



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen 1/2022, de 14 de febrer, sobre el Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, de transposició de directives de la Unió Europea en les matèries de bons garantits, distribució transfronterera d'organismes d'inversió col·lectiva, dades obertes i reutilització de la informació del sector públic, exercici de drets d'autor i drets afins aplicables a determinades transmissions en línia i a les retransmissions de programes de ràdio i televisió, exempcions temporals a determinades importacions i subministraments, de persones consumidores i per a la promoció de vehicles de transport per carretera nets i energèticament eficients

Conclusions del Dictamen

Primera. L'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, en la redacció que dona a l'article 50 TRLGDCU, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 123 EAC i no troba empara en cap dels títols competencials invocats a l'article 83 i a la disposició final setena, paràgraf cinquè, de l'esmentat Reial decret llei, per les dues raons exposades en el fonament jurídic tercer, punt 3, d'aquest Dictamen.
Adoptada per unanimitat.

El Reial decret llei 24/2021 (RDL) té per objecte la transposició de diverses directives de matèries diferents que s'expliciten en la seva mateixa rúbrica. Als efectes del Dictamen, interessa precisament el llibre sisè RDL, que porta per rúbrica «Transposició de la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeu y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo». Aquest llibre comprèn els articles 82 a 85 i es dedica a la modificació de tres normes amb rang de llei, entre les quals el text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris (en endavant, TRLGDCU) i, en concret, pel que ara interessa, la modificació que s'hi efectua del seu títol IV del llibre primer, relatiu a la potestat sancionadora.

L'article 50 TRLGDCU regula les sancions accessòries, sobre les quals la principal modificació operada pel Reial decret llei 24/2021 es refereix a la sanció accessòria de comís, respecte de la qual regula, essencialment, quan no es pot acordar aquesta sanció i quan s'ha d'acordar parcialment, en aquest darrer cas en aplicació del principi de proporcionalitat, com també prescriu a qui corresponen les despeses originades (a l'infractor). Seguidament, tracta com a sanció accessòria la publicitat de les sancions acordades, limitant-la a les sancions lleus i greus (les molt greus són a l'art. 49.7 TRLGDCU). I, a l'últim, afegeix el tancament temporal de l'establiment, de la instal·lació o del servei per a les sancions molt greus (que ja era a l'anterior art. 51.2 TRLGDCU, també per a les sancions molt greus).

El DCGE 16/2015 es va pronunciar sobre el règim d'infraccions d'una llei estatal, concretament la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària. En particular, es va considerar que l'article 20.2 d'aquesta llei, que feia referència a unes sancions accessòries (com ara el comís, la clausura de l'empresa o la retirada del producte), vulnerava les competències sectorials de la Generalitat pel fet d'imposar-les al legislador català. El Dictamen entenia que el precepte prescriu un únic catàleg de sancions accessòries dirigit directament a l'Administració autonòmica, que no permetia a la Generalitat establir polítiques legislatives pròpies en l'àmbit material afectat (art. 111 EAC). Aquest precepte té un similitud evident amb el de l'article 50 TRLGDCU, que s'examina.

La qüestió principal que es valora és si, inadecuadament, la norma estatal limita el legislador autonòmic, ja que, de la literalitat de l'article 50 TRLGDCU, se'n desprèn que el caràcter potestatiu només es projecta per a l'administració executora, és a dir, l'Administració de la

Generalitat, en tant que titular de la competència executiva en matèria de consum, però no per al legislador autonòmic. Tanmateix, el Tribunal Constitucional, en la STC 142/2016, quan va resoldre la impugnació contra la Llei 28/2015, pel que fa al caràcter indisponible per al legislador autonòmic de les sancions accessòries, va entendre que aquestes «se configuren como potestativas, por lo que se deja en libertad al órgano competente, no solo para imponerlas o no, sino para legislar lo que estime oportuno sobre ellas, definiéndolas en términos más o menos amplios u omitiéndolas» (FJ 7). En conseqüència, desestima el recurs en aquest punt.

Per això, malgrat la dicció literal de l'article 50 TRLGDCU («*La administración pública competente podrá acordar [...] las siguientes sanciones accesorias*», la cursiva és nostra), es podria interpretar, com fa el Tribunal, que la facultat de tria no es dirigeix únicament a l'administració competent, sinó també al legislador autonòmic, el qual podria ometre les prescripcions d'aquest precepte o ampliar-les amb major o menor intensitat. D'aquesta forma, no es podria qualificar la previsió d'aquest article de tancada, d'acord amb l'argumentació del Tribunal Constitucional en la Sentència esmentada a partir del verb «*podrá*».

Ara bé, la doctrina constitucional citada no fa referència expressa a la possibilitat d'establir noves sancions accessòries, raó per la qual hom pot pensar que aquesta facultat potestativa que el Tribunal reconeix al legislador (de regulació més o menys àmplia o d'omissió) no comprendria la possibilitat d'establir noves sancions accessòries, ja que la norma estatal n'hauria taxat el nombre. El Consell entén que, ateses les competències exclusives substantives de la Generalitat en matèria de consum, aquesta està habilitada també per establir altres sancions accessòries, tenint en compte les garanties constitucionals de l'àmbit del dret sancionador (art. 25.1 CE, bàsicament) i la no introducció de divergències irraonables o desproporcionades amb la finalitat perseguida respecte del règim jurídic aplicable en altres parts del territori.

Dit això, perquè l'article 50 TRLGDCU s'adeqüés al marc competencial constitucional i estatutari en els termes tot just exposats, caldria fer una doble interpretació força més enllà del seu text literal, ja que, d'una banda, s'hauria de tenir en compte la interpretació que sobre la regulació bàsica de sancions accessòries ha fet el Tribunal Constitucional a la STC 142/2016 (FJ 7), en el sentit que el legislador autonòmic pot modular o ometre les establertes pel legislador estatal. I, de l'altra, aquesta interpretació s'hauria de completar amb la doctrina del Consell, segons la qual la Generalitat també ha de poder establir noves sancions addicionals accessòries (com és el cas de la sanció de rectificació pública), a més de ser en tot cas optatives per a l'Administració catalana en la seva aplicació. Al parer del Consell, doncs, resulta difícil mantenir la constitucionalitat de l'article 50 TRLGDCU que, per les raons explicitades, vulnera l'article 123 EAC.

Finalment, en relació amb cadascuna de les sancions accessòries previstes, s'examina si hi ha un excés competencial en la regulació estatal en allò que ha de ser bàsic, que se ceneix al comís i a la publicitat de les sancions, que són les més prolixes. No es fa esment al tancament temporal de l'establiment, la instal·lació o el servei respecte del qual l'article 50.3 només estableix un termini màxim de cinc anys per als casos d'infraccions molt greus. I això perquè la previsió d'una durada màxima que, a més, es projecta únicament sobre el tipus d'infraccions especialment qualificades permet la modulació de la norma al legislador autonòmic i s'adequa al que ha de ser l'estructura d'un precepte de naturalesa bàsica (STC 142/2016, FJ 7).

Respecte al comís, la norma amplia el catàleg d'excepcions d'aplicació de la mesura, sense suposar a la pràctica una extralimitació competencial en tant que les novetats deriven de principis jurídics com el de proporcionalitat, que seran aplicats per l'administració instructora competent.

Pel que fa a la publicitat de les sancions, el precitat DCGE 16/2015 va analitzar la previsió anàloga de l'article 22 de la Llei 28/2015, considerant-la un excés de l'esquema sancionador, en tant que no es limita a la previsió d'una sanció de caràcter accessori sinó que en concreta les condicions, les dades i els terminis (FJ 3.8). I, per la seva part, la STC 142/2016, va entendre que l'article 22.4 de la Llei estatal és inconstitucional perquè conté un seguit de prescripcions sobre les dades concretes que s'inclouran en la sanció de publicitat, així com els mitjans per realitzar-la que, pel seu nivell de detall, esgoten, de fet, la regulació de la matèria.

Les dades recollides a l'article declarat inconstitucional són les mateixes que es preveuen en l'article 50 TRLGDCU (nom, cognoms, denominació o raó social, índole i naturalesa de les infraccions), per la qual cosa l'obligació de publicar-les en la seva totalitat constitueix una extralimitació de les bases per massa detallistes, ja que pràcticament no deixen marge al legislador autonòmic.

En conseqüència, en relació amb la sanció accessòria de publicitat, en l'incís «así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones», l'article 50 TRLGDCU és també inconstitucional, en l'enumeració que efectua de les dades susceptibles de ser publicades, perquè suposa un excés competencial que no està emparat per la competència bàsica estatal i vulnera l'article 123 EAC.

Segona. *L'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, en la redacció que dona a l'apartat 1 de l'article 52 TRLGDCU, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 123 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE. Adoptada per unanimitat.*

L'article 52 TRLGDCU, en el primer apartat, fixa els terminis de la prescripció tant de les infraccions com de les sancions, entesa la prescripció com la causa d'extinció de la responsabilitat sancionadora pel simple transcurs del temps legalment establert sense que l'Administració dirigeixi o repregui la seva actuació contra el responsable de la infracció. Es tracta de no deixar el ciutadà infractor o sancionat depenent indefinidament de l'exercici de la potestat sancionadora administrativa, evitant una situació d'incertesa que contradiria els principis de seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat previstos a l'article 9.3 CE.

En el precitat DCGE 16/2015, ara respecte al FJ 3.9, es va dictaminar l'article 24.1 de la Llei 28/2015, que establia de forma precisa els terminis de prescripció, segons la seva gravetat, per a les infraccions i sancions del sector de la qualitat alimentària a l'empara de les competències bàsiques, llavors *ex article 149.1.13 CE*. Al respecte, es va verificar que, com succeeix amb l'actual article 30.1 LRJSP, l'antic article 132 LRJPAC establia els terminis de prescripció de les infraccions i sancions amb caràcter subsidiari, per als casos en què les lleis sectorials, estatals o autonòmiques, segons les competències disponibles en la matèria, no n'establiessin de propis. Així, després de constatar que, efectivament, aquests terminis no havien estat unificats (com tampoc ho estan actualment) ni per la normativa sancionadora administrativa estatal ni per les lleis sectorials, el Dictamen va concloure que la norma examinada era inconstitucional, perquè «[l]a limitació de la potestat legislativa autonòmica pot operar quan les infraccions i sancions es puguin qualificar de no raonables i desproporcionades. Tanmateix, aquest criteri no afecta els terminis de les prescripcions que no constitueixen el nucli dur, garantit constitucionalment, del procediment administratiu sancionador».

Nogensmenys, la STC 142/2016, sobre aquest mateix article 24.1, va afirmar que «la prescripció, en cuanto determinante de la extinción de la responsabilidad, debe necesariamente ser objeto de tratamiento unitario» (FJ 10). Igualment, en la STC 124/2003 es va dir que la regla sobre la prescripció pot ser dictada per l'Estat «al amparo del art. 149.1.1 CE para responder a exigencias derivadas del tratamiento igual del que los administrados son acreedores en sus relaciones con las Administraciones públicas» (FJ 8.c).

El Consell no comparteix aquesta doctrina sobre la primera regla de l'article 149.1 CE, en relació amb la qual ha interpretat que no converteix en compartides les competències legislatives sectorials i que s'ha de cenyir a la regulació de la posició jurídica fonamental dels drets constitucionals. Certament, aquest darrer no és el cas de la matèria a què es refereix l'article 50.1 TRLGDCU, tal com posa de manifest la circumstància que el legislador estatal mateix hagi titllat de supletòria, des d'un principi i fins al moment actual, la previsió dels terminis de les infraccions i sancions que fixa a l'article 30.1 LRJSP segons la seva classificació de gravetat. Per tant, en regular aquest aspecte del règim sancionador es gaudeix d'una llibertat de criteri (sense introduir diferències irracionals o desproporcionades) que, com s'ha dit, s'ha desplegat en una

pluralitat de sectors amb una tipologia variada de terminis de la prescripció, tant a la legislació estatal com autonòmica. A més, el precepte dictaminat no constitueix ni tan sols una ordenació de principis, la qual seria admissible com a normació bàsica, sinó que «descendeix al detall i prescriu uns terminis tancats que no s'adeqüen al que hauria de ser una norma bàsica» (DCGE 16/2015, FJ 3.9), per la qual cosa no està emparada per cap dels títols competencials citats a la disposició final primera.2 TRLGDCU.

Per tant, es considera que l'article 52.1 TRLGDCU envaeix les competències de la Generalitat sobre la regulació del règim sancionador en matèria de consum, tant pel que fa a l'establiment dels terminis de les infraccions com de les sancions, perquè el caràcter uniformador dels terminis que estableix per a totes dues no permet al legislador català una altra opció que la prescrita a la norma estatal.

Tercera. *L'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, en la incorporació que efectua de l'apartat 5 de l'article 52 bis TRLGDCU, és inconstitucional perquè no reuneix les característiques d'una norma bàsica i no troba empara en cap dels títols competencials invocats a l'article 83 i a la disposició final setena, paràgraf cinquè, de l'esmentat Reial decret llei. Adoptada per unanimitat.*

L'apartat 5 de l'article 52 bis TRLGDCU es refereix a la intervenció de l'Administració general de l'Estat en el cas que les comunitats autònomes no tramitin l'expedient sancionador que correspongui d'acord amb el TRLGDCU.

La jurisprudència constitucional distingeix entre controls judicials i controls administratius; aquests últims poden diferenciar-se entre els que actuen *ex ante* o *ex post* de l'adopció de l'acte objecte de control. Els primers són menys lesius per a l'exercici de les competències autonòmiques, com seria el cas del informe previ vinculants, i la jurisprudència accepta la seva constitucionalitat sempre que l'Estat disposi d'una competència substantiva sobre la matèria que l'habiliti per participar en l'adopció de la decisió. En canvi, el control *ex post* és difícilment compatible amb el principi d'autonomia reconegut als articles 2 i 143 CE, en particular quan comporta un poder de suspensió atribuït a l'Administració de l'Estat, que és constitucionalment inadmissible. Tampoc no es poden admetre els controls de naturalesa substitutiva, en els quals l'Administració de l'Estat desplaça la competència de la comunitat autònoma i adopta la decisió que només a ella li pertoca.

L'expressió «tuviera conocimiento de que por parte de las comunidades autónomas no se estuviese tramitando el expediente sancionador que corresponda» és desafortunada, però no comporta *per se* un control o una supervisió sobre l'activitat de les comunitats autònomes, o una vigilància que les col·loqui en una situació de dependència jeràrquica. S'ha d'interpretar en el context que ofereixen els principis de col·laboració i coordinació inherents i basilars de l'Estat autonòmic, que inclouen el deure d'informació mútua sobre l'exercici de les respectives competències i que estableixen els instruments i mitjans adequats per portar-ho a terme. Una actuació o intervenció de l'Estat que desconegés l'adequada utilització d'aquests instruments, o no els tingués en compte, podria vulnerar el principi de lleialtat institucional i, per tant, seria inconstitucional. Altrament, l'apel·lació a les jurisdiccions constitucional i contenciosa administrativa perquè resolguin el conflicte existent entre ambdues administracions, ja sigui competencial o d'altra naturalesa, no pot ser considerat com un control vedat per la Constitució.

Quant a la referència que fa el precepte examinat al fet que «resultará aplicable lo que dispone el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional [LOT], y lo que dispone el Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa [LJCA]» es pot interpretar que no té com a objectiu una mera remissió a la legislació orgànica sobre el conflicte negatiu de competències en els termes actualment previstos. En aquest sentit, és rellevant que no faci cap menció expressa al fet que la manca de tramitació autonòmica d'un expedient sancionador en matèria de consum sigui deguda a la circumstància que la comunitat autònoma es consideri incompetent. Això suposaria que es pogués estendre la possibilitat del plantejament del conflicte negatiu de competències a qualsevol supòsit d'inactivitat de les comunitats autònomes, fins i tot en els casos en què

l'absència d'activitat autonòmica respongués, no a una declaració de manca de competència, sinó, per contra, a la situació en què la comunitat autònoma, en exercici de la seva competència, decidís legítimament no tramitar un determinat expedient sancionador en matèria de consum. En aquest darrer cas, l'article 52 bis.5 TRLGDCU comportaria una ampliació de l'abast del conflicte negatiu de competències tal com està regulat actualment per la LOTC i perfilat per la jurisprudència constitucional, ja que es podria entendre que es projecta no sobre un litigi de la titularitat competencial sinó sobre la manera d'exercir les competències autonòmiques. Si fos així, el legislador estatal d'origen governamental estaria establint un nou supòsit d'impugnació, contravenint l'article 161.1.c CE, relatiu als conflictes de competència tal com estan regulats per la LOTC (art. 71) i interpretats per la jurisprudència constitucional. I ho faria, a més, mitjançant una norma de rang diferent a la que remet l'article 165 CE i sense disposar de competència per fer-ho.

No obstant això, el contingut d'aquest precepte admet una interpretació favorable a la presumpció de constitucionalitat, que consisteix a considerar precisament que la referència que fa a la LOTC és una mera remissió als supòsits que poden ser objecte d'impugnació davant la jurisdicció constitucional i, en concret, al conflicte negatiu de competències, el qual només té per objecte la resolució de controvèrsies estrictament competencials, en què l'Estat i la comunitat autònoma discrepen sobre la interpretació que s'ha de donar a les regles corresponents del bloc de la constitucionalitat. En canvi, les controvèrsies referides a qüestions materials o fins i tot jurídiques, que no requereixen la interpretació de les esmentades regles per a la seva solució, no tenen cabuda en aquests procediments regulats per la LOTC.

Quant al caràcter de norma bàsica que atribueix l'article 83 RDL, que modifica l'apartat 2 de la disposició final primera RDLEG 1/2007, a aquest article 52 bis.5 TRLGDCU és incorrecta. El precepte es limita a preveure un supòsit fàctic i a recordar posteriorment l'eventual apel·lació a les jurisdiccions constitucional i contenciosa administrativa per resoldre aquesta situació. No hi ha en les dites previsions res que pugui significar l'establiment d'un mínim denominador comú normatiu que determini els límits a què s'ha d'ajustar el legislador autonòmic.

A més, els títols competencials al·legats a l'esmentat article 83 RDL (i a la disp. final setena, par. cinquè, RDL) no justifiquen tampoc aquesta qualificació de norma bàsica. Així, atès el seu contingut i la seva finalitat resulta evident que la regulació de l'article 52 bis.5 s'adreça a les administracions públiques, particularment a l'Administració de l'Estat, i que no té per objecte garantir la igualtat dels espanyols en l'exercici dels seus drets constitucionals, tal com ha estat interpretat aquest títol competencial (art. 149.1.1 CE) per la jurisprudència constitucional. Tampoc presenta la més mínima relació amb la planificació general de l'activitat econòmica ni afecta de manera estructural un sector econòmic concret (tot i el que es desprèn del preàmbul del RDL, que sembla emparar-lo en l'article 149.1.13 CE, al qual es fa referència en el Dictamen en tractar l'apartat 6 de l'article 52 bis) ni tampoc manté connexió directa o indirecta amb la sanitat (art. 149.1.16 CE). D'altra banda, no estableix cap regulació del règim jurídic de les administracions públiques ni del procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE), ja que es limita a preveure l'eventual intervenció de les jurisdiccions constitucional i contenciosa administrativa per resoldre un conflicte entre administracions en l'exercici de les seves competències.

En definitiva, aquest precepte no introdueix canvis en l'actuació de les administracions afectades, ni conté mandats vinculants per a aquestes que no estiguin ja previstos amb anterioritat, ni encara menys per als particulars. Per tant, estrictament, no introdueix cap innovació a l'ordenament jurídic, tot i que sí que és una norma sobrera i supèrflua, fruit d'una tècnica legislativa deficient, a més d'expressar un advertiment i una malfeança respecte l'exercici de les competències pròpies de les comunitats autònomes.

Quarta. *L'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, en la incorporació que efectua de l'apartat 6 de l'article 52 bis TRLGDCU, en la mesura que exclou les autoritats competents autonòmiques, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1.b EAC en relació amb l'article 123 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.*

Adoptada per unanimitat.

Com a qüestió prèvia, tot i que la disposició final primera, apartat 2, TRLGDCU, modificada per l'article 83 RDL 24/2021, cita indistintament diversos títols habilitants (com també ho fa la disp. final setena, cinquè paràgraf, RDL 24/2021), de la lectura del preàmbul de la norma objecte de dictamen, com a element interpretatiu que és, es desprèn que tot l'article 52 bis (incloent-hi el seu apartat 6, ja que no distingeix) s'ha dictat a l'empara de la clàusula competencial estatal sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), amb la finalitat de «garantizar un sistema de control y sanción eficaz y disuasorio como exige la normativa europea desde la perspectiva de la defensa de los intereses de las personas consumidoras», com també per vetllar per la unitat de mercat que emana de l'article 139 CE (apt. VIII, tantes vegades citat).

La interpretació restrictiva de l'abast de l'esmentat títol transversal estatal ha estat una constant de la doctrina elaborada pel Consell des de fa més d'una dècada, amb la finalitat de preservar l'exercici de les competències catalanes en les matèries implicades davant el caràcter expansiu d'aquest títol (per tots, entre molts, DCGE 1/2019, FJ 2). La invocació d'aquesta clàusula competencial només és legítima si es tracta d'una activitat de naturalesa econòmica que té una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general o bé si té una afectació de caràcter estructural en un sector econòmic concret, és a dir, quan és rellevant per a la protecció dels interessos econòmics generals i requereix ineludiblement una actuació unitària de l'Estat (DCGE 5/2020, FJ 2.4). No interpretar-ho d'aquesta manera suposaria buidar el contingut de la matèria i del títol competencial autonòmic específic sobre els quals es projectés. I l'anterior amb més raó encara si es tracta de competències de naturalesa executiva, com és el supòsit que es dictamina, relatiu a l'exercici de la potestat sancionadora, que no és una facultat de caràcter innovador sinó que consisteix en l'aplicació reglada i prefixada d'una normativa prèvia, en aquest cas, estatal.

Així doncs, l'arrogació estatal de competències executives assumides estatutàriament per les comunitats autònomes quan no sigui possible el fraccionament de l'activitat sobre la qual recauen, ha de ser excepcional i, per tal que sigui legítima constitucionalment, s'han de donar unes determinades condicions que han d'estar acreditades o justificades convenientment en la regulació que la prevegi (o se'n desprengui de forma natural). Entre aquestes, que no es puguin establir els corresponents punts de connexió; que es requereixi un grau d'homogeneïtat que només es pugui garantir amb la seva atribució a un únic titular, forçosament l'Estat, i que sigui necessari acudir a un ens amb capacitat per integrar interessos contraposats a partir dels seus components parcials, sense oblidar el perill imminent de danys irreparables. I l'anterior sempre que no s'hagin pogut adoptar prèviament altres fórmules alternatives de cooperació o de coordinació, més respectuoses amb l'ordre de competències ordinari que atribueix amb caràcter general l'àmbit executiu en la matèria als poders territorials (per tots, DCGE 26/2014, FJ 4.1, fent citació de diverses STC).

Oimés, la garantia del tractament uniforme, que fixa un estàndard comú, pot assolir-se mitjançant les potestats normatives bàsiques que corresponguin a l'Estat en la matèria, el qual ha d'arbitrar solucions constitucionals admissibles i no retenir l'activitat executiva en qüestió sense respectar el paràmetre abans esmentat.

1. El primer supòsit de l'apartat 6 de l'article 52 bis TRLGDCU, com es desprèn del seu tenor literal, centralitza en l'Administració general de l'Estat la tramitació dels expedients sancionadors quan la infracció produeix lesions o riscos per als interessos dels consumidors o usuaris de forma generalitzada en el territori de més d'una comunitat autònoma, de tal manera que es pugui veure afectada la unitat de mercat nacional i la competència en el si d'aquest.

Es tracta d'una exclusió de l'aplicació de la regla general configurada en els apartats 2 i 4, els quals parteixen de la competència de les administracions autonòmiques per exercir la potestat sancionadora en matèria de consum, establint com a punt de connexió per determinar quina és la competent que la conducta es realitzi, ni que sigui parcialment, en el seu territori.

En l'esmentat apartat 6, s'estableixen nous punts de connexió que atribueixen per primera vegada a l'Administració general de l'Estat la facultat per sancionar determinades infraccions per a la defensa de les persones consumidores i usuàries, en els termes exposats. Per tant, amb el Reial decret llei, s'incorpora, a l'actual règim sancionador, la centralització en l'Administració de l'Estat d'una potestat de naturalesa executiva de tramitació d'expedients sancionadors en un àmbit (consum) que és de competència exclusiva de les comunitats autònomes a l'empara dels articles 123 i 159.1.b EAC. L'esmentada potestat autonòmica inclou funcions d'inspecció i d'investigació de les conductes configurades com a infraccions, juntament amb funcions de control i sanció *stricto sensu*, totes elles exercides en el marc d'una política pròpia de la Generalitat i mitjançant l'organització i els mitjans personals i materials que consideri oportuns.

A aquest efecte s'estableixen dos punts de connexió, de manera acumulativa, per centralitzar i atribuir als òrgans estatals la competència sancionadora: en primer lloc, l'extraterritorialitat dels efectes de la conducta, que ha de produir lesions o riscos per als interessos dels consumidors i usuaris «de forma generalitzada en el territorio de más de una comunidad autónoma», i, en segon lloc, que «se pueda ver afectada la unidad del mercado nacional y la competencia en el mismo».

Amb relació al principi de territorialitat i la seva projecció en l'exercici de les competències executives autonòmiques el fet que les comunitats autònomes actuïn sobre fenòmens, situacions o relacions que excedeixin el seu territori no justifica necessàriament ni automàtica que la gestió d'aquesta actuació hagi de correspondre a l'Estat, ja que això, a la pràctica, les privaria significativament de la seva capacitat d'actuació i, ensems, suposaria emprar il·legítimament el criteri territorial com a principi delimitador de les competències fora dels casos en què així està previst expressament al bloc de la constitucionalitat.

Quant al principi d'unitat de mercat, no l'habilita per actuar més enllà de les facultats necessàries que li corresponguin per a una direcció unitària de la política econòmica *ex article 149.1.13 CE*, que és el títol competencial a través del qual l'Estat realitza el dit principi constitucional.

Pel que fa a l'al·lusió a la «competència» en el mercat com a un dels criteris per atribuir l'activitat sancionadora a l'Administració estatal, cal recordar que no existeix un títol competencial expressament previst a l'article 149.1 CE sobre defensa de la competència.

D'altra banda, «és una qüestió pacífica que les facultats d'inspecció, control i sanció, així com l'ordenació de l'activitat dels serveis en matèria de defensa de la competència, pertanyen a l'àmbit de la funció executiva i, en conseqüència, de les administracions autonòmiques. Tenint en compte això, l'Estat, en virtut de les seves competències normatives, ha d'articular mecanismes de coordinació que garanteixin la uniformitat de la disciplina en tot el mercat de l'Estat i, òbviament, establir, d'una banda, els punts de connexió pertinents, sempre que resultin constitucionalment i estatutàriament correctes, i de l'altra, els mecanismes imprescindibles de col·laboració i d'informació recíproques (STC 208/1999, FJ 6, i STC 71/2012, de 16 d'abril, FJ 3, que cita l'anterior)» (DCGE 5/2020, FJ 2).

D'entrada, en una primera aproximació, podria semblar adequat que l'Estat, sense pretensions d'universalitat, com a última solució, i d'acord amb les exigències de la doctrina constitucional exposada, centralitzés la gestió de la potestat sancionadora en aquells casos en què la conducta, realment i efectiva, produís lesions o riscos per als consumidors i usuaris de forma «generalitzada» en el territori de més d'una comunitat autònoma i, alhora, afectés la unitat i la competència del mercat estatal. Ara bé, limitar-se a emprar aquests conceptes jurídics indeterminats com a criteri atributiu d'actuacions executives autonòmiques, separant-se del sistema de distribució competencial ordinari, no sembla suficient per fonamentar l'atorgament d'aquesta activitat executiva a l'Estat.

Adicionalment, un cert grau d'eficàcia extraterritorial ha de ser compatible i és conseqüència inevitable del principi de competència (art. 115.2 EAC), com també és consubstancial amb la realitat efectiva del mercat unitari d'àmbit estatal que els efectes d'una conducta que pugui alterar la lliure competència en una part d'aquest no es produeixen en compartiments aïllats, ja sigui des de la perspectiva geogràfica com dels sectors afectats (DCGE 5/2020, FJ 2). Per tant, no seria

conforme amb el bloc de la constitucionalitat efectuar una interpretació de l'expressió «generalizada» que equivalgués a qualsevol incidència fora de l'àmbit territorial de la comunitat autònoma, com tampoc ho seria que l'afectació a la unitat de mercat i la competència en aquest pogués comprendre qualsevol alteració d'aquests paràmetres.

Val a dir que el darrer incís de l'apartat 6 de l'article 52 bis pretén concretar l'abast dels esmentats conceptes, però sense aconseguir-ho. Així, estableix que, per poder determinar si es donen, es tindran en compte, entre altres circumstàncies, «el número de consumidores y usuarios afectados, la dimensión del mercado donde opere la compañía infractora, la cuota de mercado de la entidad correspondiente o los efectos de la conducta sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios». El preàmbul del Reial decret llei tampoc aporta cap valor afegit en aquesta qüestió, ja que es limita a declarar que es tracta d'infraccions de «magnitud» i «que afectan a miles de consumidores, o con residencia en varios Estados miembros de la Unión Europea, y que presentan incidencia en la economía en su conjunto, al afectar a intereses que exceden de los propios de cada comunidad autónoma, circunstancias que exigen una actuación homogeneizadora estatal con capacidad de integrar intereses contrapuestos» (apt. VIII).

Així doncs, el legislador estatal d'urgència es limita a enunciar de manera retòrica i nominalista el pressupòsit que fonamentaria la centralització de la competència executiva (per una presumpta afectació significativa i generalitzada) però sense concretar de manera substantiva ni positiva (amb condicions quantitatives o qualitatives amb contingut més enllà de la formulació enunciativa) els criteris que la dotarien de sentit justificatiu. Així, l'apartat 6 *in fine* (darrer paràgraf), quan intenta definir el concepte «de forma generalizada», no aconsegueix superar el caràcter indeterminat que afecta la formulació genèrica del punt de connexió descrita anteriorment.

D'aquesta manera, l'enumeració de les circumstàncies: «el número de consumidores y usuarios afectados, la dimensión del mercado donde opere la compañía infractora, la cuota de mercado de la entidad correspondiente o los efectos de la conducta sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios» no contribueix a precisar la premissa inicial del supòsit de lesions o riscos generalitzat susceptible d'afectar la unitat de mercat nacional i la competència en aquest. El resultat d'aquesta manca de concreció es tradueix en una mera enunciació formalista d'una regla de punt de connexió que l'únic contingut objectivat que veritablement aporta és el desplaçament injustificat i mancat de fonamentació raonada de les escasses competències executives autonòmiques i la seva centralització envers l'Estat.

Aquesta justificació és inexcusable ja que les divergències que puguin provenir dels òrgans autonòmics competents en l'exercici de les dites facultats sancionadores són força limitades quant al marge de decisió de què disposen. De fet, el grau d'homogeneïtat i uniformitat desitjat ja s'assoleix amb la capacitat normativa estatal en aquest àmbit, que s'ha traduït en l'establiment d'un règim sancionador força complet. Això anterior ens porta també a dir que no sembla que la transposició de la Directiva (UE) 2019/2161 exigeixi l'atorgament a l'Administració de l'Estat d'aquest feix tan ampli de competències executives sancionadores autonòmiques en els termes en què ho fa el Reial decret llei 24/2021, encara menys sense acudir primer als mecanismes de col·laboració o de coordinació adequats per solucionar les possibles divergències entre administracions autonòmiques o entre aquestes i l'Administració estatal.

No correspon al Consell determinar quins haurien de ser aquests mecanismes, però sí apuntar que la virtualitat del principi de lleialtat i el «correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las comunidades autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación» (STC 133/2019, de 13 de novembre, FJ 5, fent citació de la STC 141/2016, de 21 de juliol, FJ 7, i, en el mateix sentit, STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 23, i 20/2016, de 4 de febrer, FJ 2).

En conclusió, els punts de connexió emprats pel nou article 52 bis.6 TRLGDCU en atribuir a l'Estat la potestat sancionadora «cuando la infracción produzca lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada en el territorio de más de una

comunidad autónoma, de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo» tenen una configuració legal indeterminada, genèrica i finalista que atorga un excessiu marge d'apreciació quant a l'existència d'un interès de prou rellevància o de suficient significació i que afecti sensiblement el conjunt del mercat espanyol i, per tant, vulneren les competències de la Generalitat ex article 159.1.b EAC en relació amb l'article 123 EAC i no troben empara en l'article 149.1.13 CE.

2. El segon supòsit previst a l'apartat 6 de l'article 52 bis prescriu que «[e]n todo caso» la competència de la Secretaria General de l'Estat competent en matèria de consum de l'Administració general de l'Estat s'estendrà a les «infracciones generalizadas o generalizadas con dimensión en la Unión Europea» previstes al Reglament (UE) 2017/2394.

A aquests efectes, hom pot dir a grans trets que el Reglament (UE) 2017/2394, que parteix de la xarxa d'autoritats competents establerta pel Reglament (CE) núm. 2006/2004, prescriu amb caràcter general que els estats membres han de garantir que aquestes autoritats disposin a nivell intern de les facultats mínimes d'investigació i execució que siguin necessàries per perseguir les infraccions i fer complir el Reglament (art. 7 a 10).

Seguidament, partint de la classificació d'infraccions que s'hi estableix, el Reglament comunitari configura un seguit de mesures procedimentals, amb diferent abast, perquè les autoritats competents puguin detectar i fer front a aquelles infraccions de manera eficaç i dissuasiva. Així, els articles 11 a 14 regulen un mecanisme d'assistència mútua entre autoritat sol·licitant i autoritat sol·licitada (sol·licitud d'informació, mesures d'execució, etc.) per determinar si s'ha comès o s'està cometent una «infracción dentro de la Unión» i per fer-la cessar.

Al respecte, l'article 3.2 Reglament (UE) 2017/2394 defineix la «infracción dentro de la Unión» com tot acte o omissió contraris a la legislació de la Unió Europea que protegeix els interessos dels consumidors i hagi perjudicat, perjudiqui o pugui perjudicar els interessos col·lectius dels consumidors residents en un estat membre diferent d'aquell en què es va originar o va donar lloc a l'acte o omissió; estigui establert el comerciant responsable o es trobin les proves o els actius del comerciant relacionats amb l'acte o omissió.

Cal apuntar que l'article 52 bis.6 no fa referència expressa a aquesta tipologia d'infracció comunitària, de manera que, atès que el caràcter excepcional de l'assumpció estatal de competències executives autonòmiques requereix una interpretació restrictiva del seu abast, hauríem d'entendre que la dita centralització no s'hauria d'aplicar a la tramitació dels expedients sancionadors que s'hi refereixen.

Els articles 15 a 25, que integren el capítol IV del Reglament, estableixen uns mecanismes d'investigació i d'execució coordinats entre les autoritats competents dels diferents estats afectats (i, si escau, les oficines d'enllaç úniques i la Comissió) per poder fer front a una «infracción generalizada» o una «infracción generalizada con dimensión en la Unión». Aquests mecanismes comprenen uns principis generals de cooperació (art. 15 i 16); la posada en marxa d'una acció coordinada (incloent-hi l'establiment d'alertes), els casos en què es pot rebutjar participar en aquesta acció i les mesures d'investigació i d'execució i els compromisos que s'hi poden adoptar, les formes de tancament i les funcions del coordinador (art. 17 a 23), i, en darrer terme, el règim lingüístic de les actuacions i les comunicacions amb els comerciants (art. 24 i 25). Aquestes dues tipologies d'infraccions, que són les que estableix l'article 52 bis.6 com a punts de connexió per atribuir la competència sancionadora a l'Administració de l'Estat, estan definides a l'article 3.3 i .4 del Reglament (UE) 2017/2394, respectivament.

Seguint amb el Reglament (UE) 2017/2394 i pel que ara interessa, cal destacar que no imposa als estats membres una organització interna concreta per fer complir els seus mandats. En efecte, llevat de l'obligació d'aquells de designar una «oficina de enlace única» amb importants funcions coordinadores per a l'aplicació del Reglament en el si de l'estat membre (art. 3.7), res no es diu respecte a quines han de ser les autoritats competents ni a quin nivell de govern han de correspondre. Al contrari, és totalment flexible en aquest aspecte, i permet que els estats

designin autoritats nacionals, regionals o, fins i tot, locals, la relació de les quals hauran de comunicar a la Comissió (art. 3.6, 5.1 i .2 i 8.1.a).

D'acord amb això, estableix que l'estat membre haurà de garantir que disposin dels recursos necessaris per a l'aplicació del Reglament (art. 5.4) i, en cas que designi més d'una autoritat competent, també haurà de garantir que les funcions d'aquestes estiguin clarament definides i que col·laborin estretament per tal que puguin desenvolupar-les eficaçment (art. 5.5 i 6). Tanmateix, l'estat membre pot decidir no atorgar totes les facultats mínimes d'investigació i execució a cada autoritat competent, sempre que les dites facultats puguin ser exercides de manera efectiva quan sigui necessari respecte de qualsevol infracció del Reglament (art. 9.2).

Pel que fa a Espanya, tal com prescriu el nou article 52 ter, apartat 1, TRLGDCU, té la condició d'oficina d'enllaç única la Direcció General de Consum del Ministeri de Sanitat. I, segons informació disponible al lloc web de la Comissió Europea, formen part de la xarxa d'autoritats competents per garantir l'aplicació del Reglament (UE) 2017/2394 (CPC Network) més de cinquanta autoritats autonòmiques i estatals designades per l'Estat, entre les quals, l'Agència Catalana de Consum.

Quant al títol competencial estatal que habilitaria l'Estat per dictar aquesta norma, tot i que el nou apartat 2 de la disposició final primera TRLGDCU no distingeix quin és l'aplicable, segons el preàmbul del Reial decret llei aquest precepte s'empararia igualment en l'article 149.1.13 CE. Per tant, les consideracions efectuades sobre l'atribució a l'Administració estatal d'actuacions executives sancionadores que, ex article 159.1.b EAC en relació amb l'article 123 EAC, corresponen a la Generalitat, i la necessitat de justificar aquesta centralització en els termes restrictius de la doctrina constitucional, són ara traslladables al supòsit examinat.

A l'anterior es pot afegir que l'aplicació en l'ordenament intern d'una disposició normativa amb efecte directe d'acord amb el dret originari europeu, com és el cas del Reglament (UE) 2017/2394, s'ha d'efectuar des del respecte de l'estructura territorial de l'Estat (art. 189.1 EAC), conciliant la distribució constitucional i estatutària de competències amb el compliment de les obligacions d'aquell en el si de la Unió, i tenint en compte, a més, el principi constitucional de col·laboració, inherent al sistema de les autonomies (STC 141/2016, de 21 de juliol, FJ 7, i, en el mateix sentit, STC 20/2014, de 10 de febrer, FJ 3; 33/2015, de 2 de març, FJ 3, i 152/1988, de 20 de juliol, FJ 10).

L'Estat, sempre que respecti l'ordre intern de distribució de competències, pot escollir diversos models per garantir el compliment de les obligacions derivades del Reglament (UE) 2017/2394, tenint en compte que ha establert un règim d'infraccions i sancions que constitueix un marc normatiu i unitari, d'aplicació general a tot el territori. Cal recordar, oimés, que, per mandat del citat Reglament, estarà assistit per un òrgan específic de l'Administració general estatal amb importants funcions de coordinació, que és l'oficina d'enllaç única.

Malgrat tot, l'article 52 bis.6 prescriu que, quan s'observin indicis de la comissió d'alguna d'aquelles infraccions en els termes de l'article 3.3 i .4 del Reglament (UE) 2017/2394, opera automàticament la centralització de la funció sancionadora autonòmica *stricto sensu*, sense configurar cap criteri de valoració que justifiqui mínimament la impossibilitat del fraccionament d'aquesta funció.

Hom pot pensar que el motiu de la centralització rau en el fet que l'autoritat competent per sancionar les infraccions generalitzades comeses en el seu territori (que, en síntesi, perjudiquin o puguin perjudicar interessos col·lectius transfronterers dels consumidors, que afectin diversos estats membres o una part de la població de la Unió), formarà part d'una xarxa europea d'autoritats competents de tots els estats membres i participarà en un conjunt de mecanismes d'investigació i execució coordinats de dimensió supraestatal (específicament, els previstos als art. 15 a 25 Reglament [UE] 2017/2394).

Al respecte, cal assenyalar que les comunitats autònomes estan facultades per dur a terme una activitat d'acció exterior i projecció supraestatal en exercici de les competències pròpies (art.

193.2 EAC, en el cas de Catalunya). I que la matèria «relacions internacionals» ex article 149.1.3 CE no es pot interpretar expansivament ni omnímoda, de forma que s'identifiqui amb qualsevol tipus d'activitat d'abast exterior, ja que això produiria una reordenació de l'ordre constitucional de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Al marge de les consideracions anteriors, convé subratllar que el Tribunal Constitucional no ha exclòs un cert nivell d'intervenció de l'Estat respecte de l'acció exterior de les comunitats autònomes a través de mesures de regulació i coordinació, a fi d'evitar possibles perjudicis sobre la direcció de la política exterior, entenent la coordinació com la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica de determinats aspectes i l'actuació conjunta de les autoritats estatals i comunitàries en l'exercici de llurs competències i partint de la base que la facultat de coordinació no atorga al seu titular competències de les quals no disposa (DCGE 3/2019, FJ 2, amb citació de jurisprudència constitucional).

En aquesta línia, l'Estatut mateix disposa que si «l'execució del dret de la Unió Europea requereix l'adopció de mesures internes d'abast superior al territori de Catalunya que les comunitats autònomes competents no poden adoptar per mitjà de mecanismes de col·laboració o coordinació, l'Estat ha de consultar la Generalitat sobre aquestes circumstàncies abans que s'adoptin les dites mesures. La Generalitat ha de participar en els òrgans que adoptin aquestes mesures o, si aquesta participació no és possible, ha d'emetre un informe previ» (art. 189.2 EAC).

Arribats a aquest punt, i a mode de solucions ajustades a la distribució interna de competències, resulta adequat posar de manifest que es podrien establir mecanismes més respectuosos amb la necessitat d'integrar les actuacions de les diverses administracions autonòmiques competents en la matèria de defensa dels consumidors i usuaris quan tinguin efectes supraestatals. Un d'aquests seria l'adoptat pel dret europeu en matèria de defensa de la competència (Comunicació de la Comissió sobre la cooperació en la xarxa d'autoritats de competència 2004/C 101/03) que, com el Consell va tenir l'ocasió d'examinar en el DCGE 5/2020, entén que en la major part dels casos l'autoritat que rep la denúncia o incoa d'ofici el procediment és la responsable de l'assumpte. Així, complementa la regla anterior, basada en la condició «d'autoritat ben situada», amb altres requisits, com ara que la conducta infractora tingui efectes reals o previsibles, directes i substancials sobre la competència del seu territori, s'hi executi o procedeixi d'aquest; que tingui la capacitat per posar fi a la infracció i sancionar-la adequadament o per reunir els elements de prova necessaris per acreditar la infracció (FJ 2).

Ultra això, com ja hem insistit, per tal de possibilitar al màxim l'exercici de les competències respectives, haurien d'adquirir més protagonisme els mecanismes de col·laboració, d'assistència mútua i d'informació recíproca entre organismes competents i, quan sigui necessari, de coordinació per part de l'Estat. I, en darrer terme, quan l'Administració estatal, indefectiblement i ineludible, hagi d'assumir decisions executives en l'àmbit sancionador, en les condicions permeses per la doctrina constitucional, caldria garantir com a mínim la participació autonòmica en l'adopció d'aquestes decisions.

Fetes les consideracions anteriors, cal concloure que la norma que estem examinant efectua una exclusió apriorística i absoluta de l'exercici de les competències autonòmiques per a la tramitació i execució dels expedients sancionadors que estiguin relacionats amb les «infracciones generalizadas o generalizadas con dimensión en la Unión Europea previstas en el Reglamento (UE) 2017/2394», que no deriva ni està imposada per aquesta norma comunitària, com tampoc està justificada, ni tan sols mínimament, en els termes exigits per la doctrina constitucional.

En conclusió, l'atribució que fa el nou article 52 bis.6 TRLGDCU a l'Administració general de l'Estat de la competència executiva per sancionar les infraccions generalitzades o generalitzades amb dimensió en la Unió Europea vulnera les competències de l'article 159.1.b EAC en relació amb l'article 123 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

3. En el darrer supòsit que conté l'article 52 bis.6 TRLGDCU, s'atorga a la mateixa Secretaria General l'exercici de la potestat sancionadora respecte a les infraccions «cometidas a través de

internet cuando la residencia o domicilio del responsable, siempre que coincida con el lugar en que se realice efectivamente la gestión administrativa y dirección del negocio, esté fuera de la Unión Europea».

El punt de connexió que s'estableix en aquest supòsit exigeix la concurrència de dues condicions acumulatives, que són que la infracció es cometi a través d'internet i que el lloc de residència o domicili de l'infractor (sempre que coincideixi amb el lloc on es dugui a terme efectivament la gestió administrativa i la direcció del negoci) estigui fora de la Unió Europea. Aquesta tipologia d'infraccions no està prevista en el Reglament (UE) 2017/2394 que, a nivell de cooperació internacional extracomunitària, preveu només la possibilitat de comunicació d'informació potencialment rellevant per les autoritats del tercer país a les autoritats competents dels estats membres quan així ho permetin els acords d'assistència bilateral que siguin aplicables (art. 32).

A aquesta previsió, a la qual no es refereix específicament el preàmbul del Reial decret llei, s'apliquen les consideracions efectuades en relació amb l'abast de l'article 149.1.13 CE i la centralització excepcional de potestats executives en les condicions permeses per la jurisprudència constitucional. Altrament, situat en un context en què progressivament i exponencial adquireix cada vegada més importància el comerç electrònic transfronterer, es fa remissió al que s'ha dit respecte a l'activitat d'acció exterior vinculada amb les competències de la Generalitat sobre consum (art. 123 i 193.2 EAC) i al fet que l'Estat disposa de suficients mecanismes de coordinació per garantir una actuació homogènia de les comunitats autònomes en aquest àmbit (incloent-hi la regulació d'un règim sancionador unitari mínim) que han de respectar la garantia constitucional de l'autonomia de les comunitats autònomes.

Igualment, l'Estat pot articular mecanismes de suport i assignació de recursos quan les comunitats autònomes no disposin dels mitjans suficients per exercir les dites competències amb projecció exterior. D'altra banda, quan l'Administració estatal hagi d'adoptar una decisió executiva amb caràcter excepcional i justificada segons la doctrina constitucional, també fora adequat preveure, almenys, mecanismes de participació autonòmica, tenint en compte que aquesta participació no substitueix d'ordinari l'exercici de les competències pròpies.

Cal afegir, a més a més, que l'existència d'efectes extraterritorials derivats de l'eventual abast que pugui tenir la utilització d'un recurs telemàtic no pot constituir un element determinant per atribuir la competència controvertida a l'Administració estatal (entre d'altres, DCGE 5/2020, FJ 2; 8/2015, FJ 3; 24/2015, FJ 4; 3/2014, FJ 3, o 5/2013, FJ 2, i, en el mateix sentit, STC 61/2015, de 18 de març, FJ 4).

En definitiva, el punt de connexió que estableix la norma, que atorga la competència sancionadora a l'Administració de l'Estat sempre que es tracti d'infraccions comeses per internet per comerciants residents fora del territori de l'Estat, suposa l'exclusió total i apriorística de l'exercici de la corresponent activitat administrativa de naturalesa executiva per part de les comunitats autònomes, sense matisos i sense que es fonamenti mínimament perquè no és susceptible de fraccionament aquesta activitat, raó per la qual vulnera les competències de la Generalitat ex article 159.1.b EAC en relació amb l'article 123 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

Cinquena. *L'article 83 i la disposició final setena, paràgraf cinquè, del Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, pel que fa l'habilitació competencial dels preceptes que s'han declarat contraris a la Constitució i/o a l'Estatut són inconstitucionals pels motius que s'indiquen a les conclusions anteriors.*

Adoptada per unanimitat.

Tant l'article 83 com la disposició final setena, paràgraf cinquè, RDL es refereixen als títols competencials de l'Estat que, a criteri del legislador, empararien la regulació objecte de Dictamen. En el primer cas, per la modificació que es du a terme de la disposició final primera, apartat 2, del RDLEG 1/2007, relativa als preceptes del TRLGDCU i, en el segon, per l'habilitació competencial més àmplia de tot el llibre sisè del RDL.

D'acord amb la doctrina jurisprudencial i consultiva, les disposicions que contenen els títols competencials habilitants mantenen «la seva virtualitat per a aquells preceptes que no vulneren les competències autonòmiques, d'acord amb el raonament de caràcter “sistemàtic” emprat pel Tribunal Constitucional» (DCGE 16/2015, FJ 3.12). Aquest darrer sosté que les esmentades disposicions no tenen caràcter autònom sinó que es vinculen a la impugnació dels preceptes prèviament examinats (STC 36/2021, de 18 de febrer, FJ 1). En conseqüència, tant la disposició final setena, paràgraf cinquè, RDL com, per extensió, l'article 83 RDL, són inconstitucionals en la mesura i abast que ho són els preceptes que s'emparen en els títols habilitants que s'hi contenen (entre d'altres, STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 14, i DCGE 16/2010, 13 de juliol, FJ 4.6).

Sisena. *L'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, en la redacció que dona als apartats 5 a 9 de l'article 46 i als apartats 2 a 5 de l'article 52 TRLGDCU, no vulnera les competències de la Generalitat de l'article 123 EAC i troba empara en l'article 149.1.18 CE, com tampoc les vulnera en la redacció que dona a l'article 48 TRLGDCU, que troba empara en els títols estatals competencials invocats a l'article 83 i a la disposició final setena, paràgraf cinquè, de l'esmentat Reial decret llei.
Adoptada per unanimitat.*

1. L'article 46 TRLGDCU es dedica als principis generals. Pel que fa als seus apartats 5 a 8 contenen principis generals del dret sancionador que constitueixen concrecions, en l'àmbit del concurs de normes sancionadores o de conductes constitutives d'infraccions, dels postulats que deriven de l'article 25 CE. De fet, es tracta de principis que són d'aplicació general en qualsevol àmbit del dret sancionador (es troben també en altres lleis, com la mateixa LRJSP o el Codi penal) i que, per aquest motiu, s'han de considerar normes bàsiques legítimament dictades a l'empara de l'article 149.1.18 CE.

Per la seva banda, l'apartat 9, el que fa és reconèixer de forma expressa la condició de part interessada a les associacions de consumidors i usuaris per intervenir activament en els procediments administratius sancionadors que versin sobre interessos generals, col·lectius o difusos, dels consumidors i usuaris, al llarg de les diferents fases del procediment, amb l'únic requisit que l'objecte de les actuacions administratives de què es tracti coincideixi amb els fins establerts en els seus respectius estatuts. De fet, l'article 24.1 TRLGDCU, pel que fa al règim jurídic bàsic de les esmentades associacions, estableix que les associacions (o les cooperatives) que reuneixin els requisits exigits en l'esmentat títol o en la normativa autonòmica que els sigui aplicable poden representar (a més dels interessos dels seus associats o de l'associació) els interessos generals, col·lectius o difusos, dels consumidors. En qualsevol cas, l'establiment d'aquesta regla bàsica relativa a la condició d'interessat en el procediment administratiu sancionador no exclou l'exercici de les competències substantives de la Generalitat sobre consum a l'empara de l'article 123 EAC, i, en concret, les previstes a la seva lletra *b*, sobre la «regulació i el foment de les associacions dels consumidors i els usuaris i llur participació en els procediments i afers que les afectin». Per aquestes raons, aquest precepte troba empara en l'article 149.1.18 CE.

2. En relació amb l'article 48 TRLGDCU, relatiu a la qualificació i la graduació de les infraccions, es considera que formen part del nucli del règim sancionador en matèria de consum, per la seva estreta relació amb el catàleg d'infraccions del qual porten causa. Per tant, constitueixen un comú denominador de l'esquema unitari sancionador que pertocaria regular al legislador estatal, projectat sobre la matèria de defensa dels consumidors i usuaris, la qual, d'acord amb la interpretació que n'ha fet la jurisprudència constitucional, és de naturalesa compartida atesos els títols estatals transversals que hi incideixen i que, ultra això, se situen en el context de garantia dels principis de la potestat sancionadora derivats de l'article 25 CE. En concret, en els de tipicitat i proporcionalitat continguts en els articles 27 i 29 LRJSP. A més, l'establiment d'aquesta regla bàsica no exclou l'exercici de les competències de la Generalitat per establir criteris de graduació addicionals respectant la normativa bàsica, com tampoc exclou la potestat autonòmica per establir un règim sancionador propi pel que fa a aquells incompliments que no estiguin previstos en els tipus recollits en l'esmentat article 48, com, d'altra banda, reconeix expressament el mateix Reial decret llei 24/2021 en la lletra *u* d'aquest darrer precepte.

3. A l'últim, quant als apartats 2 a 5 de l'article 52 TRLGDCU, del tenor literal del seu contingut es desprèn que estableixen regles generals que estructurin i desenvolupen els elements nuclears de la potestat sancionadora de les administracions públiques, en concret respecte als termes i les condicions per computar els terminis de la prescripció d'infraccions i sancions, en garantia, sobretot, del principi *non bis in idem* (art. 25.1 CE i art. 31 LRJSP) i responen al caràcter mínim i uniforme d'una norma bàsica que pot establir el legislador estatal per a l'exercici de la potestat sancionadora de les administracions públiques i, per tant, es considera que no vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 123 EAC.