de dur a terme dins el context de l'estat d'alarma, ja que l'activitat que haurien de desplegar els agents

de circulació ho seria en relació amb les mesures limitatives de drets fonamentals que poguessin derivar-se de la situació d'emergència.

- Per aquest motiu, consideren que si bé en els casos anteriors la declaració d'inconstitucionalitat ha de comportar les conseqüències previstes als articles 44 i 51 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, en aquest cas només procediria un pronunciament en el sentit d'interpretar que aquesta modificació només ha de poder desplegar els seus efectes en el marc de la llei d'alarma i/o d'emergència.

- Per acabar els consellers generals recurrents demanen al Tribunal Constitucional que es pronunciï sobre la inconstitucionalitat dels preceptes que s'acaben d'indicar o, pel contrari, es pronunciï sobre la seva adequació a la Constitució.

1.2. Argumentació de la síndica general

- En primer lloc, la síndica general considera que l'escrit del recurs parteix de diversos apriorismes i afirmacions generals que no sols resulten poc fonamentats, sinó també erronis.

- Així, manifesta que de l'examen del dret comparat no es pot extreure la conclusió que s'hagi de declarar l'estat d'excepció per fer front a situacions sanitàries com l'actual.

- Així mateix, tampoc considera que la limitació de drets només es pugui produir en el marc d'un estat d'excepció.

- Exposa que a Europa la resposta a la crisi sanitària ha estat molt diversa des del punt de vista jurídic, des d'Estats que no tenen previsions sobre estats d'excepcions per aquests supòsits (la qual cosa no ha impedit que adoptessin mesures restrictives) a Estats que no les han aplicat i han preferit acudir a la legislació ordinària vigent. Cita l'informe del Servei d'Estudis del Parlament Europeu que detalla les actuacions diverses en la matèria.

- En qualsevol cas, conclou que el paràmetre de constitucionalitat que s'ha d'aplicar per valorar l'adequació d'una llei a la Constitució ha de ser la Constitució mateixa i no models teòrics preestablerts.

- En aquest sentit, precisa que els drets, en general, no són il·limitats ni absoluts, i que cal fer una distinció entre la limitació del contingut d'un dret i la restricció o la limitació del seu exercici (articles 39 i 40 de la Constitució).

- Pel que respecta a l'article 42.2 de la Constitució en relació amb l'estat d'alarma, que és allò que invoquen els consellers generals recurrents, la Llei 4/2020, del 23 de març, dels estats d'alarma i d'emergència, preveu unes mesures limitatives dels drets dels articles 21 (de lliure circulació) i 27 (dret a la propietat privada) de la Constitució: prohibir o limitar la circulació o la permanència de persones o de vehicles en hores i en llocs que es determinin o condicionar-les als requisits que s'estableixin; limitar l'entrada o la sortida del país de persones o de mercaderies; practicar requises temporals de béns i imposar prestacions personals obligatòries; limitar o racionar articles o serveis de primera necessitat; i, intervenir o ocupar transitòriament indústries, fàbriques i explotacions i empreses de qualsevol naturalesa.

- Però, segons el seu parer, ni la Constitució, ni la Llei 4/2020 exclouen que l'exercici dels drets

fonamentals dels articles 21 i 27 de la Constitució es puguin regular amb restriccions que no suposin una limitació del seu contingut, ni comportin l'adopció de mesures reservades a l'estat d'alarma.

- Cita a tall d'exemple la Llei 7/2019 de conservació del medi natural, de la biodiversitat i del paisatge, que regula l'accés al medi natural, els límits d'acampada, la realització de grans esdeveniments i que permet establir restriccions a la circulació per protegir el medi.

- Allò que cal destacar és que la limitació de l'exercici dels drets ha de ser necessària per a la protecció d'altres drets o interessos generals que també han de ser protegits i que aquesta limitació ha d'efectuar-se respectant unes condicions precises que la legitimen: ha d'estar prevista per una llei, ha de respectar el contingut essencial del dret, ha de ser suficientment concreta i clara, ha de respondre a una finalitat legítima o "*necessitat social imperiosa*", segons els termes emprats pel Tribunal Europeu dels Drets Humans; ha de ser proporcionada a aquesta finalitat; i s'ha d'establir de manera temporal o limitada.

- Entrant en el fons del recurs directe d'inconstitucionalitat, pel que fa a l'article 1.3 de la Llei 19/2020 que introdueix la protecció de la salut pública en la regulació del dret de manifestació (article 16 de la Constitució), la síndica general considera que els tribunals, inclòs el Tribunal Constitucional, poden apreciar altres motius d'aquells previstos en la Constitució per limitar l'exercici dels drets de manifestació i de reunió (veg. l'aute 40/2020, del 30 d'abril del Tribunal Constitucional espanyol).

- Afegeix que si els motius es preveuen en la llei que regula l'exercici d'aquest dret, no només es dona compliment a l'exigència de previsió legal de restriccions de drets, sinó que s'augmenta el nivell de seguretat jurídica dels ciutadans i es redueix l'àmbit d'apreciació de l'autoritat competent que ha de decidir, i dels tribunals que han d'interpretar. Conclou que resulta molt més garantista preveure expressant aquest motiu que no pas no fer-ho.

- Destaca, a més, que el dret de manifestació no està inclòs entre els drets als quals es fa referència en cas d'estat d'alarma, segons la interpretació dels consellers generals recurrents només en cas de declaració de l'estat d'excepció es podrien suspendre o limitar els drets de manifestació i de reunió, obviant la potestat de regular el seu exercici mitjançant una llei qualificada, com així ho estableix l'article 40 de la Constitució.

- Però les modificacions introduïdes, no limiten, ni tampoc suspenen el dret de manifestació, sinó que regulen les condicions del seu exercici i, en cas de litigi, l'autoritat judicial podrà permetre la manifestació, si s'escau.

- Pel que fa a l'article 1.6 de la Llei 19/2020 que modifica l'apartat n) de l'article 50 de la Llei qualificada de seguretat pública, en què es tipifica d'infracció greu el fet de negar-se a suspendre o a finalitzar de manera anticipada un esdeveniment o una reunió que incompleixi les restriccions sobre el nombre màxim de persones que es poden reunir en espais i locals, públics i privats, decretades pel Govern per motius de salut pública, la síndica general considera que el recurs no conté cap argumentació específica sobre la seva impugnació.

- No obstant això, considera que entre el ple exercici del dret de reunió i la seva suspensió, hi ha una zona en què es pot condicionar el seu exercici en determinades situacions sempre que aquestes condicions es prevegin per llei, tinguin una finalitat legítima i siguin proporcionades.

- La limitació d'aforaments és bàsicament una restricció a la llibertat d'empresa i es troba en totes les legislacions que regulen els locals públics i els espectacles, i sancionar el seu incompliment per

motius de protecció de la salut pública no és contrari a la Constitució.

- Pel que fa a l'article 1.7 de la Llei 19/2020 que modifica l'apartat k) de l'article 51 de la Llei qualificada de seguretat pública, en què es tipifica d'infracció molt greu el fet de promoure o organitzar esdeveniments o reunions que incompleixin les restriccions sobre el nombre màxim de persones que es poden reunir en espais i locals, públics i privats, decretades pel Govern per motius de salut pública, la síndica general considera que els arguments del supòsit anterior són aplicables: no se sanciona haver celebrat, promogut o organitzat esdeveniments o reunions, sinó que se sanciona haver-ho fet amb incompliment de la regulació del seu exercici, destacant que no s'impugna l'obligació principal, l'incompliment de la qual se sanciona.

- Pel que fa a l'article 2.2 de la Llei 19/2020 que modifica l'article 59 de la Llei general de sanitat, sobre el tancament i la limitació de capacitats de locals, establiments i espais d'ús públic; la prohibició i la restricció d'activitats lúdiques, recreatives, esportives, comercials i econòmiques i les restriccions a la mobilitat personal i a la circulació de mercaderies, segons el parer de la síndica general, aquestes restriccions no afectarien drets fonamentals i són àmbits que ja es troben restringits i regulats per altres normatives per motius d'ordre sanitari, comercial i de seguretat, tant pública com dels locals i establiments mateixos en funció de la seva estructura i capacitat, sense cap relació amb l'estat d'alarma.

- Insisteix en què no totes les restriccions al dret a la mobilitat han de requerir la declaració de l'estat d'alarma, destacant que l'article 2 del Protocol 4 del Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals admet la possibilitat de restringir aquest dret per causes que no tenen res a veure amb les circumstàncies pròpies de l'estat d'alarma, com la protecció de tercers, la prevenció de delictes, la seguretat i l'ordre públics en general i, més específicament, la protecció de la salut o de la moral.

- La distinció entre les restriccions que requereixen la declaració de l'estat d'alarma i les que no, s'ha de fer en base a la finalitat per la qual s'adopten, així com a la seva intensitat i abast.

- Les mesures previstes en l'article 59 modificat no tenen la naturalesa de limitacions del dret de circulació que requereixin la declaració de l'estat d'alarma, ja que l'àmbit d'actuació està acotat per les circumstàncies previstes a l'article 58, les restriccions són les mínimes necessàries, per una durada d'un mes, i condicions de pròrroga estrictes amb el control del Consell General.

- De fet, destaca que l'antic redactat de l'article 59 de la Llei general de sanitat ja establia les mateixes restriccions, i que la modificació adoptada precisa aquestes mesures i reforça l'exigència de proporcionalitat, establint més garanties i més seguretat jurídica.

- Pel que fa a l'article 2.3 de la Llei 19/2020 que modifica l'apartat 5 de l'article 64 i modifica els apartats d) i e) de l'article 64.5 de la Llei general de sanitat, articles que sancionen la participació en activitats lúdiques i recreatives prohibides o sense respectar les restriccions imposades per aquestes activitats, la síndica general considera que la tipificació d'aquestes conductes com a infracció és plenament constitucional, perquè es compleixen els requisits del règim sancionador com són el principi de legalitat, la taxativitat i el principi de proporcionalitat, ja que la sanció prevista no és excessiva, tenint present que el bé que cal preservar és la salut pública.

- Sobre les proves diagnòstiques, precisa que la facultat d'aprovar-les està prevista a l'article 59.2 de la Llei general de sanitat, i si els consellers generals recurrents mateixos admeten la seva constitucionalitat, aquest precepte ha de quedar fora de l'àmbit d'aquest recurs, sense que el

Tribunal Constitucional es pugui pronunciar sobre la seva aplicació en un futur.

- Sobre la disposició final primera de la Llei 19/2020 que modifica l'article 11 de la Llei 8/2005, del 21 de febrer, dels agents de circulació comunals, que preveu que aquests puguin inspeccionar i constatar infraccions per traslladar-les al Ministeri de Salut, la síndica general destaca la manca de contingut constitucional de les al·legacions dels consellers generals recurrents.

- En relació amb aquest punt, recorda que són les autoritats comunals aquelles que han de decidir facultar als agents de circulació per dur a terme inspeccions i constatar infraccions en el marc de la col·laboració entre administracions dins el respecte de la Constitució i de la llei.

- Per tots aquests motius, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs i que declari que les modificacions introduïdes en els articles i en la disposició final primera esmentats no són contràries a la Constitució.

1.3. Argumentació del Ministeri Fiscal

- De manera prèvia, el Ministeri Fiscal exposa la naturalesa jurídica del recurs directe d'inconstitucionalitat, i després de l'examen de les disposicions que el regulen, conclou que és un veritable mitjà d'impugnació contra una llei que els consellers generals recurrents consideren inconstitucional.

- Per tant, el pressupòsit indispensable és que només puguin accionar contra les lleis, aquells que no hagin votat a favor de l'aprovació de la llei que es pretén impugnar.

- Els consellers generals recurrents afirmen que la denominació del recurs directe hauria de ser una altra i no s'hauria de presentar contra, sinó a favor de la conformació d'un *corpus* constitucional.

- El Ministeri Fiscal considera que contràriament al dictamen previ d'adequació a la Constitució, el recurs directe d'inconstitucionalitat no és un instrument per interpretar la llei, de fet la jurisprudència mateixa del Tribunal Constitucional indica que li estan vedades les sentències interpretatives (veg. la sentència del 22 de juny del 2001, recaiguda en la causa 2001-1-L) i que la *ratio legis* d'aquesta limitació està recollida a l'exposició de motius de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional i que no és altra que la d'evitar la politització del Tribunal Constitucional.

- Per consegüent, tal com el Tribunal Constitucional apunta en l'aute que admet a tràmit aquest recurs, el Ministeri Fiscal considera que la legitimació activa dels consellers generals recurrents ha de ser reconsiderada, perquè si bé és cert que existeix un compliment formal de la cinquena part dels consellers necessaris per interposar el recurs, una interpretació hermenèutica dels preceptes de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional i de la Constitució mateixa du a concloure que no es respecta la finalitat o l'interès sistemàtic de l'estructura normativa d'aplicació.

- Segons el seu parer, el fet que dos consellers generals votessin a favor de la Llei i després l'impugnessin infringeix la doctrina dels actes propis i vulnera el principi de seguretat jurídica, particularment en relació amb l'actuació dels poders públics. De fet, això implica que aquests consellers generals estan "*auto-impugnant*" un acte normatiu aprovat per ells mateixos, la qual cosa no només col·lideix amb els principis que s'acaben d'esmentar, sinó també amb els principis processals més bàsics.

- Afegeix que, des d'una perspectiva individual, la votació d'un conseller general a favor de l'aprovació d'una llei genera en els ciutadans una confiança legítima, en què aquest considera que la llei és adequada al marc constitucional; per tant, la seva impugnació subsegüent erosiona la confiança dels ciutadans en les institucions democràtiques de l'Estat.

- Des d'una perspectiva institucional, l'aprovació d'una llei per una majoria parlamentària superior a les quatre cinquenes parts del Consell General també genera en els ciutadans la confiança legítima que aquella llei no serà impugnada en seu constitucional.

- Conclou doncs, que quatre consellers generals no representen el quòrum necessari constitucionalment i legalment per interposar un recurs directe d'inconstitucionalitat i, per tant, en aquest cas no s'han complert les condicions de legitimació activa i, atès que ens trobem en fase de sentència, les causes d'inadmissió es converteixen en causes de desestimació, motiu pel qual demana la desestimació d'aquest recurs directe per la manca de legitimació activa des consellers generals recurrents.

- Pel que fa al fons, el Ministeri Fiscal recorda que l'objecte del recurs directe se centra en un judici abstracte entre normes de jerarquia diferent, i que si entre diverses interpretacions dels preceptes impugnats n'hi hagués una conforme a la Constitució, això implicaria automàticament la seva validesa.

- Sobre la introducció del terme "*salut pública*" per modular les condicions d'una manifestació eventual (modificació de l'article 9.3 de la Llei 30/2018 qualificada de seguretat pública), els consellers generals recurrents consideren que aquesta vulnera els drets de manifestació i de reunió i que seria contrària a l'article 39 de la Constitució, que estableix que el contingut dels drets fonamentals no pot ser limitat per llei.

- El Ministeri Fiscal manifesta, d'una banda, que d'acord amb l'article 42 de la Constitució, la declaració de l'estat d'alarma no permet establir limitacions sobre els drets de manifestació i de reunió (article 16 de la Constitució); i, d'altra banda, que aquests drets , com la resta de drets fonamentals, no són absoluts o il·limitats, ja que el seu exercici pot veure's sotmès a certes modulacions, entre les quals, aquelles previstes per l'article 16 de la Constitució mateix –han de ser pacífiques i tenir finalitats lícites- o d'altres per evitar que el seu exercici extralimitat pugui entrar en col·lisió amb altres valors constitucionals.

- Recorda que aquestes limitacions han de ser necessàries per aconseguir la finalitat perseguida, han de ser proporcionades i han de respectar el contingut essencial del dret.

- En aquest cas, la limitació del dret té una cobertura constitucional amb els apartats 1 i 2 de l'article 8 de la Constitució que reconeixen el dret a la vida, i a la seva protecció, i el dret a la integritat física, ambdós intensament connectats amb les circumstàncies actuals.

- Manifesta que la possibilitat d'establir condicions davant una manifestació eventual per motius de salut pública ja existia en la legislació anterior; destaca que la regulació d'un dret fonamental és possible si no incideix en el contingut essencial del dret i si es du a terme mitjançant una adopció qualificada (article 40 de la Constitució).

- Considera que, en aquest cas, i sense perjudici de l'aplicació pràctica als casos concrets, que podrà ser valorada en el moment oportú, el precepte impugnat no implica una restricció important en l'exercici del dret fonamental i preveu la participació del subjecte de dret, així com la possibilitat de

revisió per part dels òrgans jurisdiccionals. Per tant, conclou que aquesta regulació no és contrària a la Constitució.

- Pel que fa a les modificacions aportades a l'apartat n) de l'article 50 i a l'apartat k) de l'article 51 de la Llei 30/2018, indica que la novetat radica en què s'ha previst que diversos incompliments d'aquesta Llei serien qualificats de faltes administratives.

- El Ministeri Fiscal cita l'article 4 d'aquesta Llei, en què s'habilita al Govern -per motius de salut pública- a limitar el nombre de persones en determinats espais; no obstant això, els consellers generals recurrents impugnen la determinació de les infraccions a aquest precepte, però en canvi no impugnen l'habilitació al Govern esmentada, per tant, aquesta impugnació està mancada de contingut constitucional.

- Sobre la nova redacció de l'article 59 de la Llei general de sanitat, els consellers generals recurrents insisteixen en què qualsevol limitació de drets fonamentals en relació amb la salut pública ha d'adoptar-se a través de la declaració de l'estat d'alarma, situació similar a aquella exposada per la modificació de la Llei de seguretat pública.

- El Ministeri Fiscal, a banda de reiterar allò que ja ha exposat anteriorment sobre les condicions per limitar drets fonamentals, destaca que la Constitució reconeix el dret a la salut dels ciutadans i que correspon a l'Estat vetllar per la salut i la seguretat dels ciutadans.

- Per tant, l'habilitació del Govern per establir mesures profilàctiques és conforme a la Constitució.

- Sobre la prohibició i la restricció d'activitats lúdiques, recreatives, esportives, comercials i econòmiques i les restriccions a la circulació de mercaderies, el Ministeri Fiscal indica que aquestes no afecten al dret a la propietat, el qual tampoc és un dret fonamental. Aquestes limitacions afectarien si de cas a la llibertat d'empresa (article 28 de la Constitució que estableix un principi econòmic de configuració legal), recordant 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 (article 32 de la Constitució).

- Aquestes restriccions de mobilitat no tenen per què implicar una limitació del contingut essencial del dret a la llibertat, la qual hauria de dur-se a terme mitjançant la declaració de l'estat d'alarma.

- Sobre la vulneració dels articles 8.2 i 14 de la Constitució per la possibilitat d'aprovar la realització de proves diagnòstiques, el Ministeri Fiscal posa en relleu que aquesta habilitació a favor del Govern no suposa cap obligació sobre els ciutadans, per tant, no hi ha la vulneració de cap dret fonamental.

- Sobre la modificació de l'article 64 de la Llei general de sanitat (que estableix les sancions per l'incompliment dels manaments que deriven de l'habilitació legal a favor del Govern, establertes a l'article 59) i de l'article 11 de la Llei 8/2005 dels agents de circulació comunals (facultats d'inspecció i de constatació d'infraccions), el Ministeri Fiscal manifesta que atès que l'article 59 de la Llei general de sanitat no es considera inconstitucional, tampoc es poden declarar inconstitucionals aquestes disposicions.

- Per tots aquests motius, demana al Tribunal Constitucional que desestimi el recurs directe d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei 19/2020, del 23 de desembre, de modificació de la Llei 30/2018, del 6 de desembre, qualificada de seguretat pública i de la Llei general de sanitat, del 20 de març de 1989, per manca de compliment dels requisits de legitimació activa i, subsidiàriament,

perquè cap dels preceptes impugnats és contrari a la Constitució.

2. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

2.1. Constitueixen l'objecte d'aquest recurs directe d'inconstitucionalitat, com resulta dels antecedents, alguns preceptes, paràgrafs i disposicions de la Llei 19/2020, del 23 de desembre, de modificació de la Llei 30/2018, del 6 de desembre, qualificada de seguretat pública i de la Llei general de sanitat, del 20 de març de 1989, per preveure mesures obligatòries per protegir la salut pública. Interposen el recurs sis consellers generals que representen una cinquena part dels membres del Consell General com exigeix l'article 99 de la Constitució.

Els consellers generals recurrents impugnen la constitucionalitat dels preceptes, paràgrafs i disposicions següents:

a. L'article 1, apartat 3, que modifica l'article 9.1 de la Llei qualificada de seguretat pública, al qual s'incorporen les expressions "*o de la salut pública*" i "*i amb la protecció de la salut pública*"*;*

b. L'article 1, apartat 6, que incorpora l'apartat n) a l'article 50 de la Llei qualificada de seguretat pública amb la redacció següent; *"Negar-se a suspendre o finalitzar de manera anticipada un esdeveniment o una reunió que incompleixi les restriccions sobre el nombre màxim de persones que es poden reunir en espais i locals, públics i privats, decretades pel Govern per motius de protecció de la salut pública*";

c. L'article 1, apartat 7, que introdueix un nou apartat k) a l'article 51 de la Llei qualificada de seguretat pública amb aquest text: "*Promoure o organitzar esdeveniments o reunions que incompleixin les restriccions sobre el nombre màxim de persones que es poden reunir en espais i locals, públics i privats, decretades pel Govern per motius de protecció de la salut pública*";

d. L'article 2, apartat 2, que modifica l'article 59 de la Llei general de sanitat donant-li un molt més extens i complet redactat, en relació amb les mesures a adoptar en cas "*d'Intervencions del Govern en casos especials*";

e. L'article 2, apartat 3, de modificació de l'apartat 5 a la lletra A) de l'article 64 de la Llei general de sanitat, en quant tipifica determinades infraccions lleus en matèria de salut pública;

f. L'article 2, apartat 3, de modificació dels apartats d) i e) de l'article 64.5 de la Llei general de sanitat, que dona una redacció específica a la consideració com a infraccions lleus de determinades conductes.

g. I, la disposició final primera mitjançant la qual es modifica l'article 11 de la Llei 8/2005, del 21 de febrer, dels agents de circulació comunals, en relació amb algunes de les seves funcions i competències.

Substancialment, els motius d'inconstitucionalitat s'exposen en el fonament segon de l'escrit del recurs, dotat de gran i rigorós aparell doctrinal i de dret comparat, i se centren sintèticament en què la Llei acusada d'inconstitucionalitat efectua limitacions als drets fonamentals que resulten il·legítimes, especialment si no s'han declarat prèviament els estats d'alarma o d'emergència previstos a l'article 42 de la Constitució.

En tot cas, resulta indiscutible que tant la Llei qualificada de seguretat pública com la Llei general de sanitat contenien ja algunes alteracions o matisacions de drets fonamentals sense que cap d'elles hagués estat objecte de recurs directe d'inconstitucionalitat en el seu moment.

Finalment, cal remarcar, en aquest fonament introductori, que l'escrit interposant el recurs, amb expressions en to molt considerat i amb un ingent suport doctrinal, especialment en el capítol que anomena "*Consideracions prèvies*" manifesta, a l'ensems, la seva voluntat de recórrer i la manifestació d'alguns dubtes. Per això expressa que formula el recurs no "*contra sinó a favor de la conformació d'un corpus constitucional*", amb les importants conseqüències que d'aquest fet se'n deriven. Sembla, doncs, que més que contradir directament alguns aspectes de la Llei, es plantegen uns dubtes i es formula una consulta sobre la seva constitucionalitat. Aquest Tribunal tractarà aquest punt més endavant.

2.2. La primera qüestió que el Tribunal Constitucional s'ha de plantejar és la relativa a la legitimació activa per a la interposició d'aquest recurs directe d'inconstitucionalitat. Aquest aspecte ja es va anunciar en l'aute del 17 de febrer del 2021 que admetia a tràmit el recurs i el Ministeri Fiscal el planteja de forma completa en el seu extens i ben fonamentat escrit de contestació. La representació processal del Consell General no va formular cap al·legació al respecte, ni en sentit positiu ni negatiu, en el seu escrit de contestació, ni tampoc en el de conclusions.

És evident que des d'un punt de vista estrictament formal el recurs s'ha interposat pel nombre de consellers generals previst a l'article 99 de la Constitució. No obstant això, de la presentació del recurs se'n deriva que dos consellers generals signataris van votar a favor de la Llei i van atorgar les seves signatures als seus col·legues, que havien votat en contra per tal que poguessin presentar aquest recurs directe.

El Tribunal Constitucional té l'obligació constitucional de decidir sobre la constitucionalitat d'aquest recurs a partir del moment en què dos consellers generals recurrents van votar a favor de la Llei impugnada. Aquesta activitat comportarà la necessària interpretació del precepte d'acord amb els criteris habituals -literal, històric, sistemàtic i teleològic- i també caldrà acudir als principis generals de l'ordenament jurídic andorrà que s'aniran desenvolupant en els fonaments jurídics posteriors.

2.3. La Constitució, primera pedra i pedra angular de l'ordenament jurídic andorrà, és una llei –una norma fonamental- que ha de ser interpretada com ho ha de ser tota llei i altres realitats de la nostra vida. Avui, tota la comunitat jurídica està d'acord en què l'aforisme *in claris no fit interpretatio* no pot ser entès en sentit merament literal o gramatical, perquè sempre s'ha d'efectuar una interpretació ni que sigui per determinar si un text és o no és *clarus.* Com s'ha dit, l'intèrpret és un "*mediador*" que trasllada una realitat, sigui material o ideal, des d'un text jurídic, filosòfic o literari a una partitura musical, des de la intuïció d'un artista a l'obra d'un artesà, a la seva plasmació pràctica. Suposa una activitat essencial en tot procés hermenèutic i, per tant, implica una sotilesa (*subtilitas*) en la seva comprensió (*intelligendi*) en la seva explicació (*explicandi*) i en la seva aplicació (*applicandi*).

La interpretació d'una norma -també de la Constitució- ha de tenir present, com s'ha indicat, els elements gramatical o literal, sistemàtic, històric i teleològic o finalista. Així succeeix en tots els països del nostre entorn jurídic que, d'acord amb el principi espiritualista que els informa, entenen que s'ha de cercar la "*intenció*" de la norma i que només s'ha d'estar a la lletra de la llei quan és evident que aquesta coincideix exactament amb la seva intenció. L'ordenament jurídic andorrà es mou en aquests paràmetres des de temps immemorials i no s'ha vist afectat, en aquest punt de la interpretació de les normes, per l'entrada en vigor de la Constitució. A títol il·lustratiu, la sentència del Jutge Delegat d'Apel·lacions del 30 d'octubre de 1951 ja va establir que: "*la ratio legis o interpretació teleològica o finalista de la norma és una regla de cabdal importància en el procés hermenèutic i que el fi suprem de la justícia requereix en el jutjador un criteri d'adequada flexibilitat per emmotllar-se a les especials circumstàncies del cas concret i aconseguir una resolució justa més que una resolució exacta, respectuosa sempre amb les exigències de la realitat social*".

Per aquest motiu no és d'estranyar que, tot i que sense valor jurisdiccional però sí doctrinal, aquest Tribunal, en la seva Memòria del 2009 referís que el Tribunal Constitucional d'Andorra utilitza aquests quatre mètodes clàssics d'interpretació (històric, gramatical, sistemàtic i teleològic o finalista) en totes les seves resolucions, tant en relació amb la interpretació de la Constitució, com pel que fa a la de les normes sotmeses al control de constitucionalitat.

2.4. L'article 99 de la Constitució efectivament estableix que "*Poden interposar recurs d'inconstitucionalitat contra les lleis (...) una cinquena part dels membres del Consell General*". Si ens deturéssim aquí resultaria clara la legitimació dels consellers generals recurrents, ja que tots ells són membres del Consell General i suposen una cinquena part (sis) dels membres totals (vint-i-vuit). No obstant això, una activitat hermenèutica que superi la interpretació merament literal o gramatical, fa que aquest pressupòsit sigui necessari però no suficient. La pregunta seria la de saber si els dos consellers que van votar a favor de la Llei poden signar el recurs directe d'inconstitucionalitat.

En la jurisprudència d'aquest Tribunal existeix una resolució que, tot i tractar d'un assumpte diferent, proporciona alguna llum sobre la matèria de la legitimació activa en el recurs directe d'inconstitucionalitat. Es tracta de la causa 2001-1-L i, en especial, de l'aute del 5 d'abril del 2001, dictat en el marc d'aquella causa. El supòsit de fet era la interposició d'un recurs directe d'inconstitucionalitat per part de membres del Consell General, en nombre suficient d'acord amb la Constitució, que ho eren al temps de l'aprovació de la Llei impugnada -aparentment amb el seu vot en contra- però que ja no ho eren en el moment de la presentació del recurs per haver-se produït la

dissolució del Consell General. L'aute esmentat considera que es troba davant d'una situació no prevista pel legislador, no s'até estrictament a la lletra de la llei i crida l'atenció del legislador sobre aquest problema, el qual va resoldre la qüestió mitjançant la Llei qualificada del 28 de juny del 2002 que va afegir l'actual paràgraf 3r de l'article 45 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

També en el cas que ara es contempla, si el Consell General vol una solució favorable a que la legitimació activa per interposar el recurs directe es circumscrigui al fet merament numèric de la cinquena part dels membres del Consell General, ho podrà fer fàcilment promovent la reforma legislativa corresponent. En l'estat normatiu actual, però, això no és possible.

2.5. Des d'un punt de vista teleològic o finalista, aquest Tribunal entén que la legitimació activa pel recurs directe d'inconstitucionalitat exigeix inexorablement, com en tot tipus de recurs, allò que la doctrina científica i la jurisprudència han anomenat modernament "*gravamen*", és a dir, un mal, un perjudici, un desconeixement d'un dret produït per l'acte jurídic objecte del recurs. Si no hi ha aquest gravamen, un recurs no és pròpiament procedent. Aquesta idea no és nova, ja que prové de la regla de dret segons la qual *volenti non fit iniuria*, havent-se substituït aquesta darrera paraula per la més asèptica de gravamen. Pel que fa a l'ordenament jurídic andorrà, en trobem una mostra en el primer i més important dels textos escrits propis del país, el Manual Digest de les Valls Neutres d'Andorra, en el qual s'expressa -llibre 3, capítol 5, Apèndice miscel·làneo de dubtes i proposicions- que: "*encara que no pogués apel·lar o suplicar, podria sempre aquell al qual manifestament s'ha fet injúria en lo judici implorar l'ofici de la Cort o del jutge per viam querelae o per via de queixa*".

Per part dels consellers generals recurrents, com ja s'ha insinuat abans, s'argumenta que la seva pretensió es mou entre un "*pronunciament*" d'inconstitucionalitat i un de constitucionalitat, la qual cosa l'assimila bastant a un sistema de "*consulta*". L'escrit de demanda no nega que dos dels consellers generals recurrents van votar a favor de la Llei, però entén que l'aplicació literal de la Constitució és procedent, perquè -afirma- "*les normes jurídiques tenen la virtut de poder ser interpretades, l'aritmètica no*".

El Tribunal entén que d'allò que es tracta és de la interpretació d'una norma jurídica i que la seva *ratio* o finalitat és obrir la possibilitat del recurs directe d'inconstitucionalitat als consellers generals que considerin la llei inconstitucional -i per aquest motiu no li han donat suport amb el seu vot- sempre i quan integrin una minoria qualificada que es fixa en la cinquena part dels membres del Consell General. Els arguments sistemàtics afavoreixen aquest criteri.

2.6. La Constitució andorrana, en regular el Tribunal Constitucional comença per afirmar (article 95) que és "*l'intèrpret suprem de la Constitució*". Li reconeix funcions "*jurisdiccionals*" (és a dir, de declarar -*dicere*- el dret -*ius*). Per consegüent, li permet dictar "*sentències*" (forma típica de l'actuar judicial), tot i que aquesta no és la seva única forma d'actuació.

En atribuir-li competències de manera més explícita, l'article 98 de la Constitució distingeix dos supòsits d'activitat clarament jurisdiccionals -l'apartat a) en matèria d'inconstitucionalitat de lleis, decrets legislatius i Reglament del Consell General (i que integra l'anomenat procés incidental o qüestió d'inconstitucionalitat), i, l'apartat c) en matèria d'empara constitucional. A aquestes dues competències concretes reserva el nom de "*processos*". També té naturalesa jurisdiccional la competència de l'apartat d) en matèria de disputes de competències entre els òrgans constitucionals tot i que en aquest cas no utilitza l'expressió "*processos*" sinó la de "*conflictes*". En canvi, per la competència de l'apartat b) en el pronunciament previ d'inconstitucionalitat de lleis i de tractats internacionals, l'expressió utilitzada es "*dictamen*". Resulta evident que en aquest cas de pronunciament previ no es pot parlar de cap mena de gravamen efectiu, perquè ni la llei ni el tractat

internacional han entrat encara en vigor; en els altres casos, però, el gravamen resulta imprescindible.

Cal remarcar que l'exposició de motius de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional conté un criteri que, tot i referir-se al procés incidental, pot ser d'utilitat a la qüestió que ens ocupa, quan diu. "*imposant (...) una sèrie d'exigències que demostrin no tant la "possibilitat" que la llei impugnada sigui inconstitucional, sinó, més aviat, la "seguretat" i el ple convenciment (...) sobre la inconstitucionalitat al·legada*". Si a un tribunal se li exigeix aquesta certesa és lògic que també s'exigeixi als membres minoritaris del Consell General, i si un tribunal no pot plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat després d'haver aplicat una llei considerant-la constitucional, tampoc es justifica que els consellers generals puguin impugnar una llei sobre la qual no tenen la seguretat de la seva inconstituticionalitat. La solució es veu encara amb major claredat si pensem en el supòsit teòric d'una llei aprovada per unanimitat. Podria aquesta llei ser recorreguda pels mateixos consellers generals que l'havien aprovat? La resposta negativa és clara.

2.7. L'article 46.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional proporciona un altre element sistemàtic en matèria de legitimació. Es tracta de l'estreta mancomunitat entre els subjectes actius del procés d'inconstitucionalitat. El precepte diu que "*la demanda ha de ser conjunta i compartida en tots els seus termes*". No és discutible que la demanda és conjunta, però és en veritat compartida en tots els seus termes? Poden compartir en tots els seus termes una demanda sobre inconstitucionalitat d'una llei, aquelles quatre persones que hi van votar en contra amb les dues altres persones que hi van votar a favor? Aquest Tribunal entén que la resposta ha de ser negativa i que, per tant, el sistema jurídic andorrà no admet allò que s'anomena "*impugnació de complaença*" que és allò que s'ha pretès en aquest cas mitjançant la cessió o el préstec de dos consellers generals per assolir el quòrum exigit per a la impugnació.

La Constitució ha volgut atribuir a una minoria del Consell General, la possibilitat d'interposar un recurs directe d'inconstitucionalitat en defensa de la seva posició. Podia habilitar el recurs sense cap limitació, però per raons evidents i plausibles va fixar un quòrum consistent en la cinquena part dels seus membres. Aquests membres han de ser persones que no han votat a favor de la llei, perquè aquestes tenen una posició –"*convenciment segur*"- d'inconstitucionalitat de la llei. Per tant, els quatre membres que van considerar que algunes parts de la Llei eren inconstitucionals, no disposen del quòrum suficient i no poden fer acréixer el nombre de consellers generals recurrents amb membres del Consell General que han votat a favor de la Llei.

2.8. Admetre el contrari suposaria un *fraus legis* contra la Constitució, ja que s'utilitzaria la lletra de la llei per arribar a una solució contrària a la intenció de la Constitució. Implicaria també una desviació (*détournement*) de poder, perquè s'estaria fent ús d'una suposada facultat (recurs per part d'una minoria) per obtenir una finalitat diferent d'aquella volguda pel constituent.

També estaríem en el supòsit d'una contravenció dels actes propis. Aquesta doctrina que troba els seus orígens en el text d'Ulpià (Digest 1.7.25) que afirma: "*adversus factum suum (...) movere controversiam prohibitur*", i que s'ha vingut aplicant a Andorra, impedeix que cap persona promogui una controvèrsia que vagi contra un acte propi seu. Aquest principi general ha de ser tingut en compte als efectes de considerar que no poden formular recurs d'inconstitucionalitat aquells consellers generals que han votat a favor de la llei.

Encara que l'intèrpret suprem de la Constitució és el Tribunal Constitucional, s'ha de tenir ben present que segons l'article 3.1 de la norma fonamental "*La (..) Constitució (...) vincula tots els poders públics i els ciutadans*". Per consegüent, els membres del Consell General també estan

vinculats per la Constitució, de manera que si consideren que una llei és inconstitucional no han d'aprovar-la amb el seu vot i, si la voten, no poden posteriorment adduir que és inconstitucional i interposar contra ella el recurs que la mateixa Constitució preveu per a una concreta minoria dels membres del Consell General.

2.9. Els precedents històrics ens donen un exemple d'un valor extraordinari pel cas que ens ocupa. Aquest Tribunal ha examinat tots els recursos directes d'inconstitucionalitat que s'han interposat des de l'entrada en vigor de la Constitució. Són tretze (les causes 1993-1-L, 1994-1-L, 1997-1-L, 1997-2-L, 1999-1-L, 2000-1-L, 2001-1-L, 2002-1-L, 2002-2-L, 2017-1-L, 2017-2-L, 2019-1-L i 2019-2-L) i, n'hi ha dos incloent aquest que s'està examinant (les causes 2021-1-L i 2021-2-L), pendents de resolució. Fins on s'ha pogut investigar, en cap d'ells, llevat d'aquest que ara ens ocupa, s'ha formulat una demanda de recurs directe d'inconstitucionalitat per part d'un conseller general que hagués votat en favor de la llei recorreguda. Però és més, en el recurs d'inconstitucionalitat 1999-1-L contra la Llei de creació de la societat pública Forces Elèctriques d'Andorra, SA, un dels consellers generals que van interposar el recurs, en la sessió en què es va aprovar la Llei en qüestió (el 30 de setembre de 1999) es va absentar de la Sala, i, consegüentment, no va donar el seu vot favorable a una Llei que posteriorment va recórrer. Aquesta és una actitud absolutament coherent amb la lletra i amb l'esperit del text constitucional en aquests casos.

2.10. Finalment, cal reprendre, per sortir-ne al pas, una manifestació, a vegades explícita i en ocasions implícita per part dels consellers generals recurrents, en el sentit que pròpiament en aquest cas o amb caràcter general, el recurs directe d'inconstitucionalitat pot ser considerat una mena de consulta efectuada al Tribunal Constitucional. En aquesta línia cal remarcar que la "*Sol·licitud*" de l'escrit interposant el recurs té l'hàbil cura d'expressar la seva pretensió en aquests termes: "*dicti sentència per la que es pronunciï sobre la inconstitucionalitat dels mateixos* (els preceptes relacionats) *o, pel contrari, respecte a la seva adequació a la Constitució del Principat d'Andorra*". Aquesta possibilitat donaria valor fonamental de consulta a la petició i faria perdre valor a la qüestió del vot favorable a la llei per part d'alguns dels consellers generals recurrents. No és possible, però, la seva acceptació. El Tribunal Constitucional d'Andorra és fonamentalment un òrgan jurisdiccional que coneix de pretensions formulades amb claredat i precisió i que les ha de resoldre de manera completa i concreta, tant si es tracta de recursos directes d'inconstitucionalitat, com si es tracta de processos incidentals d'inconstitucionalitat, com si són conflictes de competències o recursos d'empara, tal i com s'ha raonat en el fonament jurídic sisè.

En el pla teòric podria admetre's que els consellers generals que han votat en contra d'una llei poguessin adreçar-se al Tribunal Constitucional en consulta demanant un dictamen sobre la seva constitucionalitat. No obstant això, aquesta possibilitat no es dona en l'ordenament constitucional andorrà que configura la impugnació de manca de constitucionalitat d'una llei com a un autèntic recurs que dona lloc a un veritable procés. I, no és acceptable pretendre transformar la naturalesa jurídica d'un autèntic recurs que origina un procés, que acaba en sentència, per convertir-lo en una mena de consulta sobre l'adequació a la Constitució de la llei impugnada, entre d'altres, per membres del Consell General que havien votat en favor seu.

El Tribunal Constitucional d'Andorra no és un Consell, ni Constitucional, ni Consultiu, ni de Garanties, sinó que és un autèntic Tribunal i s'ha de regir i actuar per les normes que li són pròpies i pel caràcter institucional conforme al qual es configura a la Constitució.

2.11. Per aquesta raó, només resta concloure aquesta sentència reproduint allò que ja s'ha indicat en el fonament jurídic quart, en el sentit que si el legislador andorrà en l'àmbit de la legislació qualificada vol que en els processos d'inconstitucionalitat contra les lleis, el nombre de consellers

generals necessaris per recórrer no sigui tributari del sentit del seu vot, podrà fer-ho. Però mentre no ho faci amb caràcter explícit, una interpretació històrica, sistemàtica i teleològica de la norma, ha de dur a la conclusió que els consellers generals que han votat a favor d'una llei no poden posteriorment anar contra ella per inconstitucional mitjançant la interposició del recurs directe d'inconstitucionalitat corresponent.

I també és procedent afegir que, sens perjudici de la vigència de la Llei impugnada, mentre no sigui declarada la seva inconstitucionalitat, la qüestió pot arribar novament a aquest Tribunal per la via del procés incidental d'inconstitucionalitat, reservada exclusivament i excloentment als òrgans de la jurisdicció ordinària o per la via del recurs d'empara si alguna persona entén que, en un cas concret, els seus drets fonamentals han estat vulnerats en aplicació dels preceptes de la Llei ara impugnada.

2.12. L'estimació de la manca de legitimació activa dels consellers generals recurrents, que podia haver estat una causa d'inadmisió a tràmit, esdevé, en aquest tràmit, una causa de desestimació de la demanda d'inconstitucionalitat de la Llei recorreguda amb les conseqüències derivades d'aquesta declaració.

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 el recurs directe d'inconstitucionalitat presentat pels consellers generals Srs. Josep Pintat Forné, Joan Carles Camp Alís, Carine Montaner Raynaud, Oliver Alís Salguero, Susanna Vela Palomares i Carles Sánchez Rodríguez contra la Llei 19/2020, del 23 de desembre, de modificació de la Llei 30/2018, del 6 de desembre, qualificada de seguretat pública i de la Llei general de sanitat, del 20 de març de 1989, per preveure mesures obligatòries per protegir la salut pública, aprovada pel Consell General i publicada al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, el 13 de gener del 2021.

2. 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, el 19 d'abril del 2021.

Josep-D. Guàrdia Canela
President

Jean-Yves Caullet
Vicepresident

Joan Manel Abril Campoy
Magistrat

Dominique Rousseau
Magistrat