



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

EL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES S'HA PRONUNCIAT SOBRE SI LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE CREACIÓ DEL CENTRE CATALÀ D'EMPRESA I DRETS HUMANS S'ADEQUA O NO A L'ESTATUT I A LA CONSTITUCIÓ

El Dictamen, adoptat per unanimitat, dona resposta a les diverses qüestions plantejades per més d'una desena part dels diputats dels grups parlamentaris de Junts i del Partit Popular de Catalunya en relació amb la dita Proposició de llei.

El Consell de Garanties Estatutàries no troba obstacle perquè la Generalitat pugui crear el Centre esmentat a l'empara de la competència prevista a l'article 150 EAC, tot i que considera que bona part de les funcions i actuacions previstes contravenen el marc constitucional i estatutari.

Segons la Proposició de llei, la finalitat d'aquest Centre 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 i el medi ambient i, si escau, sancionar-les si no col·laboren amb les seves investigacions.

Aquestes tasques del Centre, segons es desprèn de la mateixa Proposició de llei, tenen per objecte i finalitat el seguiment de caràcter públic de les empreses que operen a Catalunya quant a les activitats que únicament i exclusiva desenvolupen més enllà de les seves fronteres, en tercers països, i que poden perjudicar els drets humans de les persones que hi viuen i hi treballen com també menyscabar el medi ambient d'aquests països. Per tant, no només se situen completament fora de Catalunya desconeixent el principi de territorialitat de l'article 115 EAC, sinó que la pretensió d'aplicació extraterritorial amb caràcter general de les lleis espanyola i catalana en matèria de drets humans i protecció del medi ambient que efectua la Proposició de llei no es pot emparar en cap excepció de les previstes a l'article 14 EAC que la justifiqui.

Per aquestes raons, el Consell ha declarat contraris a l'Estatut, perquè no es poden emparar en cap competència material o substantiva de la Generalitat, els preceptes següents de la Proposició de llei: l'article 4, lletres *a*, *b*, *c*, *f*, en tant que responen a la vessant de prevenir, avaluar, investigar i sancionar les vulneracions de drets humans i els danys al medi ambient a l'exterior, i part de les lletres *h* (només pel que fa a la funció d'assegurar que es faci 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* (només en la part 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), i l'article 12.3.*d*. També es declaren contraris a l'Estatut, pels mateixos motius, l'article 16, que regula el procediment de queixa, i els articles 17, 18, 19 i 20, que estableixen la tipificació de les infraccions, les sancions, la determinació de la responsabilitat i el procediment sancionador.

En canvi, admesa la possibilitat que la Generalitat pugui crear el Centre d'Empresa i Drets Humans a l'empara de l'article 150 EAC, que l'habilita per exercir tant funcions derivades de títols competencials com facultats que tenen per objecte la defensa i promoció d'interessos de la Generalitat i l'acompliment dels principis i mandats que estableix l'Estatut pel conjunt de l'actuació dels poders públics, fins i tot a l'exterior de Catalunya i en concordança amb l'article 193 EAC, el Consell no troba impediment perquè el Centre assumeixi funcions de caràcter promocional, d'estudi, d'anàlisi, de divulgació o de sensibilització. D'acord amb l'anterior, conclou que no són contràries a l'Estatut les funcions que es preveuen 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 de la Proposició de 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.

Quant a la seguretat jurídica (art. 9.3 CE), el Consell constata que el Centre té atribuït un àmbit de competència que es podria titllar d'universal, que li permet controlar les empreses a partir d'un marc normatiu internacional, espanyol i català amplíssim, que la iniciativa legislativa no concreta en cap moment i que afecta un nombre totalment indeterminat d'activitats susceptibles de vulnerar els drets humans i mediambientals. Aquesta configuració dels àmbits d'actuació amb un alt nivell de generalitat i indeterminació implica un grau important d'incertesa quant a les normes aplicables i quant a la conducta i les obligacions exigibles a les empreses l'incompliment de les quals podrà ser objecte d'investigació o de sanció. Per això, i davant aquesta manca de predictibilitat que experimentaran les empreses destinatàries de la Proposició de llei, que encara s'agreuja més amb la possibilitat d'actuació d'ofici del Centre, el Consell considera que són contraris al principi constitucional de seguretat jurídica: l'article 2.2 i .3; l'article 3, lletres *e*, *f*, *g*, i l'article 4, lletres *a* i *b*, i, perquè complementen aquestes, les lletres *c*, *f*, *h* (pel que fa a la funció d'assegurar que es faci 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* (quant 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), com també l'article 16, que fa referència al procediment per a la presentació de queixes i a l'actuació d'ofici.

Per contra, pel que fa a l'àmbit subjectiu d'aplicació de la Proposició de llei, que inclou totes les empreses que operen a Catalunya, el Consell entén que la circumstància que la llei pugui afectar potencialment un nombre tan elevat d'empreses no vulnera en si mateixa el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

Quant al dubte de la possible contradicció o contravençió i la seva afectació al principi de seguretat jurídica entre la Proposició de llei i la Directiva 2024/1760, el Consell, després d'una acurada i exhaustiva anàlisi comparativa entre ambdues disposicions, conclou que la Proposició no pretén transposar ni transposa la Directiva sobre diligència deguda a l'ordenament jurídic intern. En relació amb aquesta qüestió, el Consell considera que la possible contradicció entre alguns aspectes de la Proposició de llei i l'àmbit d'aplicació de la Directiva 2024/1760 no determina la inconstitucionalitat de les seves previsions sinó, si s'escau, la seva inaplicació o ineficàcia en virtut del principi de primacia del dret europeu.

A l'últim, el Consell de Garanties Estatutàries, tot i que ja ha declarat contraris a l'Estatut per manca d'habilitació competencial els articles 17 a 20 de la Proposició de llei, que regulen el règim jurídic administratiu d'infraccions, sancions, responsabilitat i procediment sancionador, atenent la seva funció consultiva i per donar resposta als peticionaris, fa una anàlisi dels preceptes d'aquest règim sobre els quals s'ha sol·licitat expressament dictamen (art. 17.3 i .4, 18.1, 19.2 i 20.1), des de la perspectiva dels principis constitucionals del règim sancionador recollits a l'article 25.1 CE. Al respecte, el Consell conclou que, des del punt de vista de la garantia formal, atès que la descripció de les infraccions i les sancions està tipificada en una norma amb rang de llei, no s'albira cap taxa d'inconstitucionalitat. No així des de la vessant de la garantia material que, juntament amb la dita garantia formal, configuren el dret fonamental del citat article 25.1 CE. I això com a conseqüència de l'ambigüitat i la manca de concreció dels àmbits d'actuació del Centre en la Proposició de llei i, conseqüentment, de les conductes susceptibles de vulnerar drets humans i mediambientals, que fa molt difícil 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 Centre, l'incompliment del qual els pot fer incórrer en responsabilitat. En síntesi, les empreses investigades i potencials responsables no poden preveure, amb seguretat suficient, 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. Davant d'aquestes mancances i imprecisions, el Consell conclou que els apartats 3 i 4 de l'article 17 de la Proposició de llei vulneren el principi de tipicitat o taxativitat

previst a l'article 25.1 CE, com també contravé aquest precepte constitucional l'article 18.1. Per contra, no el vulnera l'article 20.1 de la Proposició de llei atès que, tot i que no especifica quin és l'òrgan instructor i sancionador competent, es pot interpretar que aquesta especificació es pot dur a terme pel reglament a què al·ludeix la disposició transitòria quarta de l'esmentada Proposició.

Pel que fa al principi de proporcionalitat circumscrit a les sancions accessòries descrites a l'apartat 2 de l'article 19 de la Proposició de llei i que impliquen l'exclusió temporal de les empreses afectades de les contractacions i de les subvencions de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, en la mesura que s'acumulen a la imposició d'una sanció pecuniària prèvia, el Consell determina que la seva aplicació trencaria el necessari equilibri entre la sanció a imposar i la gravetat del fet constitutiu de la infracció. I això encara més tenint en compte que el bé jurídic que es protegeix no és penalitzar una conducta contrària als drets humans o al medi ambient a l'exterior, sinó evitar que, mitjançant l'incompliment d'una obligació formal de col·laboració, es vegi frustrada la investigació que dugui a terme el Centre. Cal tenir present que aquesta obligació de col·laboració no està prevista explícitament a la llei, com tampoc ho estan les conductes que poden ser 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, ni les obligacions que se'n deriven per a les empreses. D'acord amb l'anterior, el Consell conclou que l'article 19.2 de la Proposició de llei vulnera l'article 25.1 CE perquè no respecta el principi de proporcionalitat.

Barcelona, 17 d'abril de 2026