



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

D I C T A M E N 1/2026, de 16 d'abril,
sobre la Proposició de llei de creació del Centre Català d'Empresa i
Drets Humans

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Enoch Albertí Rovira, de la vicepresidenta Maria Jesús Larios Paterna, del conseller secretari Francesc Esteve Balagué, de la consellera Margarida Gil Domènech, del conseller Joan Vintró Castells, de les conselleres Mercè Barceló Serramalera, Montserrat Rosell Martí i Eva Pons Parera i del conseller Eduard Roig Molés, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts, respecte del Dictamen de la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior, sobre la Proposició de llei de creació del Centre Català d'Empresa i Drets Humans (BOPC núm. 439, de 12 de març de 2026).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 17 de març de 2026 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament, de 17 de març (Reg. núm. E2026000159), en què es comunicava al Consell la resolució de la Presidència del Parlament, de la mateixa data, per la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es van admetre a tràmit dues sol·licituds de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Dictamen de la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior sobre la Proposició de llei de creació del Centre Català d'Empresa i Drets Humans, presentades el dia 17 de març de 2026 per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya (Reg. Parlament núm. 82605), i per més d'una desena dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts (Reg. Parlament núm. 82606), respectivament.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 19 de març de 2026, després d'examinar la legitimació i el contingut de les sol·licituds, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit i es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents.

Atès que aquestes dues sol·licituds requeien sobre la mateixa norma legal i tenien objectes connexos que justificaven la unitat de tramitació i decisió, en virtut dels articles 19.2 LCGE i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè, en el termini de tres dies, els sol·licitants fessin les observacions que estimessin oportunes sobre la possible acumulació dels procediments de dictamen.

A continuació, el Ple va acordar l'assignació com a ponent de la primera sol·licitud de dictamen a la consellera senyora Margarida Gil Domènech i va quedar pendent l'assignació de la ponència de la segona sol·licitud, en espera

de la resposta dels peticionaris sobre la possible acumulació dels procediments.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 25 de març de 2026 com a resposta al tràmit de sol·licitud de documentació complementària, es va rebre en el Registre del Consell un escrit elaborat pel Grup Parlamentari Comuns, de 25 de març (Reg. núm. E2026000165), que conté un enllaç al «Dictamen jurídic sobre l'aplicació futura de la proposta de llei per a la creació del Centre Català d'Empreses i Drets Humans», elaborat per la cooperativa CICrA Justícia Ambiental i l'Associació Internacional d'Enginyeria sense Fronteres.

5. En data 26 de març de 2026, de conformitat amb el tràmit d'audiència obert en virtut de l'acord adoptat en la sessió de 19 de març de 2026, en aplicació dels articles 19.2 LCGE i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, un cop transcorregut el termini per a la realització d'aquest tràmit sense que s'haguessin presentat al·legacions en contra de l'acumulació dels dos procediments, el Consell va acordar acumular la sol·licitud presentada pel Grup Parlamentari de Junts, sobre la Proposició de llei de creació del Centre Català d'Empresa i Drets Humans, a la primera sol·licitud presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya.

Així mateix, es va acordar que la consellera senyora Margarida Gil Domènech, ponent per al dictamen de la primera sol·licitud, assumís també la ponència de la segona sol·licitud de dictamen.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 16 d'abril de 2026 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'ha indicat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, i més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts, han sol·licitat dictamen al Consell, a l'empara dels articles 16.1.b i 23.b LCGE, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de diversos articles de la Proposició de Llei de creació del Centre Català d'Empresa i Drets Humans (CCEDH o Centre), en la redacció derivada del Dictamen que la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior del Parlament va aprovar el 12 de març de 2026 (en endavant, Proposició de Llei o Proposició).

En aquest primer fonament jurídic, a fi de delimitar l'objecte del Dictamen, contextualitzarem normativament la Proposició de Llei i en descriurem breument el contingut i la finalitat. A continuació, sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que plantegen les dues sol·licituds i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de tractar les qüestions que se susciten.

1. El Consell de Drets Humans de les Nacionals Unides va aprovar la Resolució 17/4, de 16 de juny de 2011, relativa als drets humans i les empreses transnacionals i altres empreses, en el marc de la creixent preocupació pels impactes de les activitats de les empreses sobre els drets humans a escala global. Mitjançant aquesta Resolució es van establir els principis rectors sobre

les empreses i els drets humans, basats, d'una banda, en les obligacions dels estats de respectar i complir els drets humans i les llibertats fonamentals i protegir contra les violacions dels drets humans comeses en el seu territori i/o jurisdicció per tercers i, d'una altra, en el paper de les empreses com a òrgans especialitzats de la societat que han de respectar els drets humans. Això significa que han d'abstenir-se d'infringir els drets humans de tercers i fer front a les conseqüències negatives que la seva activitat pugui tenir sobre aquells.

Posteriorment, el 25 de setembre de 2015, l'Assemblea General de les Nacions Unides va aprovar la Resolució 70/1 sobre l'Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible, que, entre d'altres, reafirma la importància de la Declaració universal de drets humans i el deure de tots els estats de respectar, protegir i promoure els drets humans i les llibertats fonamentals. Més enllà de les obligacions que recauen sobre els estats, l'Agenda també inclou les empreses i el sector privat com a actors essencials per assolir el conjunt d'objectius de sostenibilitat.

El concepte de diligència deguda en matèria de drets humans es va desenvolupar en les Línies directrius per a empreses multinacionals de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), revisades l'any 2011 i actualitzades més recentment el 2023, que contenen recomanacions no vinculants. Sobre la base d'aquestes Línies directrius, la Guia de l'OCDE de diligència deguda per a una conducta empresarial responsable de l'any 2018 reconeix les aportacions positives de les empreses al progrés econòmic, mediambiental i social, alhora que admet que les seves activitats poden generar impactes negatius relacionats amb els treballadors, els drets humans i el medi ambient, entre d'altres. La Guia estableix mesures pràctiques de diligència deguda per ajudar les empreses a detectar, prevenir i mitigar les conseqüències de les seves activitats.

A l'Estat espanyol, la promoció de les Línies directrius correspon al Punt Nacional de Contacte per a una Conducta Empresarial Responsable, creat i

regulat mitjançant l'Ordre PRE/2167/2014, d'11 de novembre, actualment adscrit al Ministeri d'Economia, Comerç i Empresa.

Prèviament, l'Estat va aprovar la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, que dedica el seu article 39 a la promoció de la responsabilitat social de les empreses i, encara abans, va crear el Consell Estatal de Responsabilitat Social de les Empreses (Reial decret 221/2008, de 15 de febrer) com a òrgan col·legiat interministerial d'àmbit estatal, amb composició quadripartida (amb representació de les organitzacions empresarials, sindicals, i de l'àmbit de la responsabilitat social de les empreses i administracions públiques), de caràcter assessor i consultiu del Govern i adscrit al Ministeri de Treball i Economia Social, encarregat d'impulsar i fomentar les polítiques de responsabilitat social de les empreses. Recentment, la norma reguladora d'aquest òrgan ha estat modificada pel Reial decret 301/2026, de 8 d'abril, amb la finalitat de reactivar el dit Consell i atribuir-li noves competències, com ara la determinació de les condicions necessàries per al reconeixement com a empresa socialment responsable; la realització d'informes anuals en matèria de responsabilitat social empresarial basats en els objectius, indicadors i estàndards internacionals, i la implantació efectiva de les ja citades Línies directrius de l'OCDE.

Més recentment, en l'àmbit de la Unió Europea, la Directiva (UE) 2024/1760, del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juny de 2024, sobre diligència deguda de les empreses en matèria de sostenibilitat i per la qual es modifica la Directiva (UE) 2019/1937 i el Reglament (UE) 2023/2859 sobre diligència deguda (en endavant, Directiva 2024/1760 o Directiva sobre diligència deguda), s'inscriu en l'estratègia europea per reforçar la sostenibilitat empresarial i la responsabilitat corporativa en matèria de drets humans i medi ambient. La norma té com a objectiu garantir que les empreses que operen en el mercat interior contribueixin al desenvolupament sostenible i a la transició cap a la sostenibilitat de les economies i les societats mitjançant la detecció i,

quan sigui necessari, prevenció, eliminació i reparació dels efectes adversos reals o potencials per als drets humans i el medi ambient relacionats amb les operacions de les empreses, de les seves filials i dels seus socis comercials en les cadenes de valor.

Val a dir que, abans d'aprovar-se la Directiva 2024/1760, diversos estats membres ja comptaven en el seu ordenament jurídic intern amb normes reguladores de les obligacions de diligència deguda en relació amb els drets humans i/o el medi ambient per part de les empreses. És el cas de la Llei alemanya de diligència deguda corporativa a les cadenes de subministrament, de 16 de juliol de 2021 (Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten); la Llei francesa relativa al deure de vigilància de les societats matrius i de les empreses contractants, de 27 de març de 2017 (Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre), i la Llei neerlandesa de diligència deguda sobre treball infantil, de 24 d'octubre de 2019 (Wet Zorgplicht Kinderarbeid).

Altres països europeus no membres de la Unió Europea també han adoptat normes en aquest àmbit, com ara Noruega, que ha aprovat la Llei sobre la transparència de les empreses i el treball en matèria de drets fonamentals i condicions laborals dignes, en vigor des de l'1 de juliol de 2022 (Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold), i el Regne Unit, on des de l'any 2015 s'aplica la Modern Slavery Act.

En el context català, a partir de l'any 2016 amb la Resolució 359/XI, de 3 de novembre, sobre el respecte dels drets humans per les empreses catalanes que operen a l'exterior (apt. 2), el Parlament ha reiterat de manera successiva el seu compromís envers els drets humans i la protecció del medi ambient i ha instat en nombroses ocasions el Govern a crear un centre d'estudi d'avaluació sobre els impactes de les empreses catalanes amb inversions a l'exterior que vetlli pel compliment de la legislació en matèria de drets humans per part de

les empreses. Així ho ha fet, entre d'altres, en la Moció 105/XI, de 9 de març de 2017, sobre l'acció del Govern en matèria d'acollida (apt. 2.b); la Moció 78/XII, d'11 d'abril de 2019, sobre la visió del Govern amb relació a la participació catalana en el colonialisme i l'esclavisme (apt. 3.d); la Resolució 532/XII, de 19 de juliol 2019, per la qual s'aprova el Pla director de cooperació al desenvolupament 2019-2022 (apt. 8), i la Resolució 823/XII, de 25 de juny de 2020, de suport als defensors dels drets humans (apt. 6).

Altrament, i pel que ara interessa, destaquen també sengles proposicions de llei per a la creació del Centre Català d'Empresa i Drets Humans tramitades en les legislatures XII i XIII-XIV, totes dues decaigudes pel finiment de la legislatura respectiva.

2. Un cop exposat el context en què la Proposició de llei s'insereix, farem esment del contingut i la finalitat d'aquesta iniciativa.

La Proposició de llei sobre la qual ens pronunciarem, que consta de vint articles, quatre disposicions transitòries i dues de finals, va ser presentada conjuntament pel Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, Grup Parlamentari de Junts, Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, Grup Parlamentari Comuns i Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular-Defensem la Terra (BOPC núm. 178, de 17 de març de 2025).

La finalitat d'aquesta norma, segons el paràgraf 12 del preàmbul, és crear el Centre Català d'Empresa i Drets Humans «perquè desenvolupi les premisses del primer pilar dels Principis rectors amb la voluntat de promoure una política pública catalana integral d'empreses, drets humans i medi ambient». En concordança amb el que estableix el segon paràgraf del preàmbul, aquests principis rectors, que deriven de la Resolució 17/4, de 16 de juny, del Consell de Drets Humans de les Nacions Unides, estableixen com a primer pilar el deure dels estats de vetllar perquè no es cometin abusos en les accions empresarials.

D'aquesta manera, el CCEDH es crea com a entitat de dret públic, dotada de personalitat jurídica pròpia, amb plena capacitat d'obrar, tant en l'àmbit públic com privat, que actua amb plena independència de les administracions públiques, de les entitats privades i de les organitzacions sense ànim de lucre (art. 1.1), si bé ret comptes a la societat civil, al Parlament i al Govern (par. 21 del preàmbul).

El Centre s'adscriu al departament competent en matèria d'acció exterior, sens perjudici de les relacions que pugui tenir amb el departament competent en matèria d'empresa i amb altres organismes i departaments (art. 1.3), i es regeix per les disposicions de la llei que el crea, el seu reglament orgànic i per la resta de normes d'organització interna i funcionament (art. 1.2).

L'article 2 de la Proposició de llei disposa que el CCEDH es regeix pels principis de foment dels drets humans i del desenvolupament sostenible en l'àmbit de les actuacions a l'exterior de les empreses que operen a Catalunya, i l'article 13 («Règim jurídic») fa esment específic de la legislació del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú i de la «resta de legislació aplicable a l'actuació, el funcionament, la contractació, la comptabilitat i el finançament dels ens públics, i també per les lleis nacionals i internacionals relatives a la defensa dels drets humans, el dret del treball i les normes de defensa del medi ambient».

Cal destacar, per a la correcta comprensió del text analitzat, que l'article 3 conté una llista de definicions de diversos termes i expressions emprades en la Proposició de llei, com ara «[e]mpresa que opera a Catalunya», que s'entén que inclou «qualsevol entitat amb personalitat jurídica pròpia, pública o privada, amb seu social a Catalunya o que en l'acompliment d'un negoci, un ofici o una professió hi té un establiment permanent, un centre d'operacions o una activitat econòmica organitzada o hi comercialitza béns o serveis», i «activitat empresarial a l'exterior», que es considera aquella desenvolupada «directament o indirectament en tercers països per una empresa que opera a

Catalunya o per les seves filials, que pot tenir impacte en la protecció, la promoció, la garantia i ple exercici dels drets humans».

Segons l'article 2, apartat 2, la finalitat de l'entitat és «prevenir, investigar, avaluar i supervisar les actuacions a l'exterior de les empreses que operen a Catalunya que poden atemptar contra els drets humans o el medi ambient», àmbits d'actuació que es defineixen a continuació en l'apartat 3 del mateix precepte.

D'acord amb l'anterior, l'article 4 atribueix al Centre tot un seguit de funcions, que es detallen separadament. D'una banda, desenvolupa actuacions destinades a prevenir i avaluar vulneracions dels drets humans i els danys al medi ambient, incloent-hi l'elaboració d'un mapa de riscos (lletres *a* i *g*).

I de l'altra, li atribueix la funció d'investigació «exhaustiva» dels fets consignats en les queixes presentades per possibles vulneracions dels drets humans i danys al medi ambient en les actuacions a l'exterior de les empreses que operen a Catalunya i dels fets detectats d'ofici quan tenen un efecte greu, com també la d'elaborar i publicar informes exhaustius que reflecteixin el resultat d'aquesta investigació (lletra *b*). En aquest àmbit funcional, el Centre té potestat per sancionar les empreses que no responen als requeriments efectuats per l'entitat o ho fan d'una manera insuficient o inadequada, i ha de fer seguiment de les entitats sancionades (lletres *c* i *h*), com també ha d'elaborar un informe anual sobre les vulneracions dels drets humans i els danys al medi ambient en les actuacions a l'exterior de les empreses que operen a Catalunya, fer recomanacions en aquest àmbit i alertar la ciutadania d'aquestes vulneracions (lletres *f* i *i*).

Per últim, el CCEDH té funcions relacionades amb la millora del marc normatiu i les polítiques públiques, a través de l'elaboració de propostes sobre polítiques del Govern i les administracions públiques de Catalunya i de propostes d'innovació normativa en els àmbits català, espanyol i internacional, i funcions

de divulgació i pedagogia dirigides a la ciutadania (lletres *d*, *e* i *i*). Finalment, s'incorpora una clàusula residual genèrica amb la funció de complir les altres funcions que li siguin atribuïdes per llei o per les normes amb rang de llei (lletra *j*).

La Proposició de llei també regula les relacions de col·laboració del Centre amb l'Agència per la Competitivitat de l'Empresa, que es vehicularan mitjançant un conveni (art. 5), i dedica bona part del seu articulat a l'organització, el funcionament i el règim jurídic de la nova entitat (art. 6 a 15). D'acord amb aquests preceptes, el Centre, que gaudeix d'autonomia orgànica i funcional, s'estructura en tres òrgans: la Junta de Govern, com a òrgan col·legiat de govern, direcció i administració, integrada per vuit membres elegits pel Parlament a proposta del Consell Assessor i tres designats pel Govern; la Direcció, com a òrgan unipersonal, nomenat per la Junta de Govern mitjançant un procés de selecció per concurs i responsable, entre d'altres, de representar l'entitat i dirigir-ne el govern i l'administració, i el Consell Assessor, òrgan col·legiat amb funcions d'assessorament.

El procediment de presentació de queixes, individuals o col·lectives, relacionades amb una possible vulneració o risc imminent de vulneració dels «drets humans i ambientals», que pot presentar qualsevol persona física o jurídica que acrediti un interès legítim o una afectació directa perquè el Centre investigui els fets denunciats, està regulat a l'article 16, en el qual també es preveu, com hem vist, que el Centre pugui encetar d'ofici una investigació. Aquest procediment, que s'ha de desplegar reglamentàriament, finalitza amb la publicació d'un informe en els termes establerts per reglament, tot i que en cas que s'apreciïn indicis de delictes es preveu la remissió de la informació als òrgans competents.

Pel que fa al règim sancionador, la norma tipifica les accions i omissions constitutives d'infraccions (essencialment, com hem anticipat, la manca de resposta o la resposta insuficient o inadequada dels requeriments del CCEDH

o l'obstrucció deliberada de la investigació), que poden ser lleus o greus (art. 17), i les sancions, que consisteixen en multes pecuniàries d'entre 300 i 50.000 euros i, a més, en el cas d'infraccions greus, en sancions accessòries de prohibició de rebre ajuts o subvencions o de contractar amb l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic per un període màxim d'un any. Les sancions s'han de graduar d'acord amb els criteris de «gravetat, durada i efectes perjudicials de la infracció», així com el grau de culpabilitat, la intencionalitat i la reiteració. Els ingressos derivats de les sancions es destinaran a actuacions relacionades amb «l'assoliment de la justícia global i l'erradicació de les desigualtats, per mitjà de la cooperació al desenvolupament, la defensa i promoció dels drets humans i el foment de la pau» (art. 19).

La incoació, instrucció i resolució dels expedients sancionadors correspon al CCEDH, llevat que aquest consideri que la potestat sancionadora pertoca a una altra administració pública. En aquest cas, li n'ha de donar coneixement i trametre-li l'expedient (art. 20).

A l'últim, les disposicions transitòries disposen que el Centre ha d'adoptar un pla d'igualtat i un pla de transparència en el termini d'un any a comptar de la seva constitució (disp. trans. primera i segona, respectivament); que el Consell Assessor del CCEDH s'ha de constituir en el termini de sis mesos per tal que pugui nomenar la Junta de Govern (disp. trans. tercera), i que el Govern i el Consell Assessor han d'elaborar i aprovar el reglament intern de l'entitat en el termini d'un any a comptar de l'entrada en vigor de la llei (disp. trans. quarta).

L'entrada en vigor està prevista per a l'endemà de la seva publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Tanmateix, els articles que impliquen despesa amb càrrec als pressupostos de la Generalitat només produiran efectes a partir del primer dia de l'entrada en vigor de la llei de pressupostos

corresponent a l'exercici pressupostari immediatament posterior a l'entrada en vigor (disp. finals primera i segona).

3. El nostre parer consultiu ha de donar resposta a les dues peticions de dictamen que es projecten sobre la Proposició de Llei, que sintetitzarem de forma separada a continuació, ja que els arguments que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat dels sol·licitants seran objecte d'una anàlisi detallada en els fonaments jurídics corresponents.

A) La petició formulada per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, qüestiona diversos preceptes de la Proposició.

Primerament, al·lega que la Generalitat no disposa de competències materials que emparin les funcions del CCEDH d'avaluació, investigació i sanció de possibles vulneracions dels drets humans a l'exterior per part d'empreses que operen a Catalunya. Al seu entendre, la tutela dels drets reconeguts a l'Estatut, entre els quals es trobarien els drets humans establerts en la legislació internacional, correspon al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (art. 38.2 EAC i, en sentit similar, art. 53.2 CE), interpretació que, a parer seu, es reforça per les funcions de supervisió atribuïdes per l'article 78.1 EAC al Síndic de Greuges.

Per l'anterior, considera que els articles 2.2 i .3.a i 4.a, .b i .c de la Proposició són contraris a l'Estatut perquè no troben empara en les competències de la Generalitat i excedeixen les funcions de promoció i respecte dels drets humans atribuïts als poders públics de Catalunya pels articles 4.1 i 15.1 EAC.

En segon lloc, afirma que la manca de transposició de la Directiva 2024/1760 «per part del Regne d'Espanya [...] no dona marge d'actuació al Parlament de Catalunya per aprovar una proposició de Llei a través de la qual es crea a Catalunya una autoritat pública dotada dels poders i les funcions que la Directiva [...] reserva a les autoritats designades pels estats membres, ja que

fent-ho vulnera les competències exclusives de l'Estat en matèria de legislació mercantil (art. 149.1.6 CE)», en «regular l'activitat de l'empresari», i «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE)», tenint en compte que té «un evident impacte i una incidència directa sobre l'activitat econòmica no només de Catalunya, sinó també general».

En tercer lloc, entén que els articles 4.b i .c de la Proposició de Llei, en atribuir al CCEDH funcions d'investigació i sanció sobre fets relacionats amb actuacions a l'exterior, contradiuen els articles 14 i 115 EAC perquè la norma «no pot tenir eficàcia ni vinculació més enllà del territori de Catalunya».

Finalment, la sol·licitud qüestiona l'article 16.1 a l'inici de l'escrit (tot i que no en torna a fer esment) i que el règim sancionador previst als articles 17.3 i .4, 18.1 i 20.1 de la Proposició s'acomodi a les garanties constitucionals del dret administratiu sancionador (art. 25.1 CE).

B) Per la seva banda, els diputats del Grup Parlamentari de Junts al·leguen de manera principal que la iniciativa pot vulnerar el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), per les raons que s'indiquen de forma succinta a continuació.

En primer lloc, per l'ús de conceptes jurídics indeterminats als articles 2 («Principis i finalitat del Centre Català d'Empresa i Drets Humans») i 3.a (definició d'«Empresa que opera a Catalunya», .e (definició de «Drets humans») i .f (definició de «Vulneració dels drets humans»).

En segon lloc, per la vulneració del principi de tipicitat en la regulació del procediment sancionador establert als articles 17 a 20.

Posteriorment, per no establir de forma clara «l'àmbit real» d'exercici de les competències d'intervenció que regula, especialment, l'article 2.3, relatiu als àmbits d'actuació del CCEDH; l'article 3.d, relatiu a la definició d'«Activitat empresarial a l'exterior», i l'article 4.b, sobre la funció d'investigació del Centre. A parer dels sol·licitants, és evident l'extraterritorialitat de la

Proposició de llei així com la manca de mecanismes de col·laboració amb altres administracions dels països on es realitzarien les activitats empresarials objecte d'investigació, avaluació i supervisió.

Així mateix, per contravenir els articles 1, 2, 3, 4, 13, 17 i, «indirectament, la resta de preceptes» de la Directiva 2024/1760, pendent de transposició. Els diputats sol·licitants, amb citació de jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, afirmen que, durant el termini de transposició d'una directiva, els estats poden legislar però han d'abstenir-se d'aprovar normativa contrària a aquella. A més, consideren que l'aprovació d'una norma que «haurà de ser modificada al cap d'uns mesos vulnera la seguretat jurídica dels ciutadans».

Finalment, per manca de proporcionalitat del règim sancionador establert als articles 17 a 20 de la Proposició de llei, especialment en les sancions accessòries. Els peticionaris manifesten que les sancions són especialment greus tenint en compte que la conducta sancionada és «únicament procedimental com és "respondre en el termini" o "respondre de manera insuficient o inadequada"». Addicionalment, la manca de fixació de certs criteris en el règim sancionador, com ara quan s'apliquen les sancions accessòries, podria, afirmen, donar lloc a l'arbitrarietat.

4. Fetes les consideracions anteriors, podem anticipar que els preceptes objecte de dictamen coincideixen substancialment en les dues sol·licituds, per bé que els retrets que susciten als peticionaris són de diferent abast i naturalesa en una i en l'altra. Així, en el fonament jurídic segon, exposarem, d'una banda, el marc competencial en què s'insereix la Proposició de llei i, de l'altra, el paràmetre constitucional del principi constitucional de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) i els aplicarem, segons escaigui en cada cas, als articles 2.2; 2.3; 3; 4; 16, i 17 a 20, en aquells aspectes que han estat sol·licitats (i a altres preceptes no qüestionats expressament però que, a parer del Consell, hi tenen una connexió directa). Seguidament, en el mateix fonament jurídic, estudiarem l'al·legació relativa a la contravençió de la Proposició de llei en

general a la Directiva 2024/1760. I, en el darrer i tercer fonament jurídic, exposarem els principis constitucionals del règim administratiu sancionador i ens pronunciarem sobre l'adequació a aquests principis dels articles 17 a 20, que ja hauran estat tractats des del punt de vista competencial i, en concret, dels articles 17.3 i 17.4, com també l'article 19.2, que regulen el règim jurídic de les infraccions i sancions de la Proposició de Llei i els articles 18.1 i 20.1, relatius a la responsabilitat i el procediment sancionador.

Segon. El marc competencial en què s'insereix la Proposició de Llei objecte de dictamen i el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE)

En aquest fonament jurídic, atès que el gros dels preceptes qüestionats per més d'una desena part dels diputats i les diputades dels grups parlamentaris del Partit Popular de Catalunya i de Junts coincideix, tractarem els retrets que els susciten des de les diferents perspectives plantejades per uns i altres: per començar, s'examinarà el dubte del primer Grup Parlamentari sobre la «manca de títol competencial material per legislar en la matèria de la Proposició de Llei». I, seguidament, l'al·legació del segon Grup Parlamentari sobre la vulneració del principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, la qual comprèn també la crítica relativa a la contravenció de la Proposició de Llei amb una Directiva europea pendent de transposició.

1. Els diputats del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya posen en relleu que la Proposició de Llei no invoca cap títol competencial material que l'empari, per bé que entenen que l'«absència d'aquest fet, evidentment, no ens pot portar a la conclusió que Catalunya no disposa de competències per legislar sobre aquesta matèria».

Ara bé, dit això, consideren que, tot i que és evident que correspon a la Generalitat la promoció dels drets humans reconeguts internacionalment i garantir que les disposicions que dicti els respectin i permetin la seva plena efectivitat, no té competències per avaluar i investigar la vulneració d'aquests

drets a l'exterior per part de les empreses que operen a Catalunya i sancionar en el marc d'aquesta investigació, ja que la llei «no pot tenir eficàcia ni vinculació més enllà del territori de Catalunya i no existeix cap disposició legal que estableixi l'eficàcia jurídica extraterritorial d'aquesta llei».

Addueixen, a més, que «la tutela dels drets reconeguts pel propi Estatut, entre els que es troben inclosos els drets humans reconeguts en la legislació internacional, correspon al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya» (art. 38.2 i 53.2 EAC) «i no al Govern de la Generalitat o al seu sector públic institucional». Afegixen que «[a]questa interpretació queda reforçada per les funcions que el propi Estatut atribueix al Síndic de Greuges» (art. 78.1 EAC), que «pot supervisar l'actuació [...] de les empreses públiques i privades, però no investigar ni, molt menys, sancionar en el marc de la supervisió». Per tot això, conclouen que la finalitat del Centre excedeix de «les funcions de promoció i respecte que sobre els drets humans tenen atribuïts els poders públics de Catalunya (art. 4.1 i 15.1 EAC)».

A) D'entrada, cal assenyalar que, efectivament, la Proposició de llei no conté en el seu text cap referència al títol competencial de la Generalitat que pot emparar aquesta iniciativa legislativa, però això no significa que no es pugui determinar quin és a partir de l'anàlisi de la finalitat i el contingut principals de la norma (per tots, DCGE 5/2025, de 2 de desembre, FJ 3.8).

A aquests efectes, tal com s'ha descrit en el fonament jurídic primer, la Proposició de llei crea un òrgan, el CCEDH, com a entitat de dret públic dotada de personalitat jurídica pròpia, que té la finalitat de «prevenir, investigar, avaluar i supervisar» les «actuacions a l'exterior» de les «empreses públiques i privades» «que operen a Catalunya» que poden «atemptar contra els drets humans o el medi ambient» (art. 2.2). Els àmbits d'actuació del Centre són: a) els «drets humans internacionalment reconeguts», tal com els recull l'article 2.3.a i la definició de l'article 3.e, i b) el «medi ambient», en els termes de

l'article 2.3.b i la definició de «[d]any al medi ambient» sobre aquest de l'article 3.g.

D'acord amb això, i segons es diu en el preàmbul, la «lleï té per objecte garantir un seguiment de caràcter públic que pugui respondre als impactes negatius sobre els drets humans i el medi ambient produïts per l'acció empresarial», de manera que «respon principalment al seguiment i l'avaluació de l'acció empresarial» «[p]er a garantir una política pública catalana integral en matèria de drets humans i empreses».

A tall de síntesi, la Proposició de llei s'adreça a totes les «empreses públiques i privades» que conformen el seu àmbit subjectiu, és a dir, que «operen a Catalunya», expressió aquesta darrera que comprèn les incloses a l'article 3, lletres *a* i *b*, i actua sobre elles per tal de fer un seguiment de l'activitat empresarial que duen a terme «a l'exterior» i de l'impacte que té aquesta activitat sobre els «drets humans i el medi ambient». Per activitat exterior s'entén la «duta a terme directament o indirectament en tercers països per una empresa que opera a Catalunya, o per les seves filials, que pot tenir impacte en la protecció, la promoció, la garantia i ple exercici dels drets humans, inclosos els drets laborals, d'individus, grups o pobles» (art. 3.d).

A primera vista, doncs, la matèria regulada podria tenir relació amb diverses competències substantives de la Generalitat que tenen per objecte vetllar, cadascuna des de la seva perspectiva i enfocament, pel respecte als drets humans i al medi ambient, també des del vessant de l'activitat empresarial. Seria el cas de les competències sobre la protecció del medi ambient (art. 144 EAC), el respecte als drets laborals (art. 170 EAC), la regulació de les activitats industrials que poden tenir impacte en la salut o la seguretat de les persones (art. 139 EAC), la sanitat (art. 162 EAC), el consum (art. 123 EAC), les polítiques de gènere (art. 153 EAC) o els serveis socials (art. 166 EAC), per citar algunes de les potencialment més afectades.

Igualment, cal recordar que a l'Estatut es recull el mandat que els poders públics de Catalunya promoguin el ple exercici de les llibertats i els drets que reconeixen aquest darrer, la Constitució, la Unió Europea, la Declaració universal de drets humans, el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i els altres tractats i convenis internacionals subscrits per Espanya que reconeixen i garanteixen els drets i les llibertats fonamentals (art. 4.1). D'altra banda, el mateix Estatut inclou un principi rector segons el qual els poders públics han de vetllar per la protecció del medi ambient per mitjà de l'adopció de polítiques públiques basades en el desenvolupament sostenible i la solidaritat col·lectiva i intergeneracional (art. 46.1) i el desenvolupament de l'activitat empresarial i l'esperit emprenedor tenint en compte la responsabilitat social de l'empresa (art. 45.5). En aquest sentit, la norma estatutària estableix que «[l]es disposicions que dictin els poders públics de Catalunya han de respectar aquests drets i s'han d'interpretar i aplicar en el sentit més favorable per a llur plena efectivitat» (art. 37.1), referint-se als drets estatutaris (capítols I a III), com ara el dret de totes les persones a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació (art. 15.2); els drets en l'àmbit de la salut, els serveis socials o el laboral (art. 23 a 25), i els drets i deures en relació amb el medi ambient (art. 27), entre d'altres.

Ara bé, una anàlisi acurada de la Proposició de Llei permet constatar que les tasques del Centre tenen per finalitat procurar el respecte i la protecció dels drets humans i el medi ambient «més enllà de llurs fronteres», tal com diu en el seu preàmbul referint-se a Catalunya (quinzè par.), per la qual cosa es projecten només sobre les activitats empresarials de la cadena de valor que tenen lloc «a l'exterior», com així es reitera al llarg de l'articulat; en altres paraules, al defora del territori de Catalunya. Quant a l'abast d'aquesta extraterritorialitat, entenem que també ultrapassa el territori de l'Estat i que es refereix a tercers països, tant si tenim en compte la literalitat de l'article 3.d com la interpretació de l'objecte i la finalitat de la Proposició de Llei segons

el context internacional que hem exposat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen.

A aquests efectes, cal fer esment del que disposa l'article 115 EAC sobre l'àmbit d'exercici de les competències autonòmiques en el sentit que està connectat, amb caràcter general, amb el territori de Catalunya (apt. 1) i que la Generalitat, en els casos en què l'objecte de les seves competències té un abast superior a Catalunya, les exerceix sobre la part d'aquest objecte situada en el seu territori, sens perjudici dels instruments de col·laboració que s'estableixin amb altres ens territorials o, subsidiàriament, de la coordinació per l'Estat de les comunitats autònomes afectades (apt. 2).

I, també, del que diu l'article 14 EAC, que les normes i les disposicions de la Generalitat tenen eficàcia territorial, malgrat les excepcions que es puguin establir en cada matèria i de les situacions que s'hagin de regir per l'estatut personal o per altres normes d'extraterritorialitat (apt. 1).

D'acord amb les previsions estatutàries esmentades, les competències substantives de la Generalitat estan referides principalment a l'espai territorial de Catalunya i tenen per objecte habitualment situacions o relacions radicades en aquest espai, amb el benentès que quan l'objecte de les dites competències tingui un abast territorial superior, la Generalitat pot exercir-les sobre la part d'aquest objecte situada dins de la Comunitat Autònoma. Al respecte, varem dir, referint-nos a l'exercici de competències executives, que del fet que en determinats casos es produeixi un efecte supraterritorial que sigui susceptible de superar el territori de Catalunya no es deriva que els poders competents hagin de perdre la titularitat de la competència (art. 115 EAC), ja que això «equivaldria a negar a la Generalitat una part significativa de les seves capacitats, constituint alhora una utilització il·legítima del criteri territorial com a principi delimitador de les competències fora dels casos en què així està previst expressament al bloc de la constitucionalitat» (DCGE 5/2020, de 29 de maig, FJ 2; 12/2017, d'11 d'octubre, FJ 2, o 17/2015, de 22 d'octubre, FJ 2).

En definitiva, allò que pretén l'article 115 EAC és que en els supòsits en què s'estigui davant d'un objecte, matèria, fenomen o relació que té una connexió principal amb l'àmbit territorial autonòmic però que projecta efectes fora d'aquest, la Generalitat pugui exercir-hi les seves competències, almenys en part, evitant d'aquesta manera que l'abast supraautonòmic dels esmentats objecte, matèria, fenomen o relació, comporti *per se* el trasllat de la competència a l'Estat.

Però, exposat l'anterior, en el cas que ara ens ocupa, ens situem extramurs de l'article 115 EAC perquè l'objecte i la finalitat sobre els quals es projecta l'actuació del Centre se situen completament fora de Catalunya, ja que la creació d'aquesta entitat té per objectiu el seguiment de caràcter públic de les activitats que únicament i exclusiva es desenvolupen més enllà de les fronteres de Catalunya per part de les empreses definides a l'article 3.a de la Proposició de Llei i que poden perjudicar els drets humans de les persones que viuen i treballen a indrets situats en països a l'estranger, com també menyscabar el medi ambient en aquests països.

Pel motiu esmentat, cal descartar que la Proposició de Llei s'empari en les competències materials que s'han indicat anteriorment perquè, com s'ha vist, no es tracta de salvaguardar la protecció del medi ambient en el territori de Catalunya davant d'una activitat empresarial que es desenvolupi principalment a la Comunitat Autònoma o fins i tot fora d'aquesta però que els efectes adversos es produeixen en el seu territori (art. 144 EAC), ni de regular aspectes d'aquesta mateixa activitat empresarial que poden tenir impacte en la salut o la seguretat de les persones que treballen a Catalunya en matèria d'indústria (art. 139 EAC), ni del respecte als seus drets laborals (art. 170 EAC) o als seus drets socials (art. 166 EAC), ni de com s'implementen en aquest col·lectiu les polítiques de gènere de la Generalitat (art. 153 EAC), ni de com, si escau, informen aquestes empreses als consumidors catalans quant a la protecció dels drets humans i el medi ambient en altres països en les

diverses actuacions de la cadena de valor dels productes o serveis definida a l'article 3.c de la Proposició de Llei (art. 123 EAC).

Altrament, tot i el caràcter sens dubte legítim dels objectius que inspiren la creació del Centre, cal recordar que, quant a la defensa dels drets humans, l'article 37.4 EAC declara que els drets i els principis del títol I de l'Estatut no comporten una alteració del règim de distribució de competències ni la creació de títols competencials nous o la modificació dels que ja existeixen.

A aquest efecte, cal indicar que el cànon o paràmetre emprat pel Centre per realitzar aquesta funció investigadora de l'activitat de les empreses a l'exterior són, d'una banda, «els drets humans reconeguts en la normativa vigent, tant en l'àmbit espanyol com internacional» (art. 3.f), i, de l'altra, «les prohibicions o obligacions establertes en convenis internacionals o en la normativa d'àmbit espanyol o català en matèria mediambiental» (art. 3.g). D'aquesta manera, i a part dels problemes que pugui suscitar la menció genèrica a la normativa i els convenis internacionals, s'estableix de manera directa una extraterritorialitat de la legislació espanyola (en matèria de protecció de drets i del medi ambient) i catalana (en matèria de protecció del medi ambient), que esdevé la referència per determinar si l'activitat a l'estranger de les empreses ha generat o no una vulneració dels drets humans o un impacte negatiu sobre el medi ambient. La iniciativa legislativa conté, així, una declaració unilateral d'eficàcia extraterritorial o una pretensió d'aplicació extraterritorial amb caràcter general de les lleis espanyola i catalana en matèria de drets humans i protecció del medi ambient a les activitats que es duen a terme en tercers països per les empreses que operen a Catalunya, que no té cap fonament jurídic i que contradiu obertament l'article 14 EAC, en no poder-se emparar en cap excepció que la justifiqui.

B) La constatació que cal deslligar l'enquadrament de la Proposició de Llei de les competències substantives de la Generalitat previstes en el títol IV de l'Estatut té conseqüències directes sobre els preceptes d'aquesta iniciativa

legislativa que, d'una banda, atribueixen al Centre potestats per investigar «exhaustivament» les possibles vulneracions dels drets humans i els danys al medi ambient de l'activitat de les empreses en altres països, com també per prevenir-les i avaluar-les i fer els corresponents informes i alertes a la ciutadania, i de l'altra, l'habiliten per sancionar aquestes empreses quan no responguin als requeriments —o ho facin de manera inadequada— que el CCEDH els adreça en el marc de les esmentades facultats d'investigació, prevenció i avaluació.

Pel que fa a això, cal recordar una consolidada doctrina constitucional i consultiva segons la qual l'establiment d'un règim sancionador (i les potestats que se'n deriven) resta vinculat a la competència sectorial sobre la matèria afectada. O el que és el mateix, la potestat sancionadora no constitueix un títol competencial autònom sinó que és instrumental de la competència substantiva (per tots, DCGE 1/2022, de 14 de febrer, FJ 2.3 i 4; 17/2014, de 14 d'agost, FJ 2, i 13/2013, de 28 de gener, FJ 3.4, i, en el mateix sentit, STC 10/2023, de 23 de febrer, FJ 6; 57/2022, de 7 d'abril, FJ 4; 32/2016, de 18 de febrer, FJ 6, o 218/2013, de 19 de desembre, FJ 4).

En aplicació d'aquest cànon, i d'acord amb el que hem conclòs anteriorment, no hi ha habilitació competencial substantiva que permeti atribuir al Centre determinades funcions relacionades amb l'àmbit de la investigació i sanció previstes a l'article 4 de la Proposició de Llei. En concret, les competències d'investigació «exhaustiva» (iniciades prèvia denúncia o d'ofici) de les possibles vulneracions dels drets humans i els danys al medi ambient per les activitats realitzades a l'exterior per les empreses i les de sanció a aquestes mateixes empreses en cas que no responguin —o ho facin d'una manera insuficient o inadequada— els requeriments fets pel Centre (lletres *b* i *c*). Atès que estan vinculades amb les anteriors, li manca igualment al Centre el suport competencial per exercir les funcions de prevenir i avaluar les vulneracions empresarials dels drets humans i els danys al medi ambient en països

estrangers (lletra *a*); elaborar un informe anual sobre això anterior i fer les corresponents recomanacions (lletra *f*); assegurar que es fa el degut seguiment a les empreses sancionades o de què s'han fet observacions en els informes tramesos a les administracions competents (lletra *h*); alertar la ciutadania de les vulneracions dels drets humans i els danys al medi ambient en les actuacions a l'exterior de les empreses que operen a Catalunya, i informar-la de les accions del Centre i dels resultats d'aquestes accions (lletra *i*).

En coherència amb l'anterior, el legislador català no pot assignar al Centre el que estableix l'article 2.2 de la Proposició de Llei, això és, «prevenir, investigar, avaluar i supervisar les actuacions a l'exterior de les empreses públiques i privades que operen a Catalunya que poden atemptar contra els drets humans o el medi ambient».

La mateixa objecció de manca de fonament competencial cal fer-la igualment respecte a l'article 16 de la Proposició de Llei, que regula el procediment de presentació de queixes i la subsegüent investigació per part del Centre dels fets denunciats individualment o col·lectiva (també preveu que el Centre actui d'ofici amb l'acord previ de la Junta de Govern); investigació que culmina amb la publicació del corresponent informe i que pot donar lloc a l'obertura d'un procediment sancionador si l'empresa no col·labora —o no ho fa adequadament— amb aital investigació. I, a l'últim, també respecte a la regulació mateixa del règim jurídic sancionador continguda en els articles 17 a 20, ambdós inclosos.

Per connexió amb aquests preceptes, i atès que l'article 19 LCGE permet ampliar l'objecte d'un dictamen a altres que, tot i no ser qüestionats expressament, tenen una relació directa amb els que consten a la sol·licitud, cal arribar a la mateixa conclusió quant a l'assignació competencial que es fa a la Direcció del Centre de la coordinació del procediment de presentació de queixes (art. 12.3.d).

En conclusió, són contraris a l'Estatut per manca d'habilitació competencial substantiva l'article 2.2; l'article 4, lletres *a, b, c, f, h* (quant a la funció d'assegurar que es fa el degut seguiment a les empreses sancionades o de què s'han fet observacions en els informes anuals a la seva activitat a l'exterior) i *i* (pel que fa a la funció d'alertar la ciutadania de les vulneracions dels drets humans i els danys al medi ambient en les actuacions a l'exterior de les empreses que operen a Catalunya i informar-la de les accions del Centre i dels resultats d'aquestes accions); l'article 12.3.d; l'article 16, i els articles 17, 18, 19 i 20 de la Proposició de Llei. Aquesta conclusió fa, doncs, innecessari l'examen de la incidència de la norma objecte de dictamen en possibles títols estatals substantius relacionats amb la matèria regulada.

2. Conclòs l'anterior i descartades les competències substantives pel límit estatutari inherent de la territorialitat amb relació a l'exercici de la potestat d'investigació i sanció del Centre i el ventall de funcions que hi estan relacionades directament o indirecta, ens pertoca ara examinar si la Generalitat té competències per crear un òrgan com el CCEDH i atribuir-li la resta de funcions d'estudi, foment, promoció i divulgació recollides principalment a l'article 4 de la Proposició de Llei, lletres *d* (elaborar propostes sobre polítiques que duen a terme el Govern i les administracions públiques de Catalunya en aquests àmbits); *e* (impulsar propostes d'innovació normativa que afavoreixin la garantia del ple compliment de les obligacions en matèria de drets humans i medi ambient); *g* (elaborar un mapa de riscos); *h* (fer resolucions i propostes per enviar a les administracions competents), i *i* (fer pedagogia entre la ciutadania sobre el respecte als drets humans i al medi ambient).

Com s'ha indicat, la Proposició de Llei no fa esment de cap títol competencial estatutari que habiliti el legislador per dictar-la, però aquesta circumstància no és rellevant sempre que la norma respongui a l'exercici efectiu de les competències de la Generalitat, ja que aquestes són irrenunciables i

indisponibles i operen *ope Constitutionis* amb independència que se'n faci invocació explícita (per tots, DCGE 5/2025, de 2 de desembre, FJ 3.8, amb citació de la STC 65/2020, de 18 de juny, FJ 5 i DCGE 8/2020, de 28 d'agost, FJ 3, entre d'altres).

D'acord amb una reiterada doctrina del Consell i amb una consolidada jurisprudència constitucional, ja podem avançar que la Generalitat de Catalunya té potestat per crear una entitat de dret públic dotada de personalitat jurídica pròpia, amb plena capacitat d'obrar, tant en l'àmbit públic com en el privat, com és el cas del CCEDH, a l'empara de la seva potestat d'autoorganització administrativa prevista a l'article 150 EAC, que li atribueix la competència exclusiva sobre: «a) [l]estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial» i «b) [l]es diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa».

Com assenyalàvem en el DCGE 10/2017, de 24 d'agost (FJ 2), fent-nos ressò d'altres dictàmens del Consell en aquesta matèria, la competència d'organització i d'ordenació de la Generalitat respecte a la seva pròpia Administració és considerada com el mínim irreductible de l'autonomia política i com una competència essencial que possibilita l'exercici d'altres competències i que inclou les decisions per formar lliurement l'aparell administratiu i, per tant, per establir i configurar els òrgans i les institucions en què s'estructura l'Administració catalana a tots els nivells (en aquest sentit, DCGE 6/2016, d'1 de desembre, FJ 3, i 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2). Aquesta potestat d'autoorganització, com dèiem en l'esmentat DCGE 10/2017, s'ha de projectar també sobre les competències materials pròpies de la Comunitat Autònoma (FJ 2).

En la mateixa línia s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional en nombroses ocasions i ja des dels inicis de la seva jurisprudència ha fet palès, a més, que aquesta competència és exclusiva, de tal manera que constitueix l'expressió més genuïna del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions i inclou, entre

d'altres, les decisions per conformar lliurement l'estructura orgànica del seu aparell administratiu i establir quins són els òrgans i les institucions que configuren les respectives administracions, en relació amb les quals l'Estat ha d'abstenir-se d'intervenir «pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía» (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 21.c, i 35/1982, de 14 de juny, FJ 2).

També, més recentment, ha identificat la competència de l'article 150 EAC en matèria de règim d'organització del seu autogovern amb la capacitat de decidir «cómo organizar el desempeño de sus propias competencias» (STC 36/2022, de 10 de març, FJ 2.C.a, fent citació de doctrina anterior, com ara STC 77/2017, de 21 de juny, FJ 4; 55/1999, de 6 d'abril, FJ 3, o 204/1992, de 26 de novembre, FJ 5). Tant els dictàmens del Consell com la jurisprudència constitucional han establert que aquesta competència, que és indiscutible per a la pròpia organització autonòmica i inherent a la mateixa autonomia (STC 109/2019, d'1 d'octubre, FJ 8, amb citació de jurisprudència anterior), s'haurà d'exercir en àmbits que, materialment, corresponguin a la comunitat autònoma mateixa, atès que no són «"concebibles, en Derecho, órganos, servicios o agencias autonómicos cuyas funciones no sean reconducibles a unas u otras competencias estatutarias"» (STC 68/2021, de 18 de març, FJ 5.F, fent citació de les STC 142/2018, de 20 de desembre, FJ 6.d, i 52/2017, de 10 de març, FJ 5).

Aquesta vinculació necessària amb l'àmbit competencial propi de la Generalitat s'ha d'entendre que comprèn no sols les competències en sentit estricte, això és, les facultats públiques que deriven dels diversos títols competencials estatutàriament reconeguts, sinó també les actuacions instrumentals que la Generalitat pugui desenvolupar en exercici de la seva autonomia, que inclouen també facultats de participació en competències estatals i de la Unió Europea i actuacions que van més enllà de les facultats concretes incloses en els títols competencials, que tenen per objecte la defensa i promoció dels interessos de

la Generalitat i l'acompliment dels principis i mandats que estableix l'Estatut pel conjunt de l'actuació dels poders públics de Catalunya. Aquesta darrera afirmació és especialment rellevant quan l'òrgan que es crea té unes funcions que se centren en l'estudi, l'assessorament, la proposta i la promoció d'activitats vinculades amb els citats drets, principis i valors, com succeeix en el cas present pel que fa a les funcions del Centre que ara examinem, que no incideixen en l'àmbit competencial d'altres subjectes i que tenen un caràcter eminentment instrumental per a l'exercici de facultats que puguin correspondre a les competències i els interessos de la Generalitat.

A aquest efecte, ja hem indicat que l'Estatut conté un mandat exprés adreçat a tots els poders públics de Catalunya perquè fomentin i promoguin el ple exercici de les llibertats i els drets que reconeixen l'Estatut, la Constitució, la Unió Europea, la Declaració universal de drets humans, el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i els altres tractats i convenis internacionals subscrits per Espanya que reconeixen i garanteixen els drets i les llibertats fonamentals (art. 4.1 EAC) i, singularment, entre els principis rectors estatutaris destaquen, pel que ara interessa, el mandat de protegir el medi ambient i, consegüentment, d'adoptar polítiques públiques pròpies que afavoreixin la solidaritat col·lectiva i intergeneracional en aquest àmbit (art. 46.1 EAC) i el d'afavorir la responsabilitat social en les empreses (art. 45.5 EAC), tots ells amb prescripcions subjacents que tenen també el seu reflex en l'exercici de les respectives competències substantives.

Així, totes les disposicions de la Generalitat han de respectar els drets estatutaris i han d'interpretar-se en el sentit més favorable a la seva plena efectivitat (art. 37.1 EAC), i això inclou, singularment, el dret de totes les persones a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació (art. 15.2 EAC) i, significativament, els drets i deures amb relació al medi ambient que comprenen, entre d'altres, els drets a viure en un medi equilibrat, sostenible i

respectuós amb la salut, i a la protecció davant de les diferents formes de contaminació, d'acord amb els estàndards i els nivells que determinen les lleis; el deure de col·laborar en la conservació del patrimoni natural i en les actuacions que tendeixin a eliminar les diferents formes de contaminació, amb l'objectiu de mantenir-lo i conservar-lo per a les generacions futures, i el dret de tothom a accedir a la informació mediambiental de què disposen els poders públics (art. 27 EAC).

En síntesi, tant les competències de la Generalitat com les seves facultats de participació en l'actuació estatal i europea vinculada amb aquestes, com el marc configurat pels drets, principis i mandats estatutaris explicitats, que regeix l'actuació dels poders públics catalans en l'exercici concret de les competències sectorials, es pot projectar també institucionalment a l'exterior de Catalunya.

Fetes les consideracions anteriors, la Generalitat, en virtut de l'article 150 EAC, pot establir una entitat com el Centre Català d'Empresa i Drets Humans, que «es regeix pels principis de foment dels drets humans i del desenvolupament sostenible en l'àmbit de les actuacions a l'exterior de les empreses que operen a Catalunya, a fi que siguin referent internacional en el respecte dels drets humans, del dret internacional i dels instruments internacionals per al respecte als drets humans, del dret internacional del treball i de les normes internacionals en matèria de medi ambient, promoció de la pau i desenvolupament humà sostenible» (art. 2.1), i que pot exercir les funcions que li atribueix l'article 4, lletres d (elaborar propostes sobre les polítiques que duen a terme el Govern i les administracions públiques de Catalunya per al garantiment del respecte als drets humans i del medi ambient per part de les empreses que operen a Catalunya, sobre innovació i projecció internacional i sobre la inclusió de clàusules en aquesta matèria sobre els processos de contractació pública), e (impulsar propostes d'innovació normativa en els àmbits català, espanyol i internacional que afavoreixin el garantiment del ple

compliment de les obligacions en matèria de drets humans i medi ambient per part de les empreses transnacionals i altres empreses), *g* (elaborar un mapa de riscos amb relació a la finalitat d'aquesta llei), *h* (fer arribar a les administracions competents les resolucions i propostes emeses pel Centre) i *i* (fer pedagogia entre la ciutadania) de la Proposició de Llei. Amb el benentès que totes aquestes funcions es desenvolupen amb relació a tercers països, cal escatir si poden desplegar-se amb el contingut i l'abast que preveu la Proposició de Llei.

D'entrada, cal assenyalar que és indubtable que el Centre projecta la seva actuació a l'exterior de Catalunya, tal com indica reiteradament i clara al llarg del seu articulat i al mateix preàmbul, i que una lectura del text de la Proposició de Llei permet interpretar que hi ha un seguit d'índicis que la situen en el marc de l'article 193 EAC, «Disposicions generals», ubicat en el títol V de la norma estatutària, «De les relacions institucionals de la Generalitat» i, en concret, en el capítol III sobre «Acció exterior», que, per la seva definició i naturalesa mateixes, porta inherent aquesta projecció extraterritorial i internacional. En efecte, la iniciativa legislativa s'està tramitant en el si de la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior del Parlament de Catalunya i el Centre està adscrit al departament competent en matèria d'acció exterior (art. 1.3 Proposició de Llei), descartant l'adscripció a altres departaments amb competències més específiques com podrien ser el d'Empresa i Treball (que aixopluga, a més l'Agència Catalana del Consum, creada com una entitat autònoma administrativa, i la pròpia Agència per a la Competitivitat de l'Empresa amb una xarxa d'oficines a l'exterior) o els departaments de Salut i de Territori, Habitatge i Transició Ecològica.

A més, l'article 5.1 de la Proposició de Llei estableix que el Centre, en l'exercici de les seves funcions, ha de col·laborar amb l'Agència per a la Competitivitat de l'Empresa perquè l'Agència esmentada pugui complir les tasques de «[p]romoure bones pràctiques i aprenentatges que contribueixin a continuar

avançant cap a una cultura empresarial respectuosa amb els drets humans i amb el medi ambient» i perquè pugui també «[a]ssessorar les empreses que operen a Catalunya en llurs actuacions a l'exterior per a garantir que aquestes actuacions respecten els drets humans i el medi ambient» (lletres *a* i *b*). Aquesta col·laboració s'ha de vehicular mitjançant un conveni entre ambdues parts (art. 5.2).

Escau examinar, doncs, quin és el marc competencial de la Generalitat en matèria d'acció exterior. L'article 193 EAC estableix que:

«1. La Generalitat ha d'impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior i promoure els seus interessos en aquest àmbit, respectant la competència de l'Estat en matèria de relacions exteriors.

2. La Generalitat té capacitat per a portar a terme accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències, sia de manera directa, sia per mitjà dels òrgans de l'Administració general de l'Estat.»

L'acció exterior, com ja va tenir ocasió de pronunciar-se el Consell en el DCGE 23/2014, de 13 de novembre, sobre el Projecte de Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea (FJ 2), no constitueix un títol competencial per si mateix, sinó que es configura com la manifestació d'una activitat supraestatal de les administracions públiques vinculada a l'exercici de les seves competències i a la gestió dels interessos que els són propis.

La jurisprudència constitucional ha admès la possibilitat que les comunitats autònomes, com a part de l'exercici de llurs competències, puguin dur a terme activitats amb projecció exterior. Ja la STC 165/1994, de 26 de maig, que ha esdevingut *leading case* en la matèria, constata que tenen encomanades via constitucional i estatutària funcions molt àmplies i rellevants en la vida econòmica i social dels respectius àmbits territorials. I, consegüentment, admet que per executar correctament aquestes funcions hagin de realitzar determinades activitats no només fora dels seus límits territorials, sinó també

a l'estranger. En aquest sentit el Tribunal Constitucional (STC 228/2016, de 22 de desembre, FJ 2) ha precisat que l'acció exterior de les comunitats autònomes no se circumscriu, lògicament, a la Unió Europea, tot i que en aquesta els interessos autonòmics es poden veure més intensament afectats, i que, en tot cas, l'acció exterior fora de la Unió Europea està admesa en el nostre ordenament jurídic i en el mateix Estatut d'autonomia, que regula en dos capítols diferents les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea (art. 184 a 192) i l'acció exterior de la Generalitat més enllà d'aquesta (art. 193 a 200).

Igualment, el Tribunal ha reconegut, en relació amb aquesta capacitat d'actuació a l'exterior, que la «noción de intereses» autonòmics és plenament conforme amb la perspectiva de l'organització territorial de l'Estat i «irreprochable en términos constitucionales» i que «las nociones de intereses y competencias de las Comunidades Autónomas, al enmarcar aquéllos las competencias y definir éstas, a su vez, los intereses (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 25/1981, de 14 de julio, FJ 3)» posen en relleu «la interrelación entre el ámbito competencial y los intereses de las Comunidades Autónomas» (STC 228/2016, FJ 4, 9 i 10).

Ara bé, a tall de síntesi de la doctrina constitucional elaborada en la matèria a partir de la STC 165/1994 (per totes, STC 228/2016, FJ 2; 85/2016, de 28 d'abril, FJ 3; 46/2015, de 5 de març, FJ 4, i 138/2011, de 14 de setembre, FJ 4), aquesta capacitat autonòmica per exercir una activitat amb projecció exterior com a part de l'exercici de les competències estatutàriament assumides, així com l'abast que la dita activitat pugui tenir, han de respectar la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals prevista a l'article 149.1.3 CE.

Val a dir que la matèria de relacions internacionals reservada a l'Estat no s'ha d'identificar amb qualsevol tipus d'activitat amb abast i/o projecció internacional, atès que la dimensió externa d'un assumpte no ha de derivar en

una interpretació expansiva del títol competencial de l'Estat. En cas contrari, es produiria una reordenació del mateix ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

Així, les relacions internacionals objecte de la reserva estatal s'identifiquen, segons la doctrina consolidada esmentada, amb aquelles que s'estableixen entre subjectes internacionals i que estan regides pel dret internacional. A criteri del Tribunal Constitucional, les comunitats autònomes no poden realitzar actuacions que impliquin l'exercici d'un *ius contrahendi*, en el sentit que originin obligacions immediates i actuals enfront de poders públics estrangers, que incideixin en la política exterior de l'Estat o que generin responsabilitat d'aquest davant d'estats estrangers o organitzacions internacionals o supranacionals. Dins de la competència estatal, situa també la possibilitat d'establir mesures que regulin i coordinin les activitats de l'Estat a l'exterior (que, entre d'altres, comporta que només aquest pot actuar com a subjecte de dret internacional) amb la projecció internacional reconeguda constitucionalment a les comunitats autònomes, per tal d'evitar eventuais perjudicis sobre la direcció i posada en execució de la política exterior que correspon en exclusiva a l'Estat (STC 85/2016, FJ 4).

En aquest marc, l'article 193.1 EAC habilita la Generalitat per dur a terme a l'exterior de la Comunitat Autònoma les funcions que té encomanades per l'Estatut (i la Constitució), ja sigui mitjançant l'exercici directe de competències pròpies amb efectes extraterritorials com mitjançant la gestió dels interessos que li són propis, derivats d'aquestes mateixes competències i, en general, dels seus objectius institucionals i dels principis rectors i mandats adreçats als poders públics catalans que recull l'Estatut, especialment quan, com és el cas, tenen una dimensió global, transversal i internacional inherent. La promoció a l'exterior d'aitals objectius i interessos i la potenciació del prestigi internacional de Catalunya comprendria des del foment dels àmbits de la llengua i la cultura, la internacionalització de l'economia catalana i, fins i tot, la defensa de la pau,

la cooperació al desenvolupament, els drets humans i el desenvolupament sostenible. I l'anterior, mitjançant un ampli ventall d'actuacions de diversa naturalesa, com ara l'establiment de polítiques públiques, l'aprovació d'iniciatives legislatives, la planificació, la creació d'estructures i òrgans o la participació en els corresponents organismes internacionals (art. 198 EAC) en l'àmbit de les Nacions Unides i l'Agenda 2030 o en el nou marc d'actuacions que obre la Directiva 2024/1760.

A títol indicatiu, cal recordar que la dita Llei 16/2014, en el seu l'article 2.a, segon apartat, estableix que «[l]acció exterior abasta totes les polítiques, actuacions, activitats i iniciatives de la Generalitat derivades de les seves atribucions competencials i de l'exercici de les funcions relacionades amb els àmbits de les relacions exteriors, de la projecció exterior de Catalunya i la promoció a l'exterior dels interessos del país i de les polítiques de solidaritat, que inclouen la cooperació i ajut al desenvolupament, el foment de la pau, la defensa dels drets humans i la responsabilitat ambiental en la comunitat internacional». I que, així mateix, segons l'article 4.f d'aquesta Llei, són finalitats de l'acció exterior, entre d'altres, «[l]a defensa de la pau, els drets humans i el desenvolupament humà sostenible». Finalment, l'article 12, lletra e, estableix que el Govern en l'àmbit de l'economia «[h]a de garantir la coherència de les accions de promoció de la internacionalització econòmica de Catalunya amb els principis rectors de les Nacions Unides sobre les empreses i els drets humans, vetllant sempre pel respecte als drets humans en qualsevol acció que es dugui a terme».

Al respecte, resulta d'interès assenyalar que l'article 2.a, un cop examinat, va ser declarat constitucional pel Tribunal Constitucional en la ja citada STC 228/2016, entenent que l'expressió «els interessos del país» permet «ser interpretada como referida a la Comunidad Autónoma, en cuanto entidad territorial no dotada de subjetividad internacional, cuyos intereses en su proyección exterior estarán ligados [...] al desempeño de sus competencias»

(FJ 5, fent citació de jurisprudència anterior). Pel que fa a la lletra *f* de l'article 4, va manifestar que, tot i que el recurrent no havia formulat arguments suficients, les lletres *c* a *h* d'aquest article, «por lo demás, han de considerarse conformes con la doctrina constitucional sobre proyección exterior de la actuación de las Comunidades Autónomas en materias de su competencia» (FJ 7). I, quant a l'article 12.e, cal esmentar que no va ser objecte d'impugnació.

Per la seva part, resulta igualment escaient recordar que, a l'empara de l'article 194 EAC, la Generalitat ha establert oficines a l'exterior per a la promoció dels seus interessos, les quals el Tribunal Constitucional ha declarat conformes amb la Constitució (STC 228/2016, FJ 9). Entre aquestes, les delegacions del Govern a l'exterior o davant de la Unió Europea assumeixen la representació institucional de la Generalitat o del Govern per defensar-hi el conjunt dels interessos de Catalunya fora del seu territori, de conformitat amb la ja citada Llei 16/2014 (art. 30.1 i 31.1). La Llei no els atribueix, però, funcions de caràcter fiscalitzador ni sancionador en l'activitat que projecten en altres països.

En síntesi, ja hem explicat que les activitats pròpies de l'article 193.1 EAC són activitats lligades a incentivar la imatge de Catalunya a l'estranger, potenciar el seu prestigi i promoció exterior, la seva projecció internacional en diferents àmbits materials del seu interès, i la cooperació i la col·laboració amb les organitzacions internacionals, entre d'altres. Pel que ara pertoca, la salvaguarda de tots aquests interessos propis inclouria, atesa la seva incidència internacional, el seu caràcter universal i el reconeixement explícit en els corresponents principis rectoris i mandats estatutaris, promoure una projecció internacional del món empresarial que opera a Catalunya lligada amb el ple exercici de les llibertats i els drets que reconeixen la Unió Europea, la Declaració universal de drets humans i les llibertats fonamentals, el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i els altres tractats i convenis

internacionals subscrits per Espanya (art. 4.1 EAC), incloent-hi el dret a viure en un entorn mediambiental saludable, net, sostenible i equilibrat per al desenvolupament de les persones (art. 27), tenint en compte la responsabilitat social de l'empresa (art. 45.5) i el desenvolupament sostenible (art. 46.1 EAC).

Arribats a aquest punt, el Centre Català d'Empresa i Drets Humans que la Generalitat, en els termes abans exposats, pot crear a l'empara de la competència prevista a l'article 150 EAC, el qual es regeix pels principis de foment dels drets humans i del desenvolupament sostenible en l'àmbit de les actuacions a l'exterior (art. 2.1 Proposició de Llei), s'adiu amb les facultats que pot desenvolupar la Generalitat a l'empara de l'article 193.1 EAC.

Per tant, d'acord amb aquestes finalitats, el Centre pot assumir funcions de caràcter promocional, d'estudi, d'anàlisi, de divulgació o de sensibilització, com les previstes a l'article 4, lletres *d* (elaborar propostes sobre les polítiques que duen a terme el Govern i les administracions públiques de Catalunya per al garantiment del respecte als drets humans i del medi ambient per part de les empreses que operen a Catalunya, sobre innovació i projecció internacional i sobre la inclusió de clàusules en aquesta matèria sobre els processos de contractació pública), *e* (impulsar propostes d'innovació normativa en els àmbits català, espanyol i internacional que afavoreixin el garantiment del ple compliment de les obligacions en matèria de drets humans i medi ambient per part de les empreses transnacionals i altres empreses), *g* (elaborar un mapa de riscos amb relació a la finalitat d'aquesta llei), *h* (fer arribar a les administracions competents les resolucions i propostes emeses pel Centre) i *i* (fer pedagogia entre la ciutadania) de la Proposició de Llei.

L'exercici d'aquestes funcions derivades de l'impuls de la projecció de Catalunya a l'exterior i la promoció dels seus interessos en aquest àmbit no interferirien amb la competència reservada a l'Estat en matèria de relacions internacionals, segons el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat abans descrit. Tot això sens perjudici que aquesta activitat de projecció exterior

s'ajusti als paràmetres constitucionals d'exercici que li són d'aplicació que hem exposat anteriorment, en aquest mateix punt 2 del present fonament jurídic.

3. Seguidament, examinarem els dubtes relatius al principi de seguretat jurídica recollit a l'article 9.3 CE.

Els peticionaris del Grup Parlamentari de Junts opinen que l'article 2 («Principis i finalitats del Centre Català d'Empresa i Drets Humans») i les definicions de les lletres *a* («Empresa que opera a Catalunya»), *e* («Drets humans») i *f* («Vulneració dels drets humans» i «el perjudici per a les persones») de l'article 3 empen conceptes jurídics indeterminats que vulneren aquest principi constitucional, com també l'article 2.3 (àmbits d'actuació del Centre), les definicions de l'article 3, lletra *d* («Activitat empresarial a l'exterior»), i l'article 4 «Funcions», lletra *b* («Investigar d'una manera exhaustiva...»), perquè no estableixen de forma clara l'àmbit real d'exercici de les competències d'intervenció del Centre.

A tall de resum, entenen que, d'una banda, el concepte d'empresa que opera a Catalunya emprat per la Proposició de Llei «pot incloure també empreses no domiciliades a Catalunya i crea inseguretat jurídica en la determinació de les obligacions i les sancions» i que la definició és «tan poc acurada que genera dubtes manifestos sobre el subjecte passiu al que va destinada la regulació» que és «potencialment» sancionable. Així, amb les expressions «que "comercialitzen béns o serveis" a Catalunya», «pot incloure també empreses que no tenen cap implantació estable a Catalunya» o «tota empresa mundial que vengui un sol producte a Catalunya de forma puntual i una vegada i online».

Quant als retrets que fan sobre la contradicció amb l'article 25.1 CE (principi de legalitat sancionadora i tipicitat) en relació amb aquesta mateixa qüestió, els tractarem en el fonament jurídic següent.

I d'altra banda, opinen que les al·lusions que fa la Proposició de Llei als drets humans i al medi ambient i les definicions de les conductes investigades amb relació a aquests són absolutament obertes, indefinides, sense referència a textos normatius concrets i «sense definir directa o indirectament quina és aquesta conducta».

Abans d'abordar el tractament de l'afectació al principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) que els peticionaris plantegen en relació amb els preceptes de la Proposició de Llei indicats anteriorment, cal recordar que, com hem conclòs en l'apartat 1 del present fonament jurídic, alguns dels dits preceptes no són conformes a l'Estatut i, per tant, podríem no entrar en la seva anàlisi. Tanmateix, la funció consultiva que exerceix el Consell ens faculta per continuar-ne l'examen i així donar resposta a les qüestions suscitées pels peticionaris. En aquest cas, a més, el pronunciament del Consell és obligat, ja que alguns dels preceptes qüestionats en la petició per la seva eventual contradicció amb l'article 9.3 CE no vulneren l'Estatut com es recull en l'apartat 2 d'aquest mateix fonament jurídic.

A) D'acord amb la doctrina constitucional, el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) conté un seguit d'exigències com són la certesa sobre l'ordenament jurídic aplicable i els interessos jurídicament protegits, l'expectativa raonablement fonamentada dels ciutadans quant a la previsibilitat de les conseqüències jurídiques dels actes i les situacions que els afecten i la claredat i no la confusió normativa (STC 25/2024, de 13 de febrer, FJ 5.c; 238/2007, de 21 de novembre, FJ 5; 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 8, i 46/1990, de 15 de març FJ 4).

El Tribunal Constitucional ha considerat que totes les exigències anteriors són consubstancials a l'estat de dret, de forma que han de ser escrupolosament respectades per les actuacions dels poders públics, inclòs el mateix legislador. És més, ha afirmat que «sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho» i que és raonable la previsió de les conseqüències jurídiques de les conductes,

d'acord amb l'ordenament i la seva aplicació per part dels tribunals, la qual cosa permet als ciutadans «gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico» (STC 90/2022, de 30 de juny, FJ 2).

Cal, doncs, procurar, en relació amb la matèria sobre la qual es legisli, que els operadors jurídics sàpiguen a què atènyer-se i fugir de provocar situacions objectivament confuses. Ara bé, la delimitació entre l'àmbit de constitucionalitat de la llei i la seva manca de qualitat tècnica no és senzilla i tampoc es pot acudir a solucions apriorístiques, ja que cada cas presenta circumstàncies singulars.

Via inferència, alguna regla general pot resultar d'utilitat: «[s]i el defecto es irrelevante o salvable, la seguridad jurídica no se ve concernida», entenent que poden ser irrellevants «el uso de fórmulas o términos ininteligibles (STC 37/1981, FJ 5); la calificación errónea de un precepto legislativo como disposición transitoria (STC 225/1998); el carácter marcadamente tautológico de algún precepto (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 3); la técnica de remisión a una normativa estatal derogada (STC 146/1993, de 29 de abril, FJ 6); el uso de términos impropios [STC 149/1991, FJ 3 B) b)] o de terminología que no sea absolutamente precisa [STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 5 a)]» (STC 90/2022, FJ 2).

Per contra, hi ha casos en què els defectes o les mancances de la norma són tan intensos que no es poden esmenar o corregir sense provocar la reconstrucció de la norma creant-ne, de fet, una de nova, que no és la que figura en el text legal originari, perquè aquesta és una tasca que correspon institucionalment al legislador (STC 273/2005, de 27 d'octubre, FJ 8; 184/2003, de 23 d'octubre, FJ 7; 194/2000, de 19 de juliol, FJ 4; 235/1999, de 16 de desembre, FJ 13; 96/1996, de 30 de maig, FJ 22, i 45/1989, de 20 de febrer, FJ 11).

Dit això, sobre l'abast i la interpretació del principi de seguretat jurídica, ens hem de remetre també al DCGE 2/2021, de 29 de juliol, on, seguint doctrina consultiva i constitucional prèvia, destacàvem que aquest principi «conté un concepte jurídic eminentment indeterminat, que ha de ser interpretat i aplicat de manera restrictiva com a paràmetre de validesa constitucional (entre d'altres, les STC 90/2009, de 20 d'abril, FJ 4 i 6, i 136/2011, de 13 de setembre, FJ 12.b, i el DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 1)», ja que les «lleis aprovades en el marc de les institucions i el procediment legislatiu democràtics compten amb la presumpció de validesa pel que fa a la seva interpretació» (FJ 3.1).

D'aquesta manera, en el mateix Dictamen i fonament jurídic dèiem que «només podem considerar vulnerat aquest principi quan el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generen en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes (STC 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 8; 96/2002, de 25 d'abril, FJ 5; 212/1996, de 19 de desembre, FJ 15, i 248/2007, de 13 de desembre, FJ 5)» (FJ 3.1). En el mateix sentit, més recentment, els dictàmens 5/2025 (FJ 3); 2/2024, de 23 de juliol (FJ 2.3.A.c), i 1/2024, de 16 de febrer (FJ 3.4.B).

En síntesi, des del vessant de la dimensió subjectiva d'aquest principi constitucional, hem considerat que és inconstitucional la norma que produeix «una perplexitat insalvable sobre la previsibilitat del dret que és aplicable» (DCGE 6/2016, d'1 de desembre, FJ 2.2, i 18/2015, de 26 de novembre, FJ 3.8, fent-se ressò també de la jurisprudència constitucional en aquest sentit, i, posteriorment, 3/2023, d'1 de desembre, FJ 5).

B) L'àmbit subjectiu d'aplicació de la Proposició de Llei determina quines empreses són destinatàries de l'exercici de les funcions del CCEDH, a partir de l'expressió de l'article 2.2: «les empreses públiques i privades que operen a Catalunya». Seguidament, dota de contingut aquesta expressió i la defineix a

l'article 3.a, en el sentit que comprèn «qualsevol entitat amb personalitat jurídica pròpia, pública o privada, amb seu social a Catalunya o que en l'acompliment d'un negoci, un ofici o una professió hi té un establiment permanent, un centre d'operacions o una activitat econòmica organitzada o hi comercialitza béns o serveis». Addicionalment, inclou, segons la lletra *b* del mateix precepte, l'«[e]mpresa filial», que defineix com a «qualsevol entitat jurídica per mitjà de la qual s'exerceix control i es desenvolupen activitats de negoci amb una relació de dependència o subordinació».

Certament, el ventall de destinataris de la norma és molt ampli, però resulta clar i no planteja dubtes en el sentit que inclou totes les empreses a què fa referència indistintament l'article 3.a i .b de la Proposició de Llei. Així, la circumstància que la Llei pugui afectar potencialment un nombre tan elevat d'empreses no suposa necessàriament una vulneració de la seguretat jurídica. En aquest sentit, recentment, el Tribunal Constitucional ha afirmat que «el hecho de que una norma vaya dirigida a un elevado número de destinatarios no comporta *per se* un juicio peyorativo desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, sino que resulta consustancial a la nota de generalidad de la que participan la gran mayoría de las leyes» (STC de 25 de març de 2026, FJ 5.b).

Per aquest motiu, l'article 2.2, quant a l'expressió «que operen a Catalunya» i en relació amb aquest, l'article 3, lletres *a* i *d* (en l'expressió «opera a Catalunya» o «operen a Catalunya»), i l'article 4, lletres *a*, *b*, *f* i *i* (en aquesta mateixa expressió), de la Proposició de Llei no vulneren el principi constitucional de seguretat jurídica recollit a l'article 9.3 CE.

C) Pel que fa als àmbits d'actuació del Centre, definits a l'article 2.3 de la Proposició de Llei, són totes les activitats de la cadena de valor que poden dur a terme a l'exterior de Catalunya les empreses abans descrites (comprentent-hi filials, però no socis comercials) que siguin susceptibles d'atemptar, d'una banda, contra els «drets humans internacionalment reconeguts, incloent-hi

particularment els relatius a la garantia del treball digne i els drets col·lectius», i de l'altra, contra el «medi ambient, incloent en aquest concepte, entre altres aspectes, els recursos hídrics de qualsevol naturalesa; els recursos marins i de les costes; l'atmosfera, el clima i la qualitat de l'aire; el sòl; la biodiversitat, amb els ecosistemes corresponents, els drets relatius a la natura, i els drets que deriven dels instruments internacionals per afrontar el canvi climàtic».

Aquestes conceptes jurídics es complementen i s'amplien amb les definicions recollides a l'article 3:

«*Cadena de valor*: el conjunt d'activitats vinculades a la producció de béns o la prestació de serveis per part d'una empresa, incloent-hi des del desenvolupament fins a l'eliminació del producte i totes les activitats relacionades en les fases prèvies i posteriors dins de les relacions comercials de l'empresa» (lletra c).

«*Drets humans*: els drets que reconeixen el dret internacional dels drets humans, tant convencional com consuetudinari, el dret internacional humanitari i altres fonts del dret internacional, incloent-hi els instruments relatius al dret internacional del treball, els drets dels pobles indígenes, la protecció ambiental i la lluita contra el canvi climàtic, i també les normes imperatives del dret internacional que protegeixen els valors fonamentals de la comunitat internacional i prevalen sobre qualsevol altra norma o acord» (lletra e).

«*Vulneració de drets humans*: el perjudici per a les persones resultant de la violació dels drets humans reconeguts en la normativa vigent, tant d'àmbit espanyol com internacional, a causa de l'activitat a l'exterior de les empreses que operen Catalunya» (lletra f).

«*Dany al medi ambient*: l'impacte negatiu sobre el medi ambient resultant de l'incompliment de prohibicions o obligacions establertes en convenis internacionals o en la normativa d'àmbit espanyol o català en matèria mediambiental» (lletra g).

Així, segons disposa l'article 4, les diferents funcions atribuïdes al Centre, pel que ara interessa la d'investigació i, si escau, sanció; la de prevenció i avaluació, i altres de complementàries s'exerceixen sobre totes les activitats empresarials que es desenvolupin en tercers països que puguin atemptar contra els drets humans i el medi ambient definides en els termes genèrics anteriorment transcrits.

En aquest sentit, com es pot constatar, les definicions de les lletres *f* i *g* de l'article 3 de la Proposició de Llei presenten un alt nivell de generalitat i indeterminació, en la mesura que apel·len, respectivament, a «la normativa vigent, tant d'àmbit espanyol com internacional», quan es refereixen a la vulneració dels drets humans, i a «l'incompliment de prohibicions o obligacions establertes en convenis internacionals o en la normativa d'àmbit espanyol o català en matèria mediambiental», quan al·ludeixen al dany al medi ambient, sense ulteriors concrecions. De fet, més enllà d'aquestes definicions genèriques, la Proposició de Llei no conté cap relació concreta dels instruments ni de la normativa internacionals que recullen els drets humans i els drets mediambientals protegits, com tampoc de les prohibicions i les obligacions que hi porten aparellades, que són les que podrien ser objecte d'investigació. Així, aquesta manca d'especificació suscita qüestions, com ara si s'han de considerar només els tractats ratificats pels països on es produeixi l'activitat investigada o si s'inclouen fins i tot els no ratificats per aquests estats.

D'entrada, doncs, ja podem avançar que la genèrica configuració que es fa dels àmbits d'actuació del Centre genera un grau molt elevat d'incertesa no només quant a les normes aplicables, sinó també sobre les mateixes activitats que podrien derivar de l'incompliment d'aquestes i que poden ser objecte d'investigació.

Cal recordar que el procediment d'investigació al voltant del qual pivoten la resta de funcions del Centre es pot activar per dues vies: arran de queixes individuals o col·lectives presentades per tercers (art. 16) o bé per fets

detectats d'ofici pel mateix Centre, amb l'acord previ de la Junta de Govern i quan tenen «un efecte greu», concepte jurídic aquest darrer que no es concreta (art. 4.b i 16.2). Aquesta gravetat, però, no s'exigeix per presentar una denúncia o una queixa.

Per tant, el paràmetre de referència del qual parteix el Centre per investigar i, si és el cas, sancionar per manca o insuficient col·laboració amb aquesta investigació, és una constel·lació d'activitats empresarials que poden perjudicar els drets humans de les persones que treballen i habiten a altres països diferents de Catalunya o que provoquen danys al medi ambient d'aquests països, amb independència del seu abast i de la intensitat dels efectes adversos que se'n deriven.

En definitiva, el Centre té atribuït un àmbit de competència que podríem titllar d'«universal», que li permet controlar les empreses a partir d'un marc normatiu amplíssim i que la iniciativa legislativa no concreta, que afecta un nombre totalment indeterminat d'activitats.

D'altra banda, la Proposició de Llei no especifica quin és l'òrgan competent que ha de declarar que una activitat que vol investigar el CCEDH és contrària als drets humans i/o al medi ambient, com tampoc es preveu quina ha de ser la dimensió ni gravetat dels «danys» mereixedors d'aquesta investigació ni com ni qui ho determina.

En síntesi, resultarà molt difícil que les empreses sobre les quals el CCEDH pot exercir la seva potestat d'investigació puguin conèixer d'antuvi quina és la normativa internacional, espanyola i catalana aplicable i, consegüentment, tampoc no poden preveure amb prou certesa, atesa l'extensió i la indeterminació amb què estan recollides a la Proposició de Llei, quines de les activitats que realitzen a tercers països poden ser objecte d'aquesta investigació.

Aquesta manca de predictibilitat que experimentaran les empreses destinatàries de la norma respecte a quines de les seves activitats a l'exterior conformen els àmbits d'actuació del Centre i són, per tant, susceptibles de ser investigades per aquesta entitat de dret públic es projecta també sobre la regulació mateixa del procediment de presentació de queixes que, precisament, té per finalitat activar la funció investigadora davant de la possible vulneració o risc imminent de vulneració dels drets humans i mediambientals. Cal remarcar que l'esmentada imprevisibilitat s'agreuja encara més en els supòsits en què el Centre, si té coneixement d'actuacions que en el marc de les seves funcions considera que cal esclarir, acorda actuar d'ofici.

En conclusió, per les raons exposades, l'article 2.2 i .3 i, en relació amb aquest, l'article 3, lletres *e*, *f* i *g*, i l'article 4, lletres *a* i *b*, i, perquè complementen aquestes, les lletres *c* (sancions), *f* (informe anual), *h* (seguiment de les empreses sancionades i observacions) i *i* (alerta a la ciutadania), i l'article 16 (procediment d'investigació per presentació de queixes i per actuació d'ofici) de la Proposició de Llei, en la configuració que efectuen de l'àmbit d'actuació del Centre com a paràmetre de referència per exercir les seves funcions d'investigació, sanció i connexes, manquen de la certesa exigible sobre l'ordenament jurídic aplicable, no superen l'expectativa raonablement fonamentada dels potencials destinataris quant a la previsibilitat de les conseqüències jurídiques dels seus actes i les situacions que els afecten i, per tant, són contraris al principi de seguretat jurídica previst a l'article 9.3 CE.

4. En darrer terme, ens resta per tractar els dubtes relatius a la possible contravenció entre la Proposició de Llei i la Directiva 2024/1760, que comparteixen tots els peticionaris, si bé des de perspectives diferents, la del marc competencial constitucional i estatutari i la del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

Tal com hem anticipat en el fonament jurídic primer, els diputats i les diputades del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya afirmen que la Proposició de Llei atribueix al CCEDH les funcions que la Directiva 2024/1760 reserva a les autoritats de control designades pels estats membres. A parer seu, la manca de transposició no permet al Parlament aprovar una iniciativa legislativa que creï a Catalunya una autoritat dotada dels poders i les funcions que la Directiva reserva a les autoritats designades pels estats membres, ja que «fent-ho vulnera les competències exclusives de l'Estat en matèria de legislació mercantil (art. 149.1.6a CE) i de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13a CE)». Més concretament, dirigeixen aquests retrets als articles 2.2; 2.3.a, i 4.a, .b i .c de la norma dictaminada.

A aquests efectes, entenen que, d'una banda, la Proposició de Llei afectaria el dret mercantil «regulant l'activitat de les persones jurídiques que operen a Catalunya de forma diferent a l'actuació fora de l'àmbit territorial de la nostra comunitat autònoma». A parer seu, la norma afectaria les condicions d'exercici de l'activitat de l'empresari amb «la consegüent obstaculització a la unitat de mercat que se'n pot derivar». I, d'una altra, al·leguen que la norma té un «evident impacte i una incidència directa sobre l'activitat econòmica no només de Catalunya, sinó també general».

Per la seva part, els sol·licitants del Grup Parlamentari de Junts consideren que la Proposició de Llei vulnera el principi de seguretat jurídica, entre d'altres, per contravenir la Directiva 2024/1760 sobre diligència deguda pendent de transposició. En concret, aprecien aquesta contravenció en els articles 1, 2, 3, 4, 13, 17 i «indirectament la resta de preceptes». A més, entenen que l'aprovació d'una legislació «que haurà de ser modificada al cap d'uns mesos vulnera la seguretat jurídica dels ciutadans».

A) Per donar resposta als dubtes plantejats, cal efectuar una anàlisi de la relació entre la Proposició de Llei i la Directiva esmentada i, per fer-la, hem de

descriure primer, a tall de síntesi, el contingut i la finalitat principals de la norma europea.

Abans de res, però, cal indicar que la mateixa Proposició de Llei, tal com declara en el seu preàmbul, «s'erigeix com a instrument complementari a altres iniciatives que puguin arribar a ésser aplicables, com ara la Directiva sobre la diligència deguda de les empreses en matèria de sostenibilitat un cop se n'adopti la transposició a l'ordenament jurídic» (par. 12 preàmbul).

Dit això, cal recordar que la Directiva té per objecte establir normes que incumbeixen a les empreses en relació amb els efectes adversos, reals i potencials, per als drets humans i per al medi ambient, de les seves pròpies operacions, de les de les seves filials i de les efectuades pels seus socis comercials en les cadenes d'activitats de les dites empreses (art. 1.a), com també quant a la responsabilitat que es deriva de l'incompliment de les obligacions tot just esmentades (art. 1.b).

Aquesta norma europea ha estat modificada per la Directiva (UE) 2025/794 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 d'abril, i, més recentment, per la Directiva (UE) 2026/470 del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de febrer, la qual, entre altres canvis significatius, ha reduït el seu àmbit d'aplicació subjectiu tenint en compte la dimensió de les empreses afectades per la regulació atès que la Directiva 2024/1760 «puede alcanzar mejor sus objetivos en lo que respecta a las empresas de mayor tamaño, que tienen la mayor influencia en sus cadenas de valor, los mayores efectos para los derechos humanos y el medio ambiente, y los mayores recursos para aplicar cuidadosamente la diligencia debida» (considerant 37).

Per aquest motiu, l'àmbit d'aplicació subjectiu de la Directiva 2024/1760, que inicialment ja se centrava en empreses de gran envergadura, queda encara ara més limitat, ja que només s'aplica, com s'indica tot seguit, a corporacions especialment grans.

En efecte, en són destinatàries les empreses constituïdes de conformitat amb la legislació d'un dels estats membres que compleixin alguna de les condicions següents (art. 2.1): a) tenir una mitjana de més de 5.000 empleats i un volum de negocis mundial net superior a 1.500 milions d'euros en l'últim exercici en què s'hagin aprovat o s'haurien d'haver aprovat estats financers anuals; b) tot i no assolir els llindars anteriors, ser l'empresa matriu última d'un grup empresarial que hagi assolit els llindars en l'últim exercici en què s'hagin aprovat o s'haurien d'haver aprovat estats financers anuals consolidats, o c) haver celebrat, o ser l'empresa matriu última d'un grup que hagi celebrat, acords de franquícia o llicència a la Unió Europea a canvi de cànons amb empreses terceres independents, quan aquests acords garanteixin una identitat comuna, un concepte empresarial comú i l'aplicació de mètodes empresarials uniformes i els corresponents cànons hagin ascendit a més de 75 milions d'euros en l'últim exercici en què s'hagin aprovat o s'haurien d'haver aprovat estats financers anuals, sempre que l'empresa hagi generat, o sigui l'empresa matriu última d'un grup que hagi generat, un volum de negocis mundial net superior a 275 milions d'euros en l'últim exercici.

I és aplicable, així mateix, a les empreses constituïdes en un tercer país que compleixin alguna de les condicions anteriors, si bé, en aquest cas, els llindars econòmics es refereixen a la facturació dins de la Unió Europea (no al volum global de facturació) i no es té en compte la mitjana d'empleats (art. 2.2).

Per tant, l'aplicació de la Directiva a les empreses ve determinada per una connexió jurídica (constitució en un Estat membre) o econòmica (facturació en l'àmbit de la Unió), sempre que se superin els llindars previstos (treballadors i/o facturació, segons el cas).

En el cas de les empreses de l'article 2.1 (constituïdes en un Estat membre i que compleixin alguna de les condicions previstes), l'Estat membre on l'empresa tingui el seu domicili social serà el competent per regular els aspectes que són objecte de la Directiva (art. 2.6). En canvi, pel que fa a les

empreses constituïdes en un tercer país (art. 2.2), l'Estat membre competent serà aquell on l'empresa tingui una sucursal o, en cas que no tingui sucursals o en tingui en diversos estats membres, l'Estat competent serà aquell on l'empresa hagi generat el volum de negocis net més elevat a la Unió Europea en l'exercici anterior a l'últim.

Als efectes de la Directiva, el concepte d'«empresa» inclou qualsevol persona jurídica constituïda segons les formes jurídiques previstes als annexos I i II de la Directiva 2013/34/UE, de 26 de juny (per exemple, en el cas d'Espanya, les societats de capital, la societat col·lectiva i la comanditària simple), o, si s'ha constituït en un tercer país, en una forma comparable a aquelles, així com determinades empreses financeres regulades.

L'article 5.1 de la Directiva 2024/1760 obliga que els estats membres vetllin perquè les empreses actuïn, en matèria de drets humans i medi ambient, amb «diligència deguda» basada en el risc a través d'un feix d'accions (art. 7 a 16): integrar la diligència deguda en les polítiques i els sistemes de gestió de riscos; detectar i avaluar els efectes adversos reals o potencials en els drets humans i el medi ambient; prevenir i mitigar els efectes adversos potencials, i eliminar i reparar els efectes adversos reals; desenvolupar una col·laboració constructiva entre les parts interessades; establir i mantenir un mecanisme de notificació i un procediment de reclamació; supervisar l'eficàcia de la seva política i les seves mesures de diligència deguda, i comunicar públicament una declaració anual sobre diligència deguda.

Cada Estat membre ha de designar una o diverses autoritats de control encarregades de controlar el compliment d'aquestes obligacions de diligència deguda (art. 24.1). Les regles d'atribució de competències a les dites autoritats coincideixen amb les de les competències per regular els aspectes previstos a la Directiva: la competència correspon a l'autoritat de l'Estat on l'empresa tingui el seu domicili social o, si és una empresa constituïda en un tercer Estat, serà competent l'autoritat de l'Estat membre on aquesta tingui una sucursal o

en el qual s'hagi generat un volum de negoci més gran (art. 24.2 i .3). En el cas que un Estat membre designi diverses autoritats, ha de vetllar perquè les seves competències estiguin clarament definides i cooperin «estrecha y eficazmente» (art. 24.5).

Les autoritats de control tenen potestat per exigir a les empreses que proporcionin informació, per investigar en relació amb el compliment de les obligacions establertes a la Directiva i també poden imposar sancions i adoptar mesures provisionals en cas de risc imminent de dany greu i irreparable per les actuacions que duen a terme (art. 25). Els estats membres han d'establir un règim de sancions, incloent-hi sancions pecuniàries, aplicable a qualsevol infracció de les disposicions nacionals adoptades a l'empara de la Directiva, d'acord amb el que preveu l'article 27.

La data límit per comunicar a la Comissió les dades de contacte de les autoritats de control designades pels estats i les seves competències, segons la modificació efectuada per la recent Directiva 2026/470, en cas que un Estat n'hagi designat diverses, és el 26 de juliol de 2028 (art. 24.7).

La Directiva, en vigor des del dia 25 de juliol de 2024, d'acord amb aquesta darrera modificació, ha de ser transposada com a màxim el 26 de juliol de 2028. Les disposicions adoptades per donar compliment a la Directiva s'han d'aplicar, amb caràcter general, a partir del 26 de juliol de 2029 (art. 37). Actualment, la Directiva no ha estat encara transposada a l'ordenament jurídic intern de l'Estat espanyol. Al respecte, per a l'aprovació de les normes internes de desenvolupament, poden resultar d'ajuda les mesures de suport i d'acompanyament a les empreses obligades per facilitar el compliment dels seus deures en matèria de diligència deguda, que té pendents d'aprovar la Comissió.

B) Del contingut de la Directiva es pot inferir que existeix una semblança entre algunes de les seves finalitats i les de la Proposició de llei. En ambdós casos,

es pretenen seguir, avaluar i prevenir els impactes negatius o adversos que es poden produir sobre els drets humans i el medi ambient com a conseqüència de l'activitat de les empreses, les seves filials o els seus socis comercials en les cadenes d'activitat. També es poden apreciar coincidències en les competències de les autoritats de control dels estats i el CCEDH, ja que ambdues poden investigar i demanar informació a les empreses amb la finalitat última de vetllar pel respecte als drets humans i al medi ambient (art. 25 de la Directiva i art. 4.b de la Proposició de Llei).

Així mateix, ambdues normes regulen un procediment per adreçar a l'autoritat competent (autoritat de control o CCEDH) informació rellevant per a l'exercici de les seves competències, que en el cas de la Directiva consisteix en un canal de presentació d'«inquietudes fundadas» sobre l'incompliment de les disposicions adoptades en virtut d'aquesta (art. 26) i en el cas de la Proposició en un procediment de presentació de queixes davant d'una possible vulneració o risc imminent de vulneració dels drets humans i ambientals (art. 16).

C) Això no obstant, també resulten evidents tot un seguit de divergències significatives entre les dues normes en els seus aspectes substantius:

a) Quant a l'àmbit subjectiu d'aplicació, com hem vist, la Proposició de Llei inclou qualsevol entitat amb personalitat jurídica pròpia, amb independència de la seva forma jurídica, i no conté cap criteri relatiu a la seva dimensió o el volum d'activitats, a diferència de la Directiva, que es limita, especialment després de la seva recent modificació el 2026, a determinades persones jurídiques de grans dimensions tenint en compte el seu nombre de treballadors i el volum de negocis. Altrament, la Directiva 2024/1760, especialment després de la seva darrera modificació mitjançant la Directiva 2026/470, tot i que no inclou les petites i mitjanes empreses (pimes) en el seu àmbit d'aplicació, preveu diverses mesures per assistir i acompanyar les pimes que estiguin presents en les cadenes d'activitats de les empreses, mesures que no s'observen a la Proposició de Llei. Al contrari, aquesta darrera les inclou com a

destinatàries de les actuacions del Centre sense preveure cap especificació sobre això.

b) Pel que fa a les obligacions que correspon adoptar a les empreses afectades, la norma europea regula un règim de diligència deguda basat en el risc i desenvolupat àmpliament en els seus articles 7 a 16, que, com hem indicat, encara no s'ha desplegat en els estats membres per bé que alguns d'aquests estats, com hem apuntat en el fonament jurídic primer, ja han legislat sobre la matèria preveient diversos sistemes de diligència deguda en els mateixos àmbits de la Directiva.

Algunes d'aquestes obligacions ja han estat prèviament esmentades, així que hi afegirem, a títol il·lustratiu, les d'elaborar una política de diligència deguda; d'adoptar mesures per prevenir o mitigar els efectes adversos potencials com són el pla d'acció preventiva, les garanties contractuals dels socis comercials, les inversions financeres i no financeres, la modificació del pla de negoci, o el suport a les petites i mitjanes empreses que siguin socis comercials; d'establir un procediment de reclamació en el si de l'empresa; de realitzar avaluacions periòdiques de les seves operacions i mesures, i de publicar una declaració anual relativa a la descripció de la diligència deguda, els efectes adversos detectats i les mesures adequades adoptades.

Per la seva part, la Proposició de Llei no conté cap regulació sobre les obligacions que correspon implementar internament a les empreses per actuar amb una diligència deguda basada en el risc, sinó que al·ludeix en general als àmbits d'actuació a l'exterior de les empreses que operen a Catalunya que poden atemptar contra els drets humans i/o el medi ambient (art. 2).

Ultra això, la Directiva, a diferència de la Proposició de Llei, també preveu diverses mesures de suport i acompanyament a les empreses obligades per facilitar el compliment dels seus deures en matèria de diligència deguda (art. 20 i els que hi cita). D'entre les mesures que corresponen a la Comissió,

algunes no tenen un termini d'acompliment específic, com ara la creació d'un servei d'ajuda únic a través del qual les empreses poden sol·licitar informació, orientacions i suport per complir les seves obligacions (art. 21). Per contra, altres compten amb una data límit d'execució, com són l'adopció, abans del 26 de juliol de 2027, d'orientacions sobre les clàusules contractuals tipus per obtenir garanties contractuals dels socis comercials de les empreses (art. 18), i l'establiment de directrius que continguin orientacions i bones pràctiques, orientacions sectorials específiques i sobre l'avaluació dels factors de risc, abans del 26 de juliol de 2027, i de directrius sobre com intercanviar recursos i informació i com col·laborar amb les parts interessades i els seus representants, abans del 26 de juliol de 2028 (art. 19). El fet que no hagin transcorregut aquests terminis màxims d'actuació de la Comissió justificaria l'ampliació del termini de transposició actual de la Directiva a l'ordenament jurídic intern, la qual no s'ha dut a terme encara per part del estat (en aquest sentit, par. 46 i 48 dels considerants de la Directiva 2026/470).

c) Pel que fa a quines serien les conductes contràries als drets humans i/o al medi ambient, a diferència de la Proposició de Llei, la Directiva incorpora un annex de quins són els «drets i les prohibicions inclosos en els instruments internacionals sobre drets humans» i els «[i]nstruments sobre drets humans i llibertats fonamentals» (part I) i les «[p]rohibicions i obligacions contingudes en els instruments mediambientals» (part II), que considera com a objecte de protecció.

d) Respecte a les reclamacions o denúncies, tot i que poden tenir un objecte parcialment coincident a la Directiva i a la Proposició de Llei (inquietuds en relació amb efectes adversos de les operacions de les empreses, en el primer cas, i fets relatius a l'actuació de les empreses que poden atemptar contra els drets humans i/o el medi ambient, en el segon cas), la Directiva estableix un procediment intern específic, en el si de la mateixa empresa (art. 14), que la Proposició de Llei no preveu. Addicionalment, quant a la regulació d'un

procediment de denúncia davant de l'entitat competent (autoritat de control o Centre), la Directiva disposa la protecció de les persones denunciants i remet a la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del dret de la Unió (art. 30), mentre que la Proposició de Llei no hi fa cap referència a aquests aspectes (art. 16.6).

e) En relació amb les competències de les autoritats de control, són molt més àmplies que les del Centre i, entre d'altres, inclouen, a més de la potestat sancionadora per les infraccions de les disposicions dels estats adoptades a l'empara de la Directiva (art. 27), la facultat d'ordenar el cessament de les infraccions i d'adoptar mesures provisionals (art. 25). D'altra banda, com s'ha indicat, la Directiva estableix normes d'atribució de competències per coordinar l'actuació de les autoritats de control i evitar duplicitats i solapaments (art. 24). Així, quan una autoritat vulgui dur a terme una activitat inspectora en el territori d'un altre Estat membre, ha de sol·licitar l'assistència de l'autoritat d'aquest darrer (art. 25.3 i 28) i, quan l'objecte d'una «inquietud fundada» comunicada d'acord amb l'article 26, correspongui a la competència d'una altra autoritat de control, l'autoritat receptora l'haurà de transmetre a la competent (art. 26.3). No hi ha, en canvi, cap previsió similar de coordinació i col·laboració a la Proposició de Llei.

f) Sobre el règim sancionador, la Directiva estableix, com hem vist, quines són les infraccions per punir la manca de diligència deguda de les empreses que en són destinatàries en base al conjunt d'obligacions que han de complir, que la mateixa norma recull i que han de desenvolupar els estats. A més, regula nombroses circumstàncies, agreujants i atenuants, que s'han de tenir en compte per determinar la naturalesa i el nivell de les sancions (art. 27 i connexos). Si el contrastem amb el règim sancionador de la Proposició de Llei, es constata que el que fa aquesta darrera és habilitar el Centre per sancionar les empreses afectades en cas d'incompliment de l'única obligació legal que

deriva implícitament de la norma, que és respondre en el termini fixat (o fer-ho de manera suficient o adequada) als requeriments del CCEDH sobre qualsevol fet denunciat o investigat d'ofici relatiu a la seva activitat a l'exterior que pugui atemptar contra els drets humans i/o el medi ambient (art. 17). No es tracta, doncs, d'un règim d'infraccions i sancions equiparable al de la Directiva, per bé que, en aquest darrer aspecte, podria arribar a haver-hi una certa convergència quan es tracti de sancionar empreses que no col·laboren amb les investigacions del Centre.

En conjunt, les diferències mostrades entre qüestions essencials de les dues disposicions, els nombrosos antecedents parlamentaris de la Proposició de Llei sintetitzats en el fonament jurídic primer i la mateixa declaració de «complementarietat» del preàmbul evidencien que la Proposició de Llei no pretén transposar ni transposa la Directiva sobre diligència deguda a l'ordenament jurídic intern.

Aquesta constatació, a més de l'enquadrament competencial efectuat en els apartats 1 i 2 d'aquest mateix fonament jurídic, que habilita la Generalitat per crear el CCEDH i assignar-li determinades funcions, fa que resulti innecessari pronunciar-nos sobre la vulneració competencial a què al·ludeixen els diputats del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya quan posen en relleu que «la manca de transposició de la Directiva» no permet cap regulació pel Parlament i que s'estaria vulnerant l'article 149.1.6 i .13 CE.

D) Arribats a aquest punt, cal fer esment del nivell d'harmonització previst a la Directiva 2024/1760, que ha estat ampliat per la Directiva 2026/470 per tal d'evitar un «panorama normativo fragmentado que se traduzca en inseguridad jurídica y cargas innecesarias» (considerant 38). Així, l'article 4.1 prohibeix als estats membres introduir en el seu dret intern disposicions que estableixin obligacions de diligència deguda en matèria de drets humans i medi ambient que difereixin de les establertes en els articles 6, 8, 9, 10.1 a .5, 11.1 a .6 i 14 a 16. Aquests preceptes regulen els aspectes fonamentals del procés de

diligència deguda, que inclouen el deure de detecció, el deure de priorització dels efectes adversos, el deure d'afrontar els efectes adversos que s'hagin detectat, el deure d'implantar un mecanisme de notificació i un procediment de reclamació, el deure de supervisar les mesures de diligència deguda i el deure de divulgar i donar a conèixer a la ciutadania els aspectes regulats a la Directiva. Alhora, es preserva la possibilitat dels estats d'adoptar disposicions fora d'aquest perímetre d'harmonització «más estrictas» o «más específicas en cuanto al objetivo o al ámbito de aplicación, en particular mediante la regulación de productos, servicios o situaciones específicos» (art. 4.2).

Vist l'anterior, per bé que ja hem assenyalat que la Proposició de Llei no transposa la Directiva, és cert que, com també hem exposat, es produeix un encavalcament entre ambdues normes que, en alguns aspectes, pot generar dubtes raonables sobre la compatibilitat de la iniciativa legislativa del Parlament i l'àmbit d'aplicació de la norma europea.

Al respecte, tot i que el termini de transposició de la Directiva sobre diligència deguda no ha finalitzat, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha declarat que una directiva produeix efectes jurídics enfront de l'Estat membre destinatari i, consegüentment, davant de totes les seves autoritats nacionals a partir de la seva publicació, i que durant el termini d'adaptació del dret intern a la directiva els estats membres s'han d'abstenir d'adoptar decisions que puguin comprometre greument el resultat prescrit per aquella (Sentència TJUE [Gran Sala], de 4 de juliol de 2006, Assumpte C-212/04, Konstantinos Adelener i altres contra Ellinikos Organismos Galaktos, apts. 117, 119 i 121, amb citació de les sentències anteriors de 18 de desembre de 1997, Assumpte C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, ASBL, apt. 40, i de 5 d'octubre de 2004, assumptes acumulats C-397/01 a C-403/01 Pfeiffer i altres, apt. 110), essent irrellevant que la norma de dret intern controvertida tingui o no per objecte l'adaptació a la directiva en qüestió (Sentència Konstantinos Adelener i altres, apt. 121, amb citació de jurisprudència anterior).

Nogensmenys, no correspon al Consell pronunciar-se sobre l'adequació del dret intern a les normes del dret de la Unió Europea (ni, per tant a les previsions de la Directiva a què ens estem referint), que no constitueixen, per si mateixes, cànon o paràmetre per a l'enjudiciament directe de la constitucionalitat de la norma, sens perjudici del valor interpretatiu que pot tenir el dret de la Unió Europea i el de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió (STC 156/2021, de 16 de setembre, FJ 2.b, amb citació de jurisprudència anterior, i, entre d'altres, DCGE 5/2020, de 29 de maig, FJ 2.3, i 6/2019, de 30 de desembre, FJ 4.5). Conseqüentment, tampoc pertoca confrontar aquesta possible contradicció amb el paràmetre constitucional relatiu al principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

En conclusió, la possible contradicció de la Proposició de Llei amb la Directiva (UE) 2024/1760 del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juny de 2024, sobre diligència deguda de les empreses en matèria de sostenibilitat no determinaria la seva inconstitucionalitat (STC 157/2016, de 22 de setembre, FJ 7, i 84/2015, de 30 d'abril, FJ 6) sinó, si s'escau, la inaplicació o ineficàcia de la norma en virtut del principi de primacia del dret europeu, conforme al qual les normes de la Unió Europea tenen capacitat per desplaçar-ne d'altres en virtut de la seva aplicació preferent o prevalent (DCGE 6/2016, d'1 de desembre, FJ 3.2; STJCE de 15 de juliol de 1964, Assumpte C-6/64, Flaminio Costa contra E.N.E.L.; de 9 de març de 1978, Assumpte C-106/77, SPA Simmenthal, apts. 17-24; STJUE, Sala Segona, de 29 d'abril de 1999, Assumpte C-224/97, Erich Ciola i Land Vorarlberg, apts. 22, 26 i 27).

Tercer. Els principis constitucionals del règim administratiu sancionador i la seva aplicació a la Proposició de Llei

Ens referirem en aquest fonament jurídic als preceptes expressament sol·licitats del règim administratiu sancionador que estableix la Proposició de Llei en els articles 17 a 20, des del punt de vista del seu respecte als principis constitucionals ex article 25.1 CE, precepte que els sol·licitants de dictamen

entenen vulnerat. Val a dir que el dit règim sancionador, entre d'altres, no era present en el text inicial de la Proposició, sinó que va ser afegit durant el tràmit de presentació d'esmenes.

Com a qüestió prèvia, cal recordar abans que res, com hem conclòs en el fonament jurídic anterior, que la Generalitat no disposa de competència per investigar l'activitat en tercers països de les empreses que operen a Catalunya i, per tant, no està habilitada en aquest cas concret per regular el corresponent règim sancionador, perquè no respon a l'exercici de cap competència substantiva. Com ja hem dit, i és doctrina consolidada tant d'aquest Consell com de la jurisprudència constitucional, la potestat sancionadora no constitueix un títol competencial autònom sinó que és una funció «connexa» a la competència que, en cada cas, puguin exercir l'Estat o les comunitats autònomes i resta, per tant, vinculada a la competència sobre la matèria substantiva de la qual n'és instrumental (DCGE 1/2022, FJ 2.3 i 4; 17/2014, FJ 2, i 13/2013, de 10 d'octubre, FJ 3, i STC 10/2023, FJ 6; 57/2022, FJ 4; 32/2016, FJ 6; 218/2013, FJ 4, i 124/2003, de 19 de juny, FJ 8, entre moltes d'altres).

Tot i l'assenyalada manca de competència per a la regulació del règim sancionador contingut a la Proposició de Llei, que ens portaria a finalitzar aquí la present anàlisi, el control jurídic de caràcter consultiu que du a terme el Consell ens faculta per continuar-ne l'examen, cosa que, d'altra banda, permetrà donar també resposta a les qüestions plantejades pels peticionaris des de la perspectiva del respecte a l'article 25.1 CE.

1. En aquest sentit, els diputats peticionaris del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya sostenen que «la funció sancionadora i el règim sancionador que incorpora la iniciativa legislativa és contrari a l'article 25.1 CE» i que, per tant, els articles 17.3, 17.4, 18.1 i 20.1 de la Proposició de Llei no s'acomoden a les «garanties constitucionals del dret administratiu sancionador (art. 25.1 CE) i introdueixen divergències irraonables i

desproporcionades al fi perseguit respecte del règim aplicable a altres parts del territori de l'Estat (STC 87/1985, FJ 8)». En aquest sentit, concreten que els articles 17 i 18 no fixen de forma correcta l'àmbit objectiu i l'àmbit subjectiu d'aplicació de la norma, per la qual cosa no es poden definir correctament les infraccions, «que han de ser sempre molt concretes i precises atenent els principis de legalitat i seguretat jurídiques, així com també es produeix una defectuosa tipificació del fet infractor».

D'altra banda, els diputats sol·licitants del Grup Parlamentari de Junts al·leguen que, com a resultat de la utilització de conceptes jurídics indeterminats de forma injustificada, «el procediment sancionador pateix d'una evident inseguretat jurídica, bàsicament derivada de la impossibilitat de concretar el subjecte passiu del procediment i de la conducta objecte de possible sanció». Afegeixen també que es vulnera el principi de tipicitat per una «evident defectuosa construcció del procés sancionador», reflectit específicament en l'article 17.3.b i 17.4.a, per utilitzar en ambdós casos conceptes jurídics indeterminats «inacceptables com a definitoris d'una infracció administrativa sancionable» i que, en ser expressions molt àmplies, «poden generar falta de determinació de la conducta sancionable i un ampli marge d'interpretació per part de l'ens sancionador».

Finalment, addueixen també que el règim sancionador establert vulnera l'article 9.3 CE perquè es constata una manca de proporcionalitat, especialment en les sancions accessòries establertes a l'article 19.2 de la Proposició de Llei, tenint en compte que la conducta que se sanciona és únicament procedimental. Addueixen que hi ha una absoluta discrecionalitat que pot donar peu a l'arbitrarietat.

2. Una vegada fixats els dubtes principals que suscita el règim administratiu sancionador als sol·licitants, així com els fonaments que els sustenten, cal iniciar el present examen mitjançant l'exposició, en primer lloc, del cànon de

constitucionalitat que ha de permetre oferir una resposta adequada a aquestes objeccions.

Partint de la dualitat dels sistemes sancionadors penal i administratiu que admet el nostre ordenament constitucional, cal dir, com és sabut, que l'Administració està sotmesa, en l'exercici de la potestat sancionadora, amb caràcter general, als mateixos límits i principis que regeixen l'ordre penal, en ser ambdós manifestació de l'ordenament punitiu de l'Estat i, en concret, als fixats en l'article 25.1 CE (DCGE 7/2015, de 4 de juny, FJ 3, i, per totes, STC 34/1996, d'11 de març, FJ 5), tot i que amb certs matisos.

Pel que fa al principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, al qual ens hem referit en el fonament jurídic anterior, cal dir que és especialment transcendent en l'àmbit del règim sancionador i queda indissolublement vinculat amb el principi de tipicitat o taxativitat com a garantia material del principi de legalitat penal de l'article 25.1 CE, que, en aquest cas, en ser específicament aplicable, resulta preferent. Així, per a la nostra anàlisi de constitucionalitat, d'entre els diversos principis penals que regeixen la potestat sancionadora, ens cenyirem al principi de legalitat penal i al de proporcionalitat.

A) Quant al principi de legalitat penal de l'article 25.1 CE, com s'ha dit, absorbeix el principi de la legalitat sancionadora administrativa (STC 145/2013, d'11 de juliol, FJ 4) i, tal com ha interpretat la doctrina constitucional consolidada (per totes, STC 297/2005, de 21 de novembre, FJ 8, i 218/2005, de 12 de setembre, FJ 4) i ha recollit la nostra doctrina consultiva (per tots, DCGE 17/2014, FJ 3), aquest principi s'articula a través d'una doble garantia que ha de complir la seva regulació substantiva: la garantia formal i la material, que constitueixen el seu contingut essencial (STC 22/1990, de 15 de febrer, FJ 7).

La garantia formal es refereix al rang de la norma que fixa les infraccions i sancions que ha de ser legal i no reglamentari, de conformitat amb el terme

de «legislació vigent» que conté l'article 25.1 CE (STC 145/2013, FJ 4), per tal d'assegurar que la regulació dels àmbits de llibertat que corresponen als ciutadans depengui exclusivament de la voluntat dels seus representants (per totes, STC 45/1994, de 15 de febrer, FJ 4). No obstant això, en el cas del règim sancionador administratiu, el Tribunal Constitucional, ja des dels seus inicis (STC 42/1987, de 7 d'abril, FJ 2), s'ha mostrat més deferent amb la col·laboració reglamentària atès, d'una banda, el model constitucional de distribució de les potestats públiques i, de l'altra, pel fet que en aquest àmbit moltes matèries es poden regular per reglament. No obstant això, exclou que les remissions facin possible una normació independent i no clarament subordinada a la llei, de manera que al reglament només li pot correspondre, si escau, el desenvolupament i la precisió dels tipus d'infraccions prèviament establerts a la llei i, per tant, aquesta ha de contenir els elements essencials de la conducta antijurídica (STC 145/2013, FJ 4, amb citació de moltes altres).

Pel que fa a la garantia material del principi de legalitat sancionadora, es resumeix en l'exigència de l'existència de preceptes jurídics (*lex praevia*) que permetin predir amb el grau de certesa suficient (*lex certa*) aquestes conductes il·lícites i les sancions que porten aparellades (STC 297/2005, FJ 6).

Aquesta garantia es concreta en el principi de tipicitat o taxativitat que ha estat positivitzat legalment a l'article 102 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya i, amb caràcter bàsic, està regulat a l'article 27 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP). Aquest principi exigeix que el legislador i el poder reglamentari facin el màxim esforç possible per garantir la seguretat jurídica, és a dir, perquè els ciutadans puguin conèixer d'antuvi les conseqüències de les seves accions (per totes, STC 218/2013, FJ 4; 297/2005, FJ 8, i 151/1997, de 29 de setembre, FJ 3). I, per tant, com dèiem en el DCGE 7/2015, de 4 de juny, 3.2.A, significa que no es poden admetre formulacions tan obertes que, per la seva amplitud, vaguetat o indefinició, provoquin que la

seva activitat acabi depenent d'una decisió pràcticament lliure i arbitrària de l'aplicador de la norma.

Aquest principi, però, no obsta perquè es puguin utilitzar conceptes jurídics indeterminats sempre que puguin ser identificables i que, consegüentment, la seva concreció sigui raonablement factible en virtut de criteris lògics, tècnics o d'experiència, de manera que permetin preveure, amb seguretat suficient, la naturalesa i les característiques essencials de les conductes constitutives de la infracció tipificada (STC 86/2017, de 4 de juliol, FJ 5.c, i 151/1997, FJ 3, entre d'altres).

B) Per tal de valorar l'ajustament a la Constitució del règim administratiu sancionador, cal tenir en compte també el principi de proporcionalitat, que és igualment inherent al principi de legalitat sancionadora i que ha trobat ressò legal a l'article 102 de la Llei 26/2010 esmentada i concreció com a base estatal a l'article 29 LRJSP.

En la matèria sancionadora administrativa, la jurisprudència constitucional l'ha circumscrit a la proporcionalitat entre els comportaments prohibits i les conseqüències sancionadores que es preveuen (STC 145/2013, FJ 6) i ha considerat que el legislador té un ampli marge de llibertat dins dels límits establerts a la Constitució per tal com la relació de proporció que ha de tenir un comportament penalment (en el nostre cas, administrativament) típic amb la sanció assignada és fruit d'un judici d'oportunitat complex (STC 74/2022, de 14 de juny, FJ.3.B.a).

Així, ha considerat que el judici de constitucionalitat s'ha de cenyir a verificar que la norma no produeixi «un patente derroche inútil de coacción que convierte la norma en arbitraria y que socava los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de Derecho» (STC 74/2022, FJ.3.B.a, amb citació de moltes altres). I donarà lloc a la censura d'inconstitucionalitat quan «a la luz del razonamiento lógico, de datos

empíricos no controvertidos y del conjunto de sanciones que el mismo legislador ha estimado necesarias para alcanzar fines de protección análogos, resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador» (STC 55/1996, de 28 de març, FJ 8). En conseqüència, aquest principi es considerarà vulnerat quan hi hagi un desequilibri patent i excessiu o irraonable entre la sanció i la finalitat de la norma.

D'aquest principi, doncs, es deriva una exigència d'adequació o coherència entre la gravetat de la infracció i la intensitat de la conseqüència sancionadora que porta aparellada. Aquest equilibri no s'obté si l'infractor ha de suportar una càrrega individual i excessiva (STEDH de 29 de març de 2010, Assumpte Depalle contra França, § 83, recollida per la STC 74/2022, FJ 3.B.c), així com si s'ofereix una mateixa conseqüència sancionadora, de manera indistinta, a infraccions de desigual gravetat (STJUE de 15 d'abril de 2021, Grupa Warzywna Sp z o.o, C-935/19, § 32 a 37, palesada també en la STC 74/2022, FJ 3.B.c).

3. Una vegada exposat el cànon de constitucionalitat, procedirem a la seva aplicació als preceptes objecte de dictamen.

Ens referirem en primer lloc a l'article 17 de la Proposició de Llei, relatiu al «Règim d'infraccions», apartats 3 i 4, com també a l'article 18, «Responsabilitat», apartat 1, que són objecte exprés de petició, sobre els quals projectarem el cànon del principi constitucional de tipicitat o taxativitat, als quals afegirem l'article 20, «Procediment sancionador», apartat 1. En darrer terme, tractarem l'article 19, «Sancions», i, en especial, el seu apartat 2, en relació amb el principi constitucional de proporcionalitat.

A) L'article 17, apartats 3 i 4, de la Proposició de Llei determina quines són les infraccions que generen responsabilitat i les classifica en infraccions lleus i infraccions greus. En aquest sentit, són infraccions lleus (apt. 3):

«a) No respondre en el termini fixat als requeriments fets pel Centre Català d'Empresa i Drets Humans en el marc de les seves competències.

b) Respondre d'una manera insuficient o inadequada als requeriments fets pel Centre en el marc de les seves competències.»

I són infraccions greus (apt. 4):

«a) Obstruir o dificultar deliberadament els processos d'investigació del Centre Català d'Empresa i Drets Humans.

b) Cometre reiteradament tres o més infraccions tipificades com a lleus.»

De conformitat amb el paràmetre exposat al principi d'aquest fonament jurídic, els preceptes esmentats no presenten problemes des del punt de vista de la garantia formal intrínseca al principi de legalitat penal, en la mesura que la descripció de les infraccions està tipificada en una norma amb rang de llei, a fi i efecte d'assegurar, com dèiem, que la regulació dels àmbits de llibertat que corresponen als ciutadans depengui exclusivament de la voluntat dels seus representants.

La garantia formal, tanmateix, exigeix una anàlisi complementària de la garantia material atès que ambdues configuren, de manera pràcticament inseparable, el dret fonamental de l'article 25.1 CE. No és suficient, a efectes de les garanties del dret sancionador, que les infraccions estiguin previstes en una norma amb rang legal, sinó que també és necessari que aquestes es configuren a la llei amb el màxim grau de concreció possible. Per això, com hem vist, l'ús de fórmules inconcretas, estereotipades, imprecises i genèriques, com també la falta de predeterminació normativa de les conductes il·lícites o prohibides, no s'adaptarien a la necessària garantia material (principi

de tipicitat o taxativitat) que ha de complir el règim sancionador i podria convertir en arbitrària l'actuació de l'Administració.

Atenent aquest marc, és cert que l'article 17.3 utilitza una sèrie de conceptes jurídics oberts i/o indeterminats per tipificar les infraccions lleus, com ara no respondre «en el termini fixat» als «requeriments fets pel Centre» en «el marc de les seves competències» o bé «[r]espondre d'una manera insuficient o inadequada als requeriments», que, *a priori* i *per se*, no presentarien obstacles per ser concretats i, per tant, serien vàlids si els emmarquem en el deure genèric de col·laboració de les persones amb les administracions públiques quan així ho estableix la Llei. Al respecte, a títol indicatiu, es pot fer esment de la Llei 39/2015, d'1 de octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), que disposa que cal facilitar a l'Administració «els informes, inspeccions i altres actes d'investigació que requereixi[n] per exercir les seves competències» (art. 18).

Tot i que seria recomanable que les conductes descrites es perfillessin amb més detall en un posterior reglament, val a dir, no gensmenys, que la Proposició de Llei no sembla que contingui tampoc una habilitació en aquest sentit, pel fet que només es remet al reglament per desplegar «les normes relatives a les funcions, l'organització, els procediments i el funcionament del Centre» i no esmenta en cap moment el règim de les infraccions (disp. trans. quarta).

Fetes les crítiques anteriors, el problema de constitucionalitat prové, però, del fet que, com hem conclòs en el fonament jurídic segon, la Proposició de Llei no determina quines actuacions empresarials a l'exterior poden constituir vulneracions a drets humans o al medi ambient ni tampoc especifica quina és la normativa aplicable (internacional, estatal i catalana) la contravenció de la qual pot derivar en activitats en tercers països que atemptin o posin en risc els drets humans i mediambientals i respecte de les quals les empreses han de facilitar la informació i documentació requerida pel Centre per dur a terme

la seva investigació. No és, per tant, predictable quina manca d'informació o documentació pot ser constitutiva de les infraccions administratives previstes a l'article 17, relatives a l'obligació de col·laboració i no obstrucció de la investigació, que poden finalitzar amb la imposició, si escau, de sancions de caràcter pecuniari i d'altres addicionals.

A títol merament il·lustratiu, sense que constitueixi paràmetre per a la nostra decisió, podem mencionar el pronunciament del Conseil Constitutionnel sobre la Llei francesa relativa al deure de vigilància de les societats matrius i de les empreses contractants, a la qual ja hem fet esment en el fonament jurídic primer (Decisió núm. 2017-750 DC de 23 de març de 2017).

En concret, l'article 1 d'aquesta Llei estableix l'obligació de les societats que superin determinats llindars (5.000 o 10.000 treballadors, segons tinguin la seva seu a França o a l'estranger), d'elaborar, implementar i publicar un pla de vigilància amb mesures de diligència deguda previstes en el mateix precepte i dissenyades per identificar riscos i prevenir violacions greus dels drets humans i les llibertats fonamentals, la salut i el medi ambient.

El darrer incís d'aquest article preveia que el jutge podia imposar a l'empresa el pagament d'una multa de fins a 10 milions d'euros en cas d'incompliment de l'obligació d'elaborar i implementar el pla de vigilància. L'import es determinava en proporció a la gravetat de la infracció, tenint en compte les circumstàncies i la naturalesa de l'infractor. El Conseil Constitutionnel va declarar inconstitucional aquest incís —i altres de concordants en altres preceptes de la mateixa norma— per infracció del principi de legalitat sancionadora, atesa la generalitat dels termes utilitzats per la Llei, la naturalesa àmplia i indeterminada de les expressions «drets humans» i «llibertats fonamentals» i l'extens abast de les empreses, els negocis i les activitats incloses (apt. 13).

Tornant al cas que ens ocupa, la manca de precisió i de concreció dels àmbits d'actuació del Centre en la Proposició de Llei i, consegüentment, de les conductes susceptibles de vulnerar drets humans i mediambientals no permet discernir quin és l'abast de l'obligació de col·laboració en el marc del procediment d'investigació que s'hagi encetat, amb més raó encara, com ja hem dit, si aquest procediment s'ha iniciat d'ofici. En síntesi, fa pràcticament impossible per als destinataris de la norma preveure amb un grau suficient de certesa no només les conseqüències jurídiques de la seva conducta, sinó també quins són els termes concrets del deure de col·laboració amb el CCEDH, l'incompliment del qual es tipifica com a infracció lleu i els pot fer incórrer en responsabilitat.

Per tot el que s'ha exposat, per molt que s'arribessin a concretar amb més detall via reglament les conductes infractores tipificades a l'article 17.3 (no respondre «als requeriments fets pel Centre Català d'Empresa i Drets Humans en el marc de les seves competències» o respondre «de manera insuficient o inadequada»), es mantindria igualment la incertesa tot just exposada perquè, com hem vist, està directament lligada a l'amplíssima i indeterminada concepció dels àmbits d'actuació del Centre que efectuen l'article 2.3 i connexos de la Proposició de Llei.

Adicionalment, i per la mateixa ambigüitat amb què estan previstes les activitats empresarials que poden ser objecte d'investigació a l'estranger en matèria de drets humans i mediambientals sobre les quals es projecta l'obligació de col·laboració amb el CCEDH, la taxa d'inconstitucionalitat és traslladable a la regulació de la infracció greu de l'article 17.4.a de la Proposició de Llei (obstruir o dificultar deliberadament els processos d'investigació del Centre).

Pel que fa a l'article 17.4.b, en tant que qualifica com a infracció greu «[c]ometre reiteradament tres o més infraccions tipificades com a lleus», si bé des d'un punt de vista formal aquesta tècnica, aïlladament considerada, no

plantejaria dubtes atès que la reiteració d'una conducta és considerat d'habitud un factor agreujant en matèria sancionadora, en el context de la Proposició de Llei, com sigui que les infraccions lleus presenten el problema de tipicitat abans descrit, i el disseny d'aquesta infracció greu pivota sobre la base de la reiteració de com a mínim tres infraccions lleus, arrossega també i agreuja el vici de la manca d'adequació al principi de tipicitat de la regulació d'aquesta infracció greu.

En conclusió, els apartats 3 i 4 de l'article 17 de la Proposició de Llei vulneren el principi constitucional de tipicitat o taxativitat previst a l'article 25.1 CE, com també el vulnera l'apartat 1 de l'article 18 quan es refereix als responsables de les «infraccions tipificades per aquesta llei», en la mesura que no permeten preveure, amb seguretat suficient per als destinataris de la norma i potencials responsables, la naturalesa, l'abast i els trets essencials de les conductes constitutives de la infracció tipificada, i més tenint en compte que les dites conductes pretenen assegurar unes obligacions que no es troben predeterminades a la Proposició de Llei.

Ultra això, quant a l'article 20.1 de la Proposició de Llei, i a diferència del que succeeix amb el procediment de queixa (art. 16.4), es constata que no estableix quin és l'òrgan competent per efectuar la instrucció del procediment sancionador. Tampoc no fa menció de quin és l'òrgan habilitat per imposar la sanció, més enllà d'una genèrica referència al Centre, al qual atorga la potestat d'incoar, instruir i resoldre els expedients sancionadors per les infraccions administratives i imposar les sancions corresponents. Com a complement d'aquest precepte, cal fer esment que tampoc ho fan ni l'article 17.2, que estableix que les «infraccions no poden ésser objecte de sanció sense la instrucció prèvia de l'expedient pertinent, d'acord amb el procediment administratiu», ni l'apartat 2 del mateix article 20, quan disposa que «[e]l termini per a dictar i notificar la resolució del procediment sancionador és de sis mesos».

Seria adequat, doncs, des del punt de vista de les garanties del procediment sancionador, que l'article 20.1 de la Proposició de Llei definís a quins òrgans correspon la facultat d'instrucció i de resolució del procediment sancionador i que els atribuís amb caràcter exprés aquesta funció, amb més raó si tenim en compte que no estem davant d'una norma reguladora d'un sector material sinó dedicada a crear i configurar el CCEDH. Com hem vist, a la Proposició de Llei aitals competències no estan determinades, ni tampoc serien deduïbles, circumstància que afectaria el règim de recursos i davant de quin òrgan podrien recórrer els presumptes responsables de la infracció/sanció, la qual cosa pot afeblir les garanties necessàries inherents al règim sancionador. En aquest sentit, no poden convergir en el Centre totes les potestats d'incoar, instruir i resoldre els expedients sancionadors per les infraccions administratives i d'imposar les sancions corresponents sense fer una separació entre instrucció i resolució i sense atribuir a un òrgan o una unitat específica del Centre aquestes potestats.

Tanmateix, es pot interpretar que entre les previsions que ha de regular el reglament a què al·ludeix la disposició transitòria quarta de la Proposició de Llei es troba la de concretar el procediment d'instrucció i sanció, amb l'atribució expressa d'aquestes potestats a l'òrgan administratiu corresponent. Amb relació a aquesta qüestió, cal indicar, a títol il·lustratiu, que la LRJSP disposa que l'exercici de la potestat sancionadora correspon als òrgans administratius que la tinguin expressament atribuïda per disposició de rang legal o reglamentari (art. 25.2).

En conclusió, l'apartat 1 de l'article 20 de la Proposició de Llei no vulnera l'article 25.1 CE.

B) Ens referirem seguidament a l'article 19.2 de la Proposició de Llei relatiu a les sancions accessòries que, com hem dit en l'encapçalament d'aquest fonament jurídic, tractarem des del punt de vista de la seva adequació al principi de proporcionalitat de l'article 25.1 CE. En aquest sentit, l'esmentat

precepte disposa que, per la comissió d'infraccions greus, l'òrgan que resol l'expedient sancionador pot imposar, a més de la multa corresponent, una o més d'una de les sancions accessòries següents: a) prohibició de rebre ajuts o subvencions de l'Administració de la Generalitat o sector públic que en depèn per un període d'un any com a màxim i b) prohibició de fer contractes amb l'Administració de la Generalitat i amb els organismes i ens públics que en depenen per un període d'un any com a màxim.

Així doncs, caldria avaluar la necessària congruència entre la sanció a imposar i la seva adequació a la gravetat de la conducta prohibida, això és, si la Proposició de Llei s'ajusta en la configuració del règim sancionador al principi de proporcionalitat. Principi aquest que és de tal rellevància que no només s'aplica a l'àmbit sancionador, com hem dit a l'exposició del paràmetre, sinó que també es projecta com a principi informador de l'activitat dels poders públics amb l'objectiu d'evitar qualsevol mena d'arbitrarietat. En aquest sentit, l'article 30.2 EAC estableix que totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que els afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.

Com es desprèn de la descripció anterior de l'apartat 2 de l'article 19 de la Proposició de Llei, aquest preveu la possibilitat que l'òrgan que resol l'expedient sancionador pugui imposar, temporalment per un període igual o inferior a un any, a més de la multa corresponent (establerta a l'apt. 1.b del mateix art. 19), una o més de les sancions accessòries per la comissió d'infraccions greus que s'hi fixen. Es tracta, doncs, d'una penalització addicional a la sanció pecuniària per infraccions greus que, com hem vist, consisteix en les prohibicions de contractar o rebre ajuts o subvencions en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic.

En el supòsit que ens ocupa, i partint de l'ampli marge d'actuació que el Tribunal Constitucional ha atorgat al legislador en la matèria, caldrà, doncs,

que determinem si existeix en la regulació de les sancions accessòries que du a terme l'article 19.2 de la Proposició de Llei un desequilibri notori i excessiu entre la gravetat de les infraccions i la intensitat de les conseqüències sancionadores previstes per a aquestes en relació amb la finalitat de la norma i, en concret, el bé jurídic que pretén protegir, que comporti una càrrega individual excessiva per a la persona infractora.

De conformitat amb l'article 19.3, l'objectiu de totes les sancions, incloses les accessòries, que estableix la iniciativa legislativa és «la prevenció, la dissuasió, la reparació i la correcció dels perjudicis que la conducta investigada ha causat o pot causar». Cal destacar que aquesta declaració del precepte manca de lògica interna i és incongruent amb l'objectiu que persegueixen les infraccions de l'article 17, que és evitar que es frustri la investigació per part del Centre per la manca de col·laboració reiterada en l'aportació d'informació o per la seva obstrucció deliberada.

A aquest efecte, resulta oportú fer esment de la STC 74/2022, on el Tribunal reconeix que l'eficàcia de les potestats d'investigació en l'àmbit tributari, que es pot veure obstaculitzada per l'incompliment de l'obligació formal de col·laborar, constitueix un bé jurídic d'innegable rellevància constitucional en la mesura que connecta de manera directa amb un mandat constitucional, en aquest cas, el deure constitucional de contribuir al sosteniment de les despeses públiques (art. 31.1 CE). Aquest nexa entre el bé jurídic esmentat i el deure constitucional que vol garantir facultat el legislador per determinar, amb un ampli marge de configuració, la gravetat de les sancions (FJ 5.c i .d).

Aquest, però, no és el cas que ens ocupa perquè, d'entrada, el Centre, tal com hem dit a l'encapçalament d'aquest fonament jurídic, no té competència substantiva per exercir les potestats públiques investigadores i sancionadores que li atribueix la Proposició de Llei. A l'anterior caldria afegir que l'obligació legal de col·laborar amb la investigació del Centre no està prevista explícitament a la norma. I així mateix, que el bé jurídic protegit per les

infraccions, que és assegurar l'eficàcia d'aquesta investigació, tampoc no té una connexió directa amb cap deure constitucional o estatutari exprés. Finalment, cal recordar que les conductes investigades (les actuacions empresarials a l'exterior de les empreses que operen a Catalunya que poden atemptar contra els drets humans i mediambientals), que són el paràmetre de referència per a la investigació i les obligacions que se'n deriven per a les empreses, no estan determinades a la Proposició de Llei.

Dit això, no hi ha coherència entre la gravetat de les infraccions de l'article 17.4 de la Proposició de Llei, que volen evitar l'incompliment del deure formal de col·laboració en la investigació, amb la intensitat de les conseqüències que porta aparellada per a l'infractor la imposició de les sancions accessòries (la prohibició de contractar o de rebre subvencions). En realitat, i com es desprèn implícitament de l'article 19.3, aquesta darrera tipologia de sancions, per la seva naturalesa i els seus efectes, podria ser adequada per impedir o no afavorir l'activitat empresarial causant de les conductes investigades però no per penalitzar l'incompliment de l'esmentat deure de col·laboració informativa amb l'Administració que, a més, té caràcter accessori respecte a la sanció principal de caràcter pecuniari.

Per tant, l'aplicació de les sancions accessòries de l'article 19.2 de la Proposició de Llei trencaria el necessari equilibri entre la sanció a imposar i la gravetat del fet constitutiu de la infracció, que és la base del judici de proporcionalitat.

Així doncs, aquestes sancions accessòries, tal com estan configurades, que poden ser fins i tot més carregoses que les sancions pecuniàries principals, podrien generar un important perjudici a les empreses que operen a Catalunya. I l'anterior, tenint en compte sobretot que, com hem dit, són addicionals i s'acumulen a la imposició de prèvies multes pecuniàries per uns incompliments de col·laboració en el sí d'un procediment d'investigació el paràmetre de referència del qual es desconeix.

En conseqüència, podem concloure que, tot i ser previstes amb caràcter temporal en la Proposició de Llei, resulten excessives atenent el grau de gravetat de la conducta infractora i el bé jurídic que es vol protegir.

De resultes del que s'ha assenyalat, l'article 19.2 de la Proposició de Llei vulnera l'article 25.1 CE perquè no respecta el principi de proporcionalitat del dret sancionador.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. La Generalitat, a l'empara de l'article 150 EAC i d'acord amb l'article 193 EAC, en els termes exposats en el fonament jurídic 2.2, pot crear el Centre Català d'Empresa i Drets Humans i pot atribuir-li les funcions de caràcter promocional, d'estudi, d'anàlisi, de divulgació o de sensibilització previstes a l'article 4, lletres *d*, *e*, *g*, *h* (pel que fa a fer arribar a les administracions competents resolucions i propostes) i *i* (quant a fer pedagogia entre la ciutadania) de la Proposició de Llei de creació del Centre Català d'Empresa i Drets Humans.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'article 2.2; l'article 4, lletres *a*, *b*, *c*, *f*, *h* (pel que fa a fer seguiment de les empreses sancionades i observacions als informes) i *i* (quant a alertar la ciutadania de les vulneracions de drets humans i els danys al medi ambient i informar-la de les accions del Centre); l'article 12.3.*d*; l'article 16, i els articles 17, 18, 19 i 20 de la Proposició de Llei, que atribueixen al Centre les funcions de prevenir, investigar, avaluar i supervisar les actuacions a l'exterior de les empreses públiques i privades que operen a Catalunya que poden atemptar contra els drets humans o el medi ambient i, si escau, de sancionar, són contraris a l'Estatut perquè en vulnerar el principi de territorialitat de

l'article 115 EAC no troben habilitació en cap competència substantiva de la Generalitat.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'article 2.2 i .3; l'article 3, lletres e, f, i g; l'article 4, lletres a i b, i, perquè complementen aquestes darreres, les lletres c, f, h (pel que fa a fer seguiment de les empreses sancionades i observacions als informes) i i (quant a alertar la ciutadania de les vulneracions de drets humans i els danys al medi ambient i informar-la de les accions del Centre), i l'article 16 vulneren el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. Els articles 17.3 i .4, 18.1 i 19.2 de la Proposició de Llei, relatius al règim administratiu sancionador, vulneren l'article 25.1 CE.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. La Proposició de Llei no du a terme una transposició de la Directiva (UE) 2024/1760, del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juny, sobre diligència deguda de les empreses en matèria de sostenibilitat.

La possible contradicció entre alguns aspectes de la Proposició de Llei i l'àmbit d'aplicació de la Directiva 2024/1760, que s'han exposat en el fonament jurídic segon, punt 4, d'aquest Dictamen no determinen la inconstitucionalitat de les previsions de la Proposició de Llei sinó, si s'escau, la seva inaplicació o ineficàcia en virtut del principi de primacia del dret europeu.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. La resta de preceptes objecte de les sol·licituds de dictamen no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament