



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 1/2022, de 14 de febrer,
sobre el Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, de transposició
de directives de la Unió Europea en les matèries de bons garantits,
distribució transfronterera d'organismes d'inversió col·lectiva, dades
obertes i reutilització de la informació del sector públic, exercici de
drets d'autor i drets afins aplicables a determinades transmissions en
línia i a les retransmissions de programes de ràdio i televisió,
exempcions temporals a determinades importacions i
subministraments, de persones consumidores i per a la promoció de
vehicles de transport per carretera nets i energèticament eficients**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, del vicepresident Pere Jover Presa, del conseller Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández, de la consellera Margarida Gil Domènech i del conseller Joan Vintró Castells, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, respecte del Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, de transposició de directives de la Unió Europea en les matèries de bons garantits, distribució transfronterera d'organismes d'inversió col·lectiva, dades obertes i reutilització de la informació del sector públic, exercici de drets d'autor i drets afins aplicables a determinades transmissions en línia i a les retransmissions de programes de ràdio i televisió, exempcions

temporals a determinades importacions i subministraments, de persones consumidores i per a la promoció de vehicles de transport per carretera nets i energèticament eficients (BOE núm. 263, de 3 de novembre de 2021).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 13 de gener de 2022 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, de 13 de gener (Reg. núm. 2022000014), pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es comunicava al Consell l'Acord de Govern d'11 de gener de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels articles 82 i 83 i la disposició final setena del Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, de transposició de directives de la Unió Europea en les matèries de bons garantits, distribució transfronterera d'organismes d'inversió col·lectiva, dades obertes i reutilització de la informació del sector públic, exercici de drets d'autor i drets afins aplicables a determinades transmissions en línia i a les retransmissions de programes de ràdio i televisió, exempcions temporals a determinades importacions i subministraments, de persones consumidores i per a la promoció de vehicles de transport per carretera nets i energèticament eficients.

El sol·licitant demana el dictamen d'aquest Consell, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que es decidís interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 13 de gener de 2022, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de

conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartat 4, i de l'article 35, apartat 1, del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 19 de gener de 2022 es va rebre en el Registre del Consell una carta del director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament (Reg. núm. 2022000021), que adjuntava com a documentació complementària un informe de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, de 26 de novembre de 2021, sobre les modificacions introduïdes pel Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, relatives al règim sancionador en matèria de consum, i un altre informe de l'Agència Catalana del Consum, d'11 de novembre de 2021, rubricat «El Reial Decret-Llei 24/2021, de 2 de novembre, transposa diverses directives de la Unió Europea entre les quals s'inclou la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de novembre, en el que incumbeix a la millora de l'aplicació i la modernització de les normes de protecció dels consumidors».

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 14 de febrer de 2022 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 31.1 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'acaba d'exposar, el Govern sol·licita el pronunciament d'aquest Consell sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels articles 82, 83 i la disposició final setena del Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, de transposició de directives de la Unió Europea en les matèries de bons garantits, distribució transfronterera d'organismes d'inversió col·lectiva, dades obertes i reutilització de la informació del sector públic, exercici de drets d'autor i drets afins aplicables a determinades transmissions en línia i a les retransmissions de programes de ràdio i televisió, exempcions temporals a determinades importacions i subministraments, de persones consumidores i per a la promoció de vehicles de transport per carretera nets i energèticament eficients (en endavant, Reial decret llei 24/2021, Reial decret llei o RDL).

Tot i la referència genèrica que fa la petició a l'article 82 RDL, l'escrit, a l'hora de justificar els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, al·ludeix explícitament a la regulació continguda en el seu apartat quatre, relatiu a la modificació del títol IV del llibre primer del text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre (en endavant, TRLGDCU). I, més concretament, es refereix a la nova redacció i, si escau, addició que efectua aquest apartat quatre en relació amb els articles 46, apartats 5 a 9; 48; 50; 52, apartats 1 a 5, i 52 bis, apartats 5 i 6, TRLGDCU. Per aquest motiu, ja avancem que el nostre pronunciament se cenyirà a aquests preceptes, als quals afegirem, d'acord amb la sol·licitud, l'article 83 RDL, que modifica l'apartat 2 de la disposició final primera del Reial decret legislatiu 1/2007 i la disposició final setena RDL, paràgraf cinquè, pel que fa a l'habilitació competencial dels preceptes qüestionats per la petició.

Dit això, en aquest fonament jurídic indicarem molt succintament el contingut del RDL i dels preceptes qüestionats, i exposarem, a tall de síntesi, el context normatiu estatal, autonòmic i europeu en el qual s'emmarca la modificació que du a terme aquesta norma en l'àmbit de la defensa dels consumidors i usuaris. Seguidament, resumirem els dubtes de constitucionalitat i estatutarietat plantejats en l'escrit de petició i, a l'últim, assenyalarem quina estructura adoptarà aquest Dictamen a fi de donar resposta a les diverses qüestions suscitades.

1. El Reial decret llei 24/2021, que ha estat convalidat per Acord del Congrés dels Diputats (Resolució de 2 de desembre publicada al BOE núm. 296, d'11 de desembre de 2021), de conformitat amb el seu títol, té per objecte la transposició de diverses directives en les matèries que també s'hi expliciten (bons garantits, distribució transfronterera d'organismes d'inversió col·lectiva, dades obertes i reutilització de la informació del sector públic, exercici de drets d'autor i drets afins aplicables a determinades transmissions en línia i a les retransmissions de programes de radio i televisió, exempcions temporals de determinades importacions i subministraments, persones consumidores, i promoció de vehicles de transport per carretera nets i energèticament eficients).

A part d'una extensa part expositiva o preàmbul, el RDL consta d'una part dispositiva constituïda per set llibres, dedicats cadascun, segons la seva rúbrica, a la transposició de diferents directives, amb un total de noranta-un articles, quatre disposicions addicionals, quatre disposicions transitòries, una disposició derogatòria, deu disposicions finals i un annex.

Als efectes de la nostra opinió consultiva, interessa precisament el llibre sisè RDL, que porta per rúbrica «Transposición de la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que

se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo», que entrarà en vigor el 28 de maig de 2022, a excepció de l'apartat 16 de l'article 82, que ho ha fet l'1 de gener de 2022 (disp. final desena RDL). Aquest llibre comprèn els articles 82 a 85 i es dedica a la modificació de tres normes amb rang de llei, en concret, el text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris i altres lleis complementàries, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre; la Llei 3/1991, de 10 de gener, de competència deslleial, i la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista.

És precisament la primera d'aquestes normes, i en concret la modificació que s'hi efectua del títol IV del llibre primer del TRLGDCU, relatiu a la potestat sancionadora, pel que fa als preceptes que ja hem enunciat a l'inici d'aquest fonament jurídic, la que serà objecte del nostre pronunciament.

Segons disposa el preàmbul del RDL (apt. VIII), s'ha considerat necessari dur a terme una revisió íntegra de l'esmentat títol IV per tal de transposar completament la Directiva (UE) 2019/2161 i garantir l'aplicació efectiva del Reglament (UE) 2017/2394 «al devenir materialmente de imposible cumplimiento en el Estado de España su contenido en tal materia —es refereix al règim d'infraccions i sancions— sin la modificación del referido título», de manera que si no es fes, a més de l'anterior, a partir del mes de novembre s'estaria incomplint el termini màxim de transposició de la dita Directiva. A més a més, amb l'esmentada regulació «se pretende garantizar de una parte, el legítimo ejercicio de las competencias asumidas por las comunidades autónomas en la materia, así como la libre circulación de bienes y servicios en el seno del mercado europeo y la igualdad básica de los derechos de los ciudadanos, al tratarse de normativa básica del Estado».

D'aquest títol IV, dedicat a la potestat sancionadora, a criteri del sol·licitant, com ja hem avançat, presenten dubtes de constitucionalitat i estatutarietat els següents preceptes del TRLGDCU, en la redacció que els dona l'article 82. quatre RDL: els principis generals (art. 46, apts. 5 a 9), la qualificació i graduació de les infraccions (art. 48), les sancions accessòries (art. 50), la prescripció de les infraccions i sancions (art. 52, apts. 1 a 5) i la determinació de les administracions competents (art. 52 bis, apts. 5 i 6). Als anteriors s'afegeixen l'article 83, en relació amb la nova redacció que dona a la disposició final primera RDLEG 1/2007 relativa als títols competencials que habiliten la regulació continguda en el dit títol IV del llibre primer TRLGDCU, i la disposició final setena RDL, paràgraf cinquè, en relació amb els títols habilitants del llibre sisè RDL. No ens deturarem aquí en el detall del seu contingut i l'abast de la seva regulació, que seran exposats en els propers fonaments jurídics.

2. Com acabem de dir, d'acord amb el preàmbul del RDL, la regulació que ara examinem porta causa de la necessària transposició de normativa de la Unió Europea. Per aquest motiu farem, a continuació, una breu referència a aquest context normatiu atès que, en aquest nivell, s'ha produït una acció rellevant en matèria de protecció dels consumidors, des d'un reconeixement progressiu dels seus drets a partir dels anys 70 en què comença una acció comunitària en aquest àmbit, que va trobar reconeixement exprés a l'Acta única europea, va continuar en el Tractat de Maastricht i es va consolidar com a competència autònoma en el Tractat d'Amsterdam. Avui dia, la base jurídica d'aquesta protecció es troba fonamentalment en els articles 4.2.f i 169 del Tractat de funcionament de la Unió Europea (TFUE), en combinació amb l'acció de l'article 114 de la mateixa norma, com també a l'article 38 de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea.

El precitat article 169 TFUE estableix expressament que la Unió contribuirà a protegir la salut, la seguretat i els interessos econòmics dels consumidors, com també a promoure el seu dret a la informació, a l'educació i a organitzar-se

per salvaguardar els seus interessos. Sobre aquesta base jurídica i les prèvies existents s'han dut a terme una sèrie d'actuacions sectorials en matèria de representació per a la protecció dels interessos comuns dels consumidors, d'educació i informació dels consumidors o de respecte efectiu dels seus drets.

A títol il·lustratiu pel que ara interessa a l'objecte del Dictamen, cal dir que el Parlament Europeu ha participat activament en la protecció dels consumidors de la Unió, en un intent de compatibilitzar els seus interessos amb els del mercat, de manera que la política en aquest àmbit ha superat la mera harmonització tècnica de les normes dins del mercat interior per esdevenir un dels factors que contribueixen a aconseguir l'objectiu de l'Europa dels ciutadans. Com a mesures legislatives rellevants i recents adoptades podem citar, sense ànim exhaustiu i per ordre cronològic, la Directiva 2011/83/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre, sobre els drets dels consumidors; el Reglament (UE) 2017/2394, de 12 de desembre, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2017, sobre la cooperació entre les autoritats nacionals responsables de l'aplicació en matèria de protecció dels consumidors i pel qual es deroga el Reglament (CE) núm. 2006/2004; la Directiva (UE) 2019/2161, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de novembre, relativa a la millora de l'aplicació i la modernització de les normes de protecció dels consumidors de la Unió, o també la Directiva (UE) 2020/1828, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre, relativa a les accions de representació per a la protecció dels interessos col·lectius dels consumidors.

Aquestes dues darreres van ser adoptades en el marc de la iniciativa «Nou marc per als consumidors», adoptada l'11 d'abril de 2018, que tenia per objecte reforçar l'aplicació de la legislació de la Unió en matèria de consum davant del risc creixent d'infraccions i modernitzar les normes de protecció dels consumidors en vista de l'evolució del mercat.

Finalment, hem de posar de manifest que en l'actualitat i durant el període 2020-2025 es troba vigent la «Nova Agenda del Consumidor. Reforçar la resiliència del consumidor per a una recuperació sostenible» (Document COM/2020/696 final, de 13 de novembre), que conté com a un dels cinc àmbits prioritaris principals «la tutela i el respecte dels drets dels consumidors».

Quant al context normatiu estatal en què s'emmarca la norma objecte de Dictamen, cal apuntar que la primera iniciativa legal en la matèria va ser la Llei 26/1984, de 19 de juliol, general per a la defensa de consumidors i usuaris, norma que va ser objecte del Dictamen del Consell Consultiu núm. 78, de 16 d'octubre de 1984 (tot i que no es va pronunciar sobre el capítol IX dedicat a les infraccions i sancions), i de la Sentència del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de gener.

Aquesta Llei i altres normes de transposició de directives van ser refoses en un únic text en virtut de la delegació legislativa continguda en la disposició addicional cinquena de la Llei 44/2006, de 29 de desembre, de millora de la protecció de consumidors i usuaris, per mitjà del Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre (en endavant, RDLEG). El mencionat text refós ha estat objecte de successives modificacions, fonamentalment per tal d'incorporar la normativa europea, que es troben explicitades en l'apartat VIII del preàmbul del RDL, al qual ens remetem. La darrera modificació és la duta a terme pel Reial decret llei 24/2021 objecte de dictamen.

En la mesura que el nostre pronunciament ja hem dit que se centra en la potestat sancionadora en matèria de defensa dels consumidors i usuaris, hem de fer notar l'existència, a més de l'anterior, de diferents normes legals, que directament o indirecta es destinen a la protecció dels consumidors i usuaris (com ara, per posar un exemple, la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria) o altres lleis sectorials que estableixen que l'incompliment de les seves obligacions seran sancionades com infraccions de consum. També cal fer

esment del Reial decret 1945/1983, de 22 de juny, pel qual es regulen les infraccions i sancions en matèria de defensa del consumidor i de la producció agroalimentària. L'esmentada norma reglamentària, tot i ser anterior a la Llei 26/1984, va trobar validesa en la seva disposició final segona, que va ser revalidada per la STC 29/1989, de 6 de febrer, i posteriorment recollida en la disposició final tercera del Reial decret legislatiu 1/2007. No obstant això, és clar que el Reial decret 1945/1983 no és d'aplicació a les comunitats autònomes que hagin legislat sobre la matèria —que són totes— si no és que expressament es remetin a aquesta norma o a la normativa vigent, però sí que, en el seu moment, va constituir un referent per a l'establiment del seu règim sancionador.

Pel que fa al marc normatiu de la Generalitat, podem destacar que ja ben aviat es va disposar d'una normativa pròpia en matèria de consum, exponent de la qual va ser la Llei 1/1990, de 8 de gener, sobre la disciplina del mercat i de defensa dels consumidors i dels usuaris o la Llei 3/1993, de 5 de març, de l'Estatut del consumidor. En l'actualitat, la norma capçalera en aquesta matèria és el Codi de consum de Catalunya (en endavant, Codi de consum o Cc), aprovat per la Llei 22/2010, de 20 de juliol, que és un text innovador, tant des del punt de vista formal com material, atès que incorpora «nombroses novetats, fruit de l'experiència obtinguda de l'activitat de la mateixa Administració», que «ha permès incorporar solucions ja adoptades per les legislacions més modernes i avançades i corregir situacions que no estaven ben resoltes per la normativa anterior o que senzillament no s'hi preveien» (preàmbul Cc) i que ha unificat en un sol text les disposicions normatives en matèria de consum que s'havien anat dictant des dels anys 90.

La precitada norma dedica el llibre tercer a la disciplina de mercat i els drets de les persones consumidores. Dins d'aquest, el seu títol III regula les infraccions i les sancions i el IV, el procediment sancionador. Precisament i pel que fa a aquest darrer, és d'aplicació el Decret 151/2013, de 9 d'abril, sobre

la potestat sancionadora en matèria de consum i sobre el procediment de restitució de quantitats percebudes indegudament, reposició de la situació alterada i rescabament de danys i perjudicis. Aquesta norma, a més de regular els procediments de restitució, reposició i rescabament, fixa els òrgans competents per incoar, instruir i resoldre els procediments sancionadors en matèria de defensa de les persones consumidores i per acordar l'inici i arxiu de les diligències prèvies i els òrgans competents per adoptar les mesures cautelars (art. 1 Decret 151/2013).

Tot això tenint present que, amb caràcter general, el Decret 278/1993, de 9 de novembre, és aplicable als procediments sancionadors en els àmbits que són competència de la Generalitat, a excepció de la matèria tributària i la imposició de sancions en l'ordre social.

Quant a l'aspecte organitzatiu, mitjançant la Llei 9/2004, de 24 de desembre, es va crear l'Agència Catalana del Consum, configurada com a organisme autònom administratiu adscrit al Departament de la Generalitat competent en matèria de consum (art. 1.1 Llei 9/2004), i que té atribuïdes totes les competències que corresponen a la Generalitat en aquesta matèria, especialment la informació, la formació, l'educació, l'assessorament, la mediació, l'arbitratge, la inspecció i el control de la disciplina del mercat, la difusió, la promoció, el foment, les relacions institucionals i la defensa dels drets de les persones en l'àmbit del consum (art. 2.2 Llei 9/2004). L'estructura d'aquest organisme ha estat desplegada pel Decret 242/2005, de 8 de novembre.

A l'anterior normativa s'afegeixen un seguit de disposicions que es refereixen a altres vessants concrets de l'exercici de la competència en matèria de consum, com ara el Decret 198/2016, de 23 de febrer, sobre la inspecció de consum i control de mercat, el procediment de presa de mostres, les mesures

cautelars i altres actuacions inspectores o bé el Decret 98/2014, de 8 de juliol, sobre el procediment de mediació en les relacions de consum.

3. Fetes les consideracions anteriors, hem de fer esment del contingut de l'escrit de petició del Govern, ni que sigui molt succintament, perquè ens hi tornarem a referir en els propers fonaments jurídics, quan examinem les qüestions concretes que s'hi susciten.

Amb caràcter general, el peticionari considera que la regulació continguda al llibre sisè del RDL podria desapoderar la Generalitat de les seves competències assumides d'acord amb l'article 123 EAC, que són de caràcter exclusiu i que, específicament a la lletra a, inclouen «[l]a defensa dels drets dels consumidors i els usuaris, proclamats per l'article 28, i l'establiment i aplicació dels procediments administratius de queixa i reclamació». Així, considera que aquest reconeixement li hauria de permetre establir polítiques pròpies en aquesta matèria, tant d'acord amb l'article 110.1 EAC com amb l'article 111 EAC.

Per tant, segons el seu criteri, «el caràcter exhaustiu de la nova regulació [...] materialment desplaça la Generalitat de qualsevol desenvolupament en l'àmbit sancionador en la defensa dels drets dels consumidors». I aquests nous requeriments en la regulació del procediment sancionador «podrien esdevenir excessius en tant que es projecten més enllà de l'àmbit propi de la competència estatal, sense que la causa de la transposició de la Directiva 2019/1961 pugui esdevenir una habilitació per al desplaçament en bloc d'una competència pròpia de la Generalitat».

Així doncs, la incorporació de la Directiva europea no hauria de poder justificar una alteració de les regles de repartiment competencial per part de la disposició estatal, atès que la transposició del dret europeu a l'ordenament intern «s'ha d'ajustar al corresponent repartiment competencial» i «en aquest

cas haurien de correspondre a la Generalitat dins el seu àmbit competencial (art. 113 i 189.1 EAC)». Finalment, l'escrit al·lega que el RDL incorpora també un canvi en la regulació de les competències executives en matèria sancionadora que corresponen de manera exclusiva a la Generalitat, de manera que l'exercici de la potestat sancionadora ara es veu limitada per la nova regulació.

4. A l'últim, per tal de donar una resposta adequada a les crítiques indicades, estructurarem aquest Dictamen de la manera que descrivim a continuació. En el següent i segon fonament jurídic, exposarem els paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat en matèria de defensa dels consumidors i usuaris, en especial pel que fa a l'àmbit de la potestat sancionadora. A continuació, en el fonament jurídic tercer, ens dedicarem a l'aplicació de l'anterior paràmetre a la nova redacció que dona l'article 82.quatre RDL als articles 46, apartats 5 a 9; 48; 50, i 52, apartats 1 a 5, TRLGDCU, mentre que en el fonament jurídic quart ho farem respecte de l'article 52 bis, apartats 5 i 6, TRLGDCU, i de l'article 83 i la disposició final setena RDL.

Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria de defensa dels consumidors i usuaris, en especial en l'àmbit de la potestat sancionadora

Com s'ha exposat en el fonament jurídic anterior, el Govern qüestiona una sèrie de preceptes del llibre sisè RDL que modifiquen l'articulat del TRLGDCU, pel que fa a la potestat sancionadora. Cal doncs, en primer lloc, delimitar la matèria a què fan referència els dits preceptes per, després, exposar el règim competencial aplicable d'acord amb la Constitució i l'Estatut i, particularment, quant a la regulació i l'exercici de la potestat sancionadora.

1. En relació amb la primera de les qüestions, del contingut i la finalitat dels concrets preceptes sol·licitats es desprèn sense dificultat que el sector en el qual s'incardinen és el del «consum», en el vessant de la «defensa dels consumidors i usuaris», entesa aquesta com el conjunt de mecanismes per a la protecció dels drets de les persones consumidores en el marc de la seva relació amb empresaris, intermediaris o administracions que els presten béns i serveis. En concret, es refereixen a diversos aspectes de la potestat sancionadora en aquesta matèria com ara la fixació dels seus principis generals (art. 46 TRLGDCU), la qualificació i graduació de les infraccions (art. 48 TRLGDCU), les sancions accessòries (art. 50 TRLGDCU), la prescripció i caducitat d'infraccions i sancions (art. 52 TRLGDCU) i les administracions competents per a la imposició de sancions (art. 52 bis TRLGDCU).

És clar, doncs, que l'objectiu de les esmentades previsions és coadjuvar a la protecció de la salut, la seguretat i els legítims interessos econòmics dels consumidors i usuaris, d'acord amb el mandat als poders públics de l'article 51 CE, que troba la seva correspondència en l'article 49 EAC. I l'anterior, a través de la repressió d'actuacions i omissions que contravenen l'ordenament jurídic tot aplicant les corresponents sancions als responsables dels il·lícits administratius en aquest àmbit, per tal d'impedir la consolidació de situacions d'antijuridicitat.

Una vegada fixada la matèria a què es refereixen els preceptes sol·licitats, i des del vessant competencial, podem fer notar, en paraules del Consell Consultiu, que estem davant d'una competència «determinada per una finalitat i, malgrat que inclou mesures que, en si mateixes, pertanyen a disciplines jurídiques de tipus divers, des del punt de vista competencial, les facultats s'atorguen en virtut d'aquesta finalitat» (DCC núm. 78, F IV). Al respecte, l'Estat, tot i que, segons les clàusules de l'article 149.1 CE, manca d'un títol específic que l'habiliti per intervenir amb intensitat en aquest àmbit, ho ha fet a partir de diversos títols competencials, com veurem a continuació.

De fet, la intervenció del legislador estatal en aquest sector, que va començar, amb caràcter general, amb la promulgació de la primerenca Llei 26/1984, de 19 de juliol, general per a la defensa dels consumidors i usuaris, en virtut del principi rector recollit a l'article 51 CE (que, com és sabut, no és un títol atributiu de competències), va ser reconeguda per la jurisprudència constitucional ja des dels seus inicis, quan es va pronunciar sobre la dita Llei, basant-se en la consideració que la defensa del consumidor «se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias que sí han sido directa y expresamente tomadas en consideración por el art. 149.1 CE a los efectos de concretar las competencias del Estado». Per tant, «estamos ante una materia que dado su carácter pluridisciplinar, resulta en todo caso compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 15/1989, de 26 de gener, FJ 1, i, més recentment, recollint el mateix criteri, STC 54/2018, de 24 de maig, FJ 6, i 132/2019, de 13 de novembre, FJ 4).

Així doncs, amb el pas del temps, el dret de consum ha guanyat la seva pròpia autonomia fins arribar a constituir *per se* un sistema global de normes, principis, institucions i instruments jurídics, la finalitat del qual és garantir al consumidor davant de l'activitat empresarial una situació d'equilibri en el mercat de totes aquelles relacions jurídiques i negocials (STC 132/2019, FJ 4), i en el qual l'Estat pot incidir directament malgrat les competències exclusives que sobre defensa del consumidor i de l'usuari tenen les comunitats autònomes (mateixa STC, mateix fonament jurídic).

Aquesta especial caracterització de la defensa del consumidor per la doctrina constitucional com a concepte ampli i de contorns imprecisos fa que la norma que s'hi refereixi «pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias», com també que ens situï «a grandes rasgos y sin necesidad ahora de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la

legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1, en sus números 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 C.E., principalmente); es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los estatutos de autonomía» (STC 132/2019, FJ 4). Als anteriors preceptes atributius de competència, el legislador estatal i la jurisprudència constitucional han afegit també la possible intervenció de l'article 149.1.18 CE, en tractar aspectes concrets del règim sancionador en aquesta matèria, com exposarem posteriorment.

2. En concret, pel que ara ens ocupa, les clàusules competencials que, a criteri del legislador estatal, emparen la regulació objecte de dictamen, es troben en l'article 83 RDL sol·licitat, que modifica la disposició final primera RDLEG 1/2007, en la qual es detallen els títols competencials emprats pel legislador estatal per dictar, entre d'altres, el títol IV del llibre primer TRLGDCU, relatiu a la potestat sancionadora. Aquests títols han estat des d'un inici els continguts en els subapartats 1, 13 i 16 de l'article 149.1 CE, per bé que la modificació ara examinada afegeix expressament i específica la clàusula competencial del subapartat 18.

Val a dir, però, que l'esmentada disposició final, en la redacció que li dona l'article 83 RDL, cita indistintament aquests subapartats, sense concretar sobre quins preceptes objecte de dictamen es projecta cadascun. Per tant, partint d'aquesta circumstància, diferirem als propers fonaments jurídics la determinació, si escau, dels títols prevalents (tot i la dificultat que, ja ho avancem, suposa aquesta tasca) d'acord amb el caràcter, el sentit i la finalitat

dels preceptes qüestionats (STC 45/2015, de 5 de març, FJ 3, reproduïda per la STC 132/2018, de 13 de desembre, FJ 3), per tal de determinar si la seva intervenció vulnera la competència de la Generalitat en l'àmbit material del consum.

3. Cal assenyalar que, a diferència de l'Estat, en l'àmbit precitat, i pel que ara interessa als efectes del Dictamen, l'article 123 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva que inclou, en tot cas, i d'acord amb la lletra *a*, «[l]a defensa dels drets dels consumidors i els usuaris, proclamats per l'article 28, i l'establiment i l'aplicació dels procediments administratius de queixa i reclamació» i, amb la lletra *b*, «[l]a regulació i el foment de les associacions dels consumidors i els usuaris i llur participació en els procediments i afers que les afectin». Quant a la lletra *a*, l'article 28 EAC estableix que les persones, en la seva condició de consumidores i usuàries de béns i serveis, tenen dret a la protecció de la seva salut i seguretat, com també a la protecció de llurs interessos econòmics davant conductes abusives, negligents o fraudulentos. A l'anterior, podem afegir-hi que, per preservar i emparar aquests drets i interessos, i de conformitat amb el mandat als poders públics que efectua l'article 49 EAC, la Generalitat pot desenvolupar, de manera íntegra, les potestats legislativa i reglamentària i la funció executiva (art. 110.1 EAC). Certament, en el fonament jurídic primer hem vist que, en exercici de l'esmentada competència exclusiva en l'àmbit legislatiu s'ha aprovat, entre d'altres, el Codi de consum de Catalunya mitjançant la Llei 22/2010, que conté un marc jurídic força complet per a les relacions de consum enteses com la relació establerta entre, d'una banda, empresaris, intermediaris o l'Administració com a prestadora de béns i serveis i, d'altra banda, les persones consumidores, i que té com a objecte garantir la defensa i la protecció dels drets de les persones consumidores (art. 1 Llei 22/2010).

Tanmateix, com ja hem dit, la interferència dels esmentats títols estatals i l'aval obtingut per la doctrina constitucional des d'un principi, a la pràctica,

han configurat la competència de la Generalitat com a compartida, exercida en el marc de les bases o les condicions bàsiques dictades per l'Estat. En suma, en ser la matèria de defensa dels consumidors de caràcter pluridisciplinari i constituir un àmbit de concurrència competencial de diversos títols estatals habilitants que la Constitució reserva a l'Estat en l'article 149.1 CE, l'atribució estatutària de la competència de caràcter exclusiu (en el cas de la Generalitat ex art. 123 EAC) no exclou la capacitat de l'Estat per incidir en la seva configuració (STC 72/2021, de 18 de març, FJ 3, i, en el mateix sentit, STC 31/2010, de 28 de juny, que va pronunciar-se sobre el mencionat precepte estatutari i que va reiterar la projecció de les competències estatals ex art. 149.1 quan materialment correspongui sense necessitat que la norma estatutària incorpori clàusules de salvaguarda de les competències estatals).

4. Una vegada vista la singularitat de com els títols estatals afecten la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consum, hem de referir-nos ara a la seva projecció sobre el règim jurídic sancionador aplicable a aquest sector, d'acord amb la nostra doctrina consultiva i la jurisprudència constitucional.

Com a qüestió prèvia cal posar de manifest que, tot i que amb l'aprovació per part del legislador estatal de la nova Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en endavant, LRJSP), no s'ha establert un règim administratiu sancionador comú de caràcter bàsic ex article 149.1.18 CE, en la norma precitada es reiteren, amb alguna modificació, els principis constitucionals d'obligatòria observança en l'exercici de la potestat sancionadora per part de les administracions públiques que ja figuraven en l'anterior Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), com ara els de legalitat (art. 25), irretroactivitat (art. 26), tipicitat (art. 27) o proporcionalitat (art. 29), alhora que també, com a la Llei 30/1992, es preveuen normes concretes sobre la responsabilitat (art. 28), la prescripció

(art. 30) i la concurrència de sancions (art. 31). Per la seva banda, l'aprovació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, LPACAP) comporta la integració en el procediment administratiu comú de les particularitats del procediment sancionador, a la vegada que deroga el Reglament per a l'exercici de la potestat sancionadora aprovat pel Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost, que era d'aplicació supletòria. Així, per una part, introdueix certes referències a les particularitats del procediment de naturalesa sancionadora tot integrant-les en les disposicions del procediment comú i, per l'altra, singularitza de manera separada les normes comunes pel que fa a la iniciació (art. 63 i 64) i finalització del procediment sancionador (art. 85, 89 i 90), encara que sense pretensió d'exhaustivitat.

En conseqüència, tenint en compte l'anterior, és clar que «la Generalitat pot "adoptar medidas e incluso normas administrativas sancionadoras (STC 100/1991, de 13 de maig, FJ 4)"» (DCGE 16/2015, d'1 d'octubre, FJ 2.3). D'aquesta manera, cal recordar que l'article 159.1.b EAC reconeix la competència exclusiva de la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques, quant a les «potestats de control, inspecció i sanció en tots els àmbits materials de competència de la Generalitat», com també respecte a la capacitat per dictar «[l]es normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat» (art. 159.1.c EAC), ambdues competències «en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució». Addicionalment, el mateix precepte estatutari incorpora una clàusula general sobre la competència compartida de la Generalitat en tot allò relatiu al règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes no inclòs en l'anterior apartat 1 (art. 159.2 EAC).

A l'empara de les competències indicades, es pot recordar, a títol indicatiu, que la Generalitat ha dictat, entre d'altres, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que regula els elements estructurals del procediment sancionador (art. 102 a 106), i el Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de l'Administració catalana.

Dit això, és doctrina consolidada tant del Tribunal Constitucional (per totes, STC 142/2016, de 21 de juliol, FJ 3), com d'aquest Consell, que la potestat sancionadora no constitueix un títol competencial autònom sinó que resta vinculada a la matèria substantiva afectada. «Per tant, es tracta d'una potestat administrativa de naturalesa instrumental connectada necessàriament amb un àmbit material sobre el qual l'Estat o les comunitats autònomes tenen competències sectorials per regular el règim jurídic de l'activitat o el servei en qüestió» (DCGE 7/2020, de 5 d'agost, FJ 3.4.A, amb citació i remissió del DCGE 17/2014, de 14 d'agost, FJ 2). Això és, la competència sobre la regulació del règim sancionador segueix la competència substantiva i, per aquest motiu, es pot modular d'acord amb la «intensitat» o «l'abast» d'aquesta (DCGE 16/2015, FJ 2.3, amb citació de diversos DCGE i STC). Així, serà completa si la legislació sobre la matèria correspon competencialment a l'Estat i limitada si només li competeixen les bases o aquestes es restringeixen a uns mers criteris orientadors. En aquests darrers casos, la configuració del règim sancionador «quedarà acotada a l'ordenació de mínims i fixació de les línies principals, deixant el desenvolupament legislatiu a les comunitats autònomes» (DCGE citat, mateix fonament jurídic).

En aquesta línia, com vàrem sostenir en el DCGE 6/2013, de 8 de juliol, FJ 3.3, i reproduït en el DCGE 16/2015, FJ 2, l'Estat, llavors a l'empara de l'article 149.1.13 CE, pot establir un règim sancionador amb caràcter bàsic a partir d'«un catàlego mínimo de conductas —ampliable por el legislador autonómico—» (STC 156/1995, de 26 d'octubre, FJ 8), que s'hauran de

considerar infraccions. O de «tipos de carácter genérico o abierto» a fi de deixar «con claridad, un espacio para la legislación autonómica» (STC 135/2013, de 6 de juny, FJ 4.g). D'altra banda, pot també indicar «los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos». En qualsevol cas, «no son sino clasificaciones genéricas "necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas"» (STC 156/1995, FJ 8).

Ara bé, pel que ara interessa, cal apuntar que el Tribunal Constitucional s'ha referit en general i reiteradament a una «unitat fonamental de l'esquema sancionador» i a una «proscripció de les divergències irraonables» com a límit negatiu de la regulació que efectuin les comunitats autònomes a l'empara de les seves competències, fins i tot en el supòsit que es tracti de competències exclusives i que l'Estat manqui d'un títol sectorial específic (com és el de la defensa dels consumidors i usuaris). Segons aquesta doctrina, les disposicions autonòmiques s'han d'acomodar, en tot cas, a les garanties constitucionals de l'àmbit del dret sancionador (art. 25.1 CE, bàsicament), i no han d'introduir divergències no raonables ni desproporcionades amb la finalitat perseguida respecte del règim jurídic aplicable en altres parts del territori d'acord amb l'article 149.1.1 CE (STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8; 227/1988, de 29 de novembre, FJ 29, i 196/1996, de 28 de novembre, FJ 3). La intervenció d'aquest darrer precepte constitucional es justifica perquè «[e]l derecho administrativo sancionador creado por las comunidades autónomas puede implicar, sin duda, una afectación al ámbito de los derechos fundamentales, pues la previsión de ilícitos administrativos supone siempre una delimitación negativa del ámbito de libre ejercicio del derecho» i encara que en aquell supòsit no s'aprecia, el Tribunal sosté que podria operar, també, quan es tractés de la matèria de defensa del consumidor i usuari (STC 87/1985, citada, FJ 8). En aquest sentit, la regulació de les infraccions i sancions que facin les comunitats autònomes romandrà limitada als principis bàsics de l'ordenament

estatal, atenint-se a l'article 149.1.1 CE i al procediment administratiu comú de l'article 149.1.18 CE (STC 124/2003, de 19 de juliol, FJ 8, amb citació de les STC 87/1985 i 227/1988).

En consonància amb l'anterior, i pel que fa a aspectes concrets d'aquest règim sancionador, que coincideixen amb alguns dels regulats en els preceptes sol·licitats, com ara la graduació de sancions o la prescripció d'infraccions i sancions, el Tribunal Constitucional ha acceptat la regulació estatal per tal com contenen principis i regles enquadrables en les bases del règim jurídic (art. 149.1.18 CE), que, a més, responen a les exigències derivades del tractament igual del qual els administrats són creditors ex article 149.1.1 CE (STC 124/2003, FJ 8), aquest darrer precepte constitucional també en relació amb l'article 149.1.13 CE, quant a les sancions accessòries i a la prescripció i caducitat d'infraccions i sancions (STC 142/2016, FJ 10), tot i que no sempre de manera coincident amb la doctrina d'aquest Consell.

En aquest sentit, hem reiterat que la competència derivada de l'article 149.1.1 CE, atès el seu caràcter expansiu, s'ha d'interpretar més restrictivament i només es pot admetre la seva invocació en els supòsits que estigui directament implicat l'exercici dels drets i deures constitucionals. Així, si la regulació de les «condicions bàsiques» limita les competències de les comunitats autònomes, es troba subjecta a dues condicions substancials: només pot afectar al contingut primari del dret (facultats elementals, límits essencials, deures fonamentals, prestacions bàsiques) i les condicions han de ser les imprescindibles o necessàries per garantir aquesta igualtat, que no pot consistir en una igualtat formal absoluta (DCGE 8/2020, de 20 d'agost, FJ 2.3.A, com també DCGE 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2.3, i 21/2015, de 3 de desembre, FJ 2.3).

Per acabar aquest apartat del fonament jurídic cal reiterar que, d'acord amb el que hem exposat, la regulació sancionadora sol·licitada, dictada pel

legislador estatal, serà o no constitucional i estatutària en gran part segons a qui correspongui l'ordenació principal de la matèria substantiva amb la qual es connecta. No obstant això, ja podem avançar que l'examen en aquests termes, que seria el més adequat, topa amb una dificultat que prové de dues situacions. En primer lloc, que no ha estat impugnada la constitucionalitat o l'estatutarietat del catàleg d'infraccions (art. 47 TRLGDCU) i sancions (art. 49 TRLGDCU) en matèria de consum de les quals porten causa i s'associen indissolublement tres dels cinc preceptes sol·licitats (art. 48 —qualificació i graduació de les infraccions—, 50 —sancions accessòries— i 52 —prescripció i caducitat—). De fet, la profusa normativa de l'Estat sobre infraccions i sancions establerta en aquest àmbit és vigent des de fa dècades i, com hem dit, la modificació ara operada tampoc és qüestionada pel Govern. En segon lloc, la particular construcció de la defensa del consumidor com una matèria multidisciplinària en què intervenen diferents títols competencials estatals difícils de separar, atès el seu caràcter transversal. Pel que ara ens ocupa, aquesta particularitat ha tingut també el seu reflex directe en la configuració d'un règim sancionador unitari que pretén verificar i reprimir actuacions i omissions establertes en l'ordenament jurídic regulador de les relacions de consum, tot i no disposar l'Estat, com hem vist, d'una competència substantiva sobre la matèria.

Fetes les consideracions anteriors, en tot cas cal determinar si, en la regulació dels preceptes objecte de dictamen, el legislador estatal s'ha excedit de l'abast que li permet una matèria titllada de «compartida» amb les comunitats autònomes per la doctrina constitucional que, en síntesi, ha de consistir en una regulació de mínims que permeti el seu desenvolupament i l'aplicació per part d'aquestes.

5. En darrer terme, pel que fa a l'argumentació estatal en el preàmbul de la norma (apt. VIII), que amb el llibre sisè RDL es du a terme la transposició de la Directiva (UE) 2019/2161, cal tenir en compte, com han dit repetidament

aquest Consell (per tots, DCGE 11/2017, de 19 de setembre, FJ 2.3.D) i el Tribunal Constitucional (darrerament, STC 123/2021, de 3 de juny, FJ 4), que l'execució del dret europeu és neutre i en cap cas no pot alterar el sistema intern de distribució de competències. Conseqüentment, en la seva incorporació, les normes estatals de transposició no han de ser necessàriament bàsiques (STC 68/2021, de 18 de març) i la Generalitat pot exercir les seves competències a l'empara dels articles 113 i 189 EAC. D'altra banda, cal fer notar addicionalment que no tots els preceptes objecte de petició de Dictamen deriven del mandat de transposició de la Directiva esmentada, cosa que es posarà en relleu en els propers fonaments jurídics quan s'examinin els concrets preceptes sol·licitats.

Tercer. L'examen de l'adequació al marc constitucional i estatutari de l'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, en la nova redacció que dona als articles 46, apartats 5 a 9; 48; 50, i 52, apartats 1 a 5, TRLGDCU

En aquest fonament jurídic examinarem els articles 46, apartats 5 a 9; 48; 50, i 52, apartats 1 a 5, TRLGDCU, en la redacció que els dona l'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, objecte de la present sol·licitud de dictamen.

1. El primer dels preceptes qüestionats, l'article 46 TRLGDCU, disposa, en els apartats 5 a 9, el següent:

«Artículo 46. *Principios generales.*

[...]

5. Cuando el mismo hecho y en función de idéntico ataque a los intereses públicos pueda ser calificado como infracción con arreglo a dos o más preceptos de esta Ley o de otras normas sancionadoras, se aplicará el que prevea más específicamente la conducta realizada y, si todos ofrecieran los mismos

caracteres, el que establezca mayor sanción, sin perjuicio de que prevalezcan y sean de aplicación preferente las disposiciones sectoriales respecto de aquellos aspectos expresamente previstos en las disposiciones del derecho de la Unión Europea de las que traigan causa.

6. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida, sin perjuicio de que, al calificar la infracción o al fijar la extensión de la sanción, se tengan en cuenta todas las circunstancias.

7. Cuando se trate de hechos concurrentes constitutivos de infracción, procederá la imposición de todas las sanciones o multas previstas en esta y las otras Leyes aplicables para cada una de las infracciones. No obstante, al imponer las sanciones, se tendrán en cuenta, a efectos de su graduación, las otras sanciones recaídas para que conjuntamente resulten proporcionadas a la gravedad de la conducta del infractor.

Se considerará que hay hechos concurrentes constitutivos de infracción cuando el mismo sujeto haya incumplido diversos deberes que supongan diferentes lesiones del mismo o de distintos intereses públicos sin que una de las infracciones conlleve necesariamente la otra, aunque haya servido para facilitarla o encubrirla, y ello con independencia de que se refieran a los mismos productos o servicios, o que esos incumplimientos sean sancionables conforme al mismo tipo de infracción.

8. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se sancionará como única infracción, aunque valorando la totalidad de la conducta, la pluralidad continuada de acciones u omisiones idénticas o similares realizadas por un sujeto en relación con una serie de productos o prestaciones del mismo tipo.

9. Cuando se vean afectados los intereses generales, colectivos o difusos de los consumidores y usuarios, las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en esta norma, o en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, tendrán la consideración de partes interesadas en el procedimiento administrativo sancionador correspondiente cuando el objeto de las actuaciones administrativas coincida con los fines establecidos en sus respectivos Estatutos.»

A) El preàmbul del Reial decret Llei, referint-se en general a la modificació que fa del títol IV TRLGDCU, relatiu a la potestat sancionadora en l'àmbit de consum, que és on s'incardina l'article 46, afirma que, atesa la rellevància dels canvis que s'han d'introduir, i a l'objecte de la transposició completa de la Directiva (UE) 2019/2161, i de garantir l'aplicació efectiva a Espanya del Reglament (UE) 2017/2394, s'ha considerat necessari abordar una revisió íntegra de l'esmentat títol IV. Afegeix que, amb aquesta reforma, es dona compliment també al mandat previst a la disposició final quarta de la Llei 44/2006, de 29 de desembre, de millora de la protecció dels consumidors i usuaris, segons la qual el Govern, en el termini de dos anys des de la seva entrada en vigor, havia de remetre a les Corts Generals un projecte de Llei de modificació de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris que establís les regles sobre infraccions i sancions en matèria de consum. Acaba assenyalant, finalment, que amb la regulació que el Reial decret Llei fa del règim sancionador es pretén garantir el legítim exercici de les competències assumides per les comunitats autònomes en aquesta matèria, així com la lliure circulació de béns i serveis al si del mercat europeu i la igualtat bàsica dels drets dels ciutadans, en tractar-se de normativa bàsica de l'Estat.

Pel que fa més específicament al precepte que ara ens ocupa, el preàmbul declara que regula la possible concurrència d'infraccions i delictes, o d'infraccions administratives entre si, o de normes repressives de qualsevulla naturalesa davant uns mateixos fets. En aquest context, la defensa de les persones consumidores s'ha de posar en relació amb altres diverses matèries que, en casos concrets, suposen la dita concurrència. Així, afirma que la solució que s'estableix per a aquesta situació resta condicionada pel principi *non bis in idem* i per la interpretació que d'aquest n'ha fet el Tribunal Constitucional. D'altra banda, assenjala que l'apartat 9, seguint reiterades recomanacions del Defensor del Poble, confereix a les associacions de consumidors legalment constituïdes la condició d'interessat en els procediments que versin sobre

interessos generals, col·lectius o difusos, dels consumidors i usuaris (apt. VIII preàmbul).

Per la seva part, la sol·licitud de dictamen considera que les previsions contingudes en els cinc apartats de l'article 46 que presenten dubtes de constitucionalitat regulen «aspectes que completen el règim sancionador a efectes de donar ple compliment als principis que es deriven de l'art. 25 de la CE, però que no ha de comportar el necessari desplaçament de l'àmbit competencial de la Generalitat». En fi, entén que «el compliment dels principis constitucionals també incumbeix a la Generalitat en la seva actuació, sobretot en l'exercici de la potestat normativa de què disposa en aquest àmbit».

B) Delimitat l'abast dels termes en què es plantegen els dubtes de constitucionalitat, procedirem tot seguit a l'examen de l'article 46 TRLGDCU en els cinc apartats qüestionats.

Abans que res, però, cal dir que aquest precepte no és transposició de la Directiva (UE) 2019/2161, tot i que aquesta faci referència també, en els articles 8.2.e, 8 *ter*.3.e i 24.2.e, al fet que, en la imposició de sancions, els estats membres han de tenir en compte, entre altres criteris, les que un altre Estat hagi pogut imposar al comerciant per la mateixa infracció en casos transfronterers. De fet, tant els articles 29.5 i .6 i 31 LRJSP (amb caràcter general per al règim sancionador) com l'article 46.2 TRLGDCU fins ara vigent en matèria de consum (que permet la suma o acumulació de sancions en el supòsit que concorrin infraccions diferents), ja es referien a les situacions de concurrència que ara es regulen més acuradament.

Així doncs, les modificacions que incorpora l'article 46 TRLGDCU se centren a regular d'una forma tècnicament més correcta i més clara els conflictes que es poden produir entre normes sancionadores de naturalesa administrativa, i també els relatius a la concurrència de fets constitutius d'infracció. Val a dir

que el dret català regula mínimament la concurrència de sancions, ja que es limita a reproduir el principi *non bis in idem* (art. 312-9 Cc), alhora que al·ludeix, sense regular-les, a les infraccions continuades, a propòsit del còmput de la prescripció (art. 335-1 Cc).

Fetes les anteriors precisions, hem de recordar que la disposició final setena, paràgraf cinquè, del Reial decret llei invoca els títols competencials de l'article 149.1.1, .6, .8, .13, .16 i .18 CE (i, de manera semblant, l'art. 83 RDL) sense identificar els preceptes en els quals es projecta cadascun d'ells. Sobre la regulació d'un dret administratiu sancionador ja ha quedat dit en el fonament jurídic anterior que la que hagi estat dictada pel legislador estatal serà constitucional si li correspon també l'ordenació (amb un abast diferent segons derivi d'un títol exclusiu o compartit) de la matèria substantiva amb la qual es connecta. Ara bé, pel que fa a l'article 46 TRLGDCU, que ara ens ocupa, és innecessària l'especificació de cap vincle amb preceptes concrets del TRLGDCU, ja que partint del caràcter compartit de la matèria de consum (STC 15/1989, de 26 de gener, FJ 1; 54/2018, de 24 de maig, FJ 6, i 132/2019, de 13 de novembre, FJ 4), n'hi ha prou amb la seva simple lectura per afirmar que l'Estat regula els principis generals que han de regir la potestat sancionadora de les administracions competents en aquest àmbit a partir de l'article 149.1.18 CE com a títol habilitant.

Aquest precepte constitucional reconeix que l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.18 CE, té reconeguda la capacitat per regular els elements essencials que garanteixin un règim jurídic unitari aplicable a totes les administracions públiques (STC 132/2018, de 13 de desembre, FJ 3, fent citació de la STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3). Per tant, per establir els principis i les regles bàsiques que regeixen les potestats administratives conferides a les administracions públiques per al compliment dels seus fins (STC 132/2018, FJ 3, fent citació de la STC 227/1988, FJ 24), entre les quals es troba la potestat sancionadora, l'exercici de la qual s'emmarca en les garanties constitucionals

dels articles 9.3, 25 i 103.1 CE, entre d'altres. Aquest seria el cas dels articles 25 a 31 LRJSP, inclosos en una Llei que no s'ocupa de les relacions *ad extra* de les administracions públiques però que comprèn qüestions tan substantives i amb una clara incidència externa com són els principis de la potestat sancionadora (STC 132/2018, FJ 2). Cal dir que la intensitat i l'extensió d'aquestes bases podrà ser «tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración [SSTC 93/2017, de 6 de julio, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3]» (STC 132/2018, esmentada, FJ 4), i més incidència tinguin en els drets i interessos dels administrats (DCGE 23/2015, de 17 de desembre, FJ 2).

Certament, la garantia d'un tractament comú davant les administracions és un dels objectius de les bases en aquesta matèria, però cal insistir que les dites bases «[o]rdinàriament han de ser principis o directrius que permetin un desenvolupament legislatiu, de forma que no arribin a un nivell de detall o completesa que pràcticament impedeixi l'adopció de polítiques pròpies autonòmiques (STC 50/1999, FJ 3, i 130/2013, de 4 de juny, FJ 6), com diu també l'article 111 EAC, en relació amb la Generalitat» (DCGE 1/2020, de 23 de gener, FJ 3).

En conseqüència, tenint en compte l'anterior, s'ha d'assenyalar, com ja hem indicat, que «la Generalitat pot "adoptar medidas e incluso normas administrativas sancionadoras (STC 100/1991, de 13 de maig, FJ 4)"» (DCGE 16/2015, FJ 2.3). I que, en aquest sentit, l'article 159.1.b EAC reconeix la competència exclusiva de la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques, «en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució» quant a les «potestats de control, inspecció i sanció en tots els àmbits materials de competència de la Generalitat».

Així doncs, per a la nostra anàlisi partirem del fet que la regulació substantiva del nou article 46 TRLGDCU gaudeix, des d'aquesta perspectiva, de la presumpció de constitucionalitat. D'aquesta manera, l'Estat resta habilitat, a l'empara de l'article 149.1.18 CE, per establir uns principis generals bàsics per a l'exercici de la potestat sancionadora de les administracions competents en l'àmbit del consum, sempre, és clar, que es limiti a un mínim denominador comú unitari que deixi marge a les comunitats autònomes per a l'exercici de les seves competències, com hem explicat abans.

C) A partir de les anteriors consideracions donarem resposta als dubtes que planteja el Govern en relació amb la constitucionalitat i l'estatutarietat dels apartats de l'article 46 TRLGDCU que han estat qüestionats. Per fer-ho, tractarem separatament, d'una banda, els apartats 5 a 8, que, com es desprèn del seu tenor literal i ja hem avançat, es refereixen als principis o les regles que han de regir el concurs de normes sancionadores i d'actuacions constitutives d'infraccions en les seves diverses manifestacions i, d'una altra, l'apartat 9, que tracta d'un àmbit diferent, com és la condició de part interessada en el procediment administratiu sancionador.

a) Començant pels apartats 5 a 8, el primer que cal dir és que, alhora que matisen i perfilen millor el criteri de l'article 46.2, paràgraf segon, TRLGDCU fins ara vigent (el qual admet que la concurrència amb altres fets o infraccions pot comportar també l'exigència de responsabilitat per aquests), completen els principis del règim administratiu sancionador de la Llei 40/2015. És a dir, defineixen de forma més acurada els diferents supòsits de concurrència de normes i d'infraccions mitjançant l'establiment de les regles per resoldre'ls, totes aquestes presidides pel principi de proporcionalitat que el legislador estatal considera que es podria veure vulnerat per la mera aplicació de les normes en qüestió i la suma aritmètica de sancions.

En efecte, el principi de proporcionalitat, que, com hem dit, ja ha estat positivitzat per l'article 29 LRJSP en referència a les sancions administratives en general, es tradueix en la prohibició de l'excés en el dret sancionador, constituint un límit implícit a l'actuació del legislador en la restricció dels drets individuals. Aquest principi limitador s'infereix, sobretot, de l'article 25.1 CE i també dels articles 1.1, 9.3, 10.2 CE, en la mesura que consagren la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics i el principi de legalitat, que determinen també la submissió a canons de racionalitat basats en el respecte i l'adequat tractament dels drets i les llibertats dels ciutadans.

Això és el que fa l'apartat 5 de l'article 46 TRLGDCU en regular, de forma semblant a l'article 8 del Codi penal (CP), el concurs aparent de lleis o de normes (tant si són del mateix TRLGDCU com d'altres normes sancionadores). Efectivament, sobre la base del fet que el principi *non bis in idem* impedeix la imposició de dues sancions quan s'aprecii identitat de subjecte, fet i fonament (STC 107/1989, de 8 de juny, FJ 1; 150/1991, de 4 de juliol, FJ 9, i 221/1997, de 4 de desembre, FJ 3), aquest apartat disposa, seguint el criteri de la proporcionalitat, que, si en el cas de concurrència de normes no n'hi ha una que sigui més específica que l'altra, s'ha d'aplicar la que estableixi una sanció més alta (principi d'absorció), sens perjudici que, en determinats casos, puguin prevaldre les disposicions sectorials.

El mateix criteri segueix l'apartat 6 de l'article 46 TRLGDCU per resoldre el concurs medial d'infraccions (quan d'una infracció se'n deriva necessàriament la comissió d'una altra o altres), en disposar, en aquest cas seguint els articles 77.1 CP i 29.5 LRJSP, que s'ha d'imposar únicament la sanció corresponent a la infracció més greu comesa. Ho completa dient que, en qualificar la infracció o fixar l'extensió de la sanció, s'han de tenir en compte totes les circumstàncies.

L'apartat 7 del mateix article regula el concurs real d'infraccions (fets concurrents constitutius d'infracció), tot reproduint el mateix criteri que ja preveu el paràgraf segon (*in fine*) de l'article 46.2 TRLGDCU fins ara vigent, és a dir, parteix de la regla que cal aplicar totes les sancions o multes previstes al TRLGDCU o a d'altres lleis aplicables per a cadascuna de les infraccions comeses. Ara, però, la nova redacció incorpora expressament el criteri de la proporcionalitat, quan matisa que, en imposar les sancions, s'han de tenir en compte, a efectes de la seva graduació, les altres sancions que hi hagin recaigut per tal que, conjuntament, resultin proporcionades a la gravetat de la conducta de l'infractor. Al mateix temps, defineix quan s'ha de considerar que hi ha fets concurrents constitutius d'infracció.

Idèntic criteri inspira l'apartat 8, segons el qual s'ha de sancionar com a una única infracció la pluralitat continuada d'accions o omissions idèntiques o similars realitzades per un mateix subjecte en relació amb una sèrie de productes o prestacions del mateix tipus, tot i que valorant també la totalitat de la conducta. De fet, es tracta d'una regla molt semblant a la que, també amb caràcter bàsic, ja conté l'article 29.6 LRJSP, que defineix com a infracció continuada la realització d'una pluralitat d'accions o omissions que infringeixin el mateix o semblants preceptes administratius, en execució d'un pla preconcebut o aprofitant una ocasió idèntica.

En síntesi, de l'examen que acabem de fer dels apartats 5 a 8 de l'article 46 TRLGDCU, resulta que contenen principis generals del dret sancionador que constitueixen concrecions, en l'àmbit del concurs de normes sancionadores o de conductes constitutives d'infraccions, dels postulats que deriven de l'article 25 CE. De fet, es tracta, com hem pogut veure, de principis que són d'aplicació general en qualsevol àmbit del dret sancionador (els trobem també en altres lleis, com la mateixa LRJSP o el Codi penal) i que, per aquest motiu, s'han de

considerar normes bàsiques legítimament dictades a l'empara de l'article 149.1.18 CE.

En conclusió, l'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, en la nova redacció que dona als apartats 5 a 8 de l'article 46 TRLGDCU, no vulnera les competències de la Generalitat de l'article 123 EAC i troba empara en l'article 149.1.18 CE.

b) Examinarem a continuació l'apartat 9 de l'article 46, el qual, com també ha quedat transcrit a l'inici d'aquest fonament jurídic, confereix a les associacions de consumidors legalment constituïdes (ja ho siguin d'acord amb l'art. 37 TRLGDCU o amb la legislació autonòmica) la condició de part interessada en els procediments que versin sobre interessos generals, col·lectius o difusos, dels consumidors i usuaris, quan l'objecte de les actuacions administratives de què es tracti coincideixi amb els fins establerts en els seus respectius estatuts. Val a dir, respecte a aquest apartat, que la sol·licitud de dictamen fonamenta els seus dubtes de constitucionalitat en els mateixos arguments emprats per als altres que el precedeixen, tot i que regula una matèria qualitativament diferent a la d'aquests darrers. És a dir, el tracta com si regulés també un principi general del dret sancionador que desplaçés l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya quan, en realitat, com hem dit, és una norma estrictament procedimental, en la mesura que reconeix la condició d'interessat a determinades entitats en el procediment administratiu sancionador en l'àmbit del consum.

Com és sabut, la competència sobre procediment administratiu és una competència connexa *ratione materiae* a les que, respectivament, l'Estat o les comunitats autònomes ostenten per a la regulació del règim substantiu de cada activitat o servei, ja que el procediment és la forma de dur a terme la dita activitat administrativa d'acord amb el dret (STC 33/2018, de 12 d'abril, FJ 11). De fet, així ho reflecteix l'article 159.1.c EAC, que ja hem indicat que

atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat, en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 CE.

La Constitució, però, ha reservat en exclusiva a l'Estat el procediment administratiu comú (art. 149.1.18), entès com «la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 227/1988, FJ 32, i STC 166/2014, de 22 d'octubre, FJ 4). Així, dèiem, està «configurat, per una banda, com a conjunt de tràmits als quals ha de subjectar-se l'Administració pública per prendre les seves decisions i, per l'altra, com a garantia de la participació dels interessats en la presa d'aquestes decisions i principal via de defensa dels seus drets subjectius» (DCGE 23/2015, FJ 2). Tot això tenint en compte que «no "toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo"» (STC 55/2018, de 24 de maig, FJ 4, fent citació de la STC 50/1999, FJ 3, i, en el mateix sentit, DCGE 23/2015, FJ 2).

Cal assenyalar que la doctrina constitucional ha inclòs també en la competència estatal examinada l'aprovació de principis i regles de «procedimiento administrativo común singular», entès com l'establert en l'esfera de l'article 149.1.18 CE, però adreçat a una forma específica de

potestat o activitat de l'Administració (STC 45/2015, FJ 6.c, fent citació de la STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 8).

Això suposa que l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.18 CE, pot establir regles bàsiques que regulin el procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, incloent-hi el sancionador i el de reclamació de responsabilitat (art. 1 LPACAP). Aquestes regles, en el marc de l'article 24.2 CE, comprenen la consideració d'interessat en tant que determina l'atribució de drets pel que fa a la tramitació i desenvolupament del procediment i l'eventual impugnació de la resolució final (art. 13 LPACAP). En aquest sentit, precisament, l'article 4.2 LPACAP estableix, amb caràcter bàsic, que les associacions i les organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials seran titulars d'interessos legítims col·lectius en els termes que la llei reconegui.

En conseqüència, el que ara fa l'apartat 9 de l'article 46 TRLGDCU per a l'àmbit del consum és reconèixer de forma expressa la condició de part interessada a les associacions de consumidors i usuaris per intervenir activament en els procediments administratius sancionadors que versin sobre interessos generals, col·lectius o difusos, dels consumidors i usuaris, al llarg de les diferents fases del procediment, amb l'únic requisit que l'objecte de les actuacions administratives de què es tracti coincideixi amb els fins establerts en els seus respectius estatuts. De fet, l'article 24.1 TRLGDCU, pel que fa al règim jurídic bàsic de les esmentades associacions, estableix que les associacions (o les cooperatives) que reuneixin els requisits exigits en l'esmentat títol o en la normativa autonòmica que els sigui aplicable poden representar (a més dels interessos dels seus associats o de l'associació) els interessos generals, col·lectius o difusos, dels consumidors.

En qualsevol cas, l'establiment d'aquesta regla bàsica relativa a la condició d'interessat en el procediment administratiu sancionador no exclou l'exercici

de les competències substantives de la Generalitat sobre consum a l'empara de l'article 123 EAC, ja citat, i en concret, les previstes a la seva lletra *b*, sobre la «regulació i el foment de les associacions dels consumidors i els usuaris i llur participació en els procediments i afers que les afectin».

Per les raons exposades, hem de concloure que l'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, en la redacció que dona a l'apartat 9 de l'article 46 TRLGDCU, no vulnera les competències de la Generalitat de l'article 123 EAC i troba empara en l'article 149.1.18 CE.

2. El segon dels preceptes objecte de dictamen és l'article 48 TRLGDCU, relatiu a la qualificació i la graduació de les infraccions, que estableix:

«Artículo 48. *Calificación y Graduación de las infracciones.*

1. Las infracciones contrarias a la salud de los consumidores y usuarios recogidas en las letras a) b) y c) del artículo anterior se calificarán de conformidad con lo previsto en el artículo 35 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de Sanidad. Las mismas reglas, adaptando las referencias al bien jurídico protegido, se aplicarán respecto a las infracciones lesivas de la seguridad de los consumidores y usuarios.

2. Cuando no sea de aplicación lo previsto en el apartado anterior, las infracciones se calificarán inicialmente por los caracteres de la acción u omisión y de la culpabilidad del responsable conforme a las siguientes reglas:

a) Las infracciones de los apartados f), g), i), k), l), m), n), ñ), p), q) y t) del artículo 47 se calificarán como leves, salvo que tengan la consideración de graves de acuerdo con el apartado tercero de este artículo.

b) Las infracciones de los apartados d), e), h), j), o), r) y s) se calificarán como graves, salvo que tengan la consideración de muy graves de acuerdo con el apartado tercero de este artículo.

c) Los reglamentos de los diferentes productos, actividades y servicios podrán concretar la gravedad de las especificaciones de infracción que prevean atendiendo a los criterios señalados en esta Ley, sin que en ningún caso puedan

constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites que esta Ley contiene.

3. Las infracciones que, de acuerdo con el apartado anterior, merezcan en principio la calificación de leve o grave de acuerdo con el apartado anterior serán calificadas respectivamente como graves o muy graves si concurriere alguna de las siguientes circunstancias:

a) Haber sido realizadas aprovechando situaciones de necesidad de determinados bienes, productos o servicios de uso o consumo ordinario y generalizado, así como originar igual situación.

b) Haberse realizado explotando la especial inferioridad, subordinación o indefensión de determinados consumidores o grupos de ellos.

c) Cometerse con incumplimiento total de los deberes impuestos o con una habitualidad, duración u otras circunstancias cualitativas o cuantitativas que impliquen desprecio manifiesto de los intereses públicos protegidos por esta Ley.

d) Producir una alteración social grave, injustificada y previsible en el momento de la comisión, originando alarma o desconfianza en los consumidores o usuarios o incidiendo desfavorablemente en un sector económico.

e) Realizarse prevaliéndose de la situación de predominio del infractor en un sector del mercado.

f) Ser reincidente el responsable por la comisión de cualesquiera delitos o infracciones lesivas de los intereses de los consumidores o usuarios en las condiciones y plazos previstos en el artículo 29.3.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

4. Las infracciones que, de acuerdo con los apartados anteriores, merezcan en principio la calificación de grave o muy grave se considerarán respectivamente como leve o grave si antes de iniciarse el procedimiento sancionador el responsable corrigiera diligentemente las irregularidades en que consista la infracción siempre que no haya causado perjuicios directos, devolviera voluntariamente las cantidades cobradas, colaborara activamente para evitar o disminuir los efectos de la infracción u observara espontáneamente cualquier otro comportamiento de análogo significado.

No obstante, no se tendrá en cuenta lo dispuesto en el párrafo anterior, y se impondrá la sanción en su grado máximo, cuando se acredite alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que se trate de una infracción continuada o de una práctica habitual.
 - b) Que la infracción comporte un riesgo para la salud o la seguridad de los consumidores y usuarios, salvo que el riesgo forme parte del tipo infractor.
5. Cuando concurrieran circunstancias del apartado 3 con las del apartado 4 se podrán compensar para la calificación de la infracción.»

A) El legislador estatal declara en el preàmbul (apt. VIII) que la introducció d'aquest precepte és necessària per transposar completament la Directiva (UE) 2019/2161, ja que, al seu parer, sense la regulació de la graduació no és possible aplicar les disposicions sancionadores derivades del dret de la Unió. Així mateix, afirma que aquesta regulació dona compliment a la STC 10/2015, de 2 de febrer, que va declarar inconstitucional i nul el precedent article 50.1 TRLGDCU (relatiu a la graduació de les infraccions) «al entender que el precepto posponía la calificación de las infracciones a un momento aplicativo posterior y, por ende, externo a la previsión legal en contra de la vertiente material del derecho a la legalidad sancionadora recogido en el artículo 25.1 CE». Finalment, assenyala que s'ha optat per distingir les infraccions lesives de la salut i la seguretat (amb remissió, en aquest cas, a la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, per determinar-ne la gravetat) de la resta d'infraccions, les quals es qualifiquen inicialment com a lleus i greus «recogiendo los criterios incorporados por la Directiva (UE) 2019/2161 para determinar la gravedad final de la conducta».

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat, en la seva petició, sintetitza una única argumentació per als articles 46, apartats 5 a 9; 48; 50, i 52 TRLGDCU, per la qual cosa ens remetem al que hem dit en examinar l'article 46 TRLGDCU en el sentit que, a criteri del Govern, el compliment dels principis

constitucionals (en aquest cas, art. 25 CE) no ha de desplaçar la competència normativa de la Generalitat en aquest àmbit.

B) Respecte dels antecedents de l'article 48 TRLGDCU que ara es qüestiona, l'anterior regulació, continguda en l'article 50 TRLGDCU, rubricat «Graduación de las infracciones» disposava en el seu apartat 1 que: «1. Las infracciones podrán calificarse por las Administraciones públicas competentes como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia». Tal com hem vist que recull el preàmbul del RDL, aquest apartat va ser declarat inconstitucional i nul en la qüestió d'inconstitucionalitat resolta per la STC 10/2015, per les raons de caràcter material que allà s'exposen i que ja hem reproduït. Tot i que tornarem sobre aquest aspecte, ja podem avançar que, amb la nova regulació, s'observa un augment de la concreció dels criteris de graduació de les infraccions respecte a la normativa anterior i que s'apropa significativament al contingut i detall dels establerts a la normativa catalana.

En efecte, el Codi de consum, partint de la classificació de les infraccions en lleus, greus i molt greus (art. 332-1), conté els criteris de graduació per a la qualificació de les infraccions de lleus a greus (art. 332-3), que són: la quantia del perjudici produït i la reincidència, i de greus a molt greus (art. 332-4). En aquest darrer cas, cal prendre en consideració «a) Que produeixin una alteració social greu, que origini alarma o desconfiança en les persones consumidores o que les perjudiqui amb caràcter general amb relació a un sector econòmic. b) Que s'hagin comès aprofitant la situació especial de desequilibri o indefensió de determinades persones consumidores o de col·lectius especialment protegits. c) Que s'hagin comès valent-se de situacions de necessitat de determinades persones o de béns o serveis d'ús o consum ordinari i generalitzat. d) Que hagin creat o originat situacions de

necessitat a les persones consumidores. e) Que els infractors les hagin comeses valent-se de llur situació de predomini en un sector del mercat. f) Que hi hagi reincidència en infraccions greus, sempre que no siguin alhora conseqüència de la reincidència en infraccions lleus. g) Que s'hagi creat una situació de desproveïment d'un sector o una zona de mercat. h) Que la quantia del benefici obtingut com a conseqüència directa o indirecta de la infracció superi l'import màxim establert per a les sancions aplicables a les infraccions qualificades com a greus».

Finalment, cal tenir present que, malgrat el que s'entreveu en el preàmbul del Reial decret llei sobre l'article 48 TRLGDCU, no resulta evident que aquest precepte (dedicat, reiterem-ho, a la qualificació i graduació de les infraccions) efectui una transposició de la Directiva (UE) 2019/2161. I això perquè la norma europea estableix un seguit de criteris (no exhaustius i indicatius) per a la imposició de sancions, que han estat parcialment recollits en l'article 49 TRLGDCU, dedicat a les sancions. No obstant això, podem fer notar que també algun d'aquests criteris (com és el de les accions dutes a terme pel comerciant o el professional per mitigar o corregir els danys i perjudicis soferts pels consumidor) s'ha pres com a referència en l'apartat 4 de l'article 48 TRLGDCU quan inclou, com a criteri de graduació de les infraccions i de pas de la infracció molt greu a greu o de greu a lleu, el comportament del responsable en la correcció de les irregularitats i la col·laboració per evitar o disminuir els efectes de la infracció, a excepció que es tracti d'una infracció continuada o pràctica habitual o que comporti un risc per a la salut o seguretat dels consumidors i usuaris. Nogensmenys, com hem exposat en el fonament jurídic segon, en cas que es pogués considerar que el precepte examinat transposa efectivament la Directiva, no per això es converteix *per se* en una norma bàsica, sinó que cal atendre al seu contingut i la seva finalitat per determinar si ha estat dictat o no legítimament pel legislador estatal. I l'anterior perquè és el sistema de distribució competencial constitucional i estatutari el que determina a qui correspon la incorporació dels mandats de la Directiva i amb quin abast, i ho

pot fer la comunitat autònoma mateixa si aquesta té competències substantives en la matèria, com seria el cas de la Generalitat.

C) Tenint en compte l'anterior, procedirem a continuació a l'examen de la constitucionalitat i estatutarietat de l'article 48 TRLGDCU en la redacció que li dona l'article 82.quatre RDL.

Com en el supòsit de l'article 46 TRLGDCU, pel contingut i la finalitat del precepte és clar que estem davant d'una disposició enquadable en el règim sancionador en matèria de consum, atès que preveu la classificació i la graduació dels il·lícits administratius que han estat tipificats com a infraccions en l'article 47 TRLGDCU. Per tant, com hem dit també, cal tenir en compte que l'establiment dels diferents aspectes d'aquesta regulació sancionadora va lligat a la competència substantiva, de manera que la seva impugnació hauria de portar aparellada ineludiblement la de la regulació de la matèria a la qual el règim sancionador es connecta (DCGE 16/2015, FJ 1). En concret, perquè las «normas que tipifican infracciones y establecen sanciones no son sino parte de las normas que enuncian los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica como falta», per la qual cosa en són complement necessari (STC 156/1995, FJ 8).

En el que ara ens afecta, per a l'anàlisi de l'article 48 TRLGDCU, i atesos els títols que amb caràcter transversal habiliten l'Estat per intervenir en l'àmbit del consum, cal partir, doncs, de la validesa de la configuració de la matèria com a «compartida» que ha dut a terme la jurisprudència constitucional, per la qual cosa ens correspondrà analitzar el contingut concret del precepte i el seu abast per discernir si les seves disposicions tenen la condició de ser materialment bàsiques i si contravenen o no les competències de la Generalitat de l'article 123 EAC. Això anterior, en aquest cas, amb la dificultat afegida que no s'ha qüestionat l'abast de la constitucionalitat i estatutarietat del règim bàsic de la tipificació (extensíssima) d'infraccions que conté l'article 47

TRLGDCU —que, per cert, reformula i amplia la que establia l'antic article 49—, de què porta causa i a la qual es troba indissolublement lligat l'article 48 TRLGDCU.

Per dur a terme aquesta acció, hem de recordar d'antuvi dos dels principis de la potestat sancionadora que es projecten sobre la determinació normativa del règim sancionador i que deriven de les garanties constitucionals en aquest àmbit (art. 25.1 CE), de manera que vinculen tant el legislador estatal com l'autonòmic. En primer lloc, el principi de tipicitat, fixat en l'article 27 LRJSP, segons el qual només són infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals en una llei, infraccions que, de conformitat amb aquest mateix precepte han de ser classificades com a lleus, greus i molt greus. En segon lloc, el principi de proporcionalitat, reconegut a l'article 29 LRJSP, que es refereix específicament a la idoneïtat i la necessitat de la sanció a imposar i l'adequació a la gravetat del fet infractor però que, per la pròpia lògica del precepte, és d'aplicació també a la qualificació i graduació de les infraccions i a tot l'exercici de la potestat sancionadora, com hem tingut ocasió d'exposar en tractar l'article 46 TRLGDCU.

Així doncs, partint del fet que el legislador estatal pot preveure en el TRLGDCU un catàleg mínim d'infraccions, la legitimitat de l'abast del qual no ha estat qüestionada, cal avançar que l'establiment de la classificació d'aquestes i els criteris de graduació de la seva gravetat formen part del nucli sancionador aparellat a les infraccions, ja que tant la classificació com els criteris de graduació són un element essencial de la correspondència necessària entre aquelles i les sancions i respon, a més, al principi de tipicitat de les infraccions administratives ex article 27 LRJSP, exigit amb caràcter general i, per al cas concret que ens ocupa, com a expressió del mandat de taxativitat o de *lex certa*, a la STC 10/2015 (FJ 1), esmentada, com exposarem seguidament.

a) Pel que fa a l'anàlisi concreta de l'article 48 TRLGDCU, cal dir que l'apartat 1 es refereix a les infraccions contràries a la salut pública de consumidors i usuaris de les lletres *a*, *b* i *c* de l'article 47 TRLGDCU i fa remissió, per a la seva classificació, a l'article 35 de la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat i, per extensió, es diu que s'aplicaran les mateixes regles a les infraccions lesives per a la seguretat de consumidors i usuaris. Aquesta previsió en si no mereix retrets d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat perquè serà el contingut de la Llei 14/1985 a la qual es remet la que s'hauria de sotmetre a aquest judici en el concret aspecte de la classificació de les infraccions, per tal de determinar si troba empara en les competències de caràcter bàsic que atribueix a l'Estat l'article 149.1.16 CE, cosa que no constitueix l'objecte del nostre pronunciament, d'acord amb la petició.

b) Per la seva banda, l'apartat 2 de l'article 48 TRLGDCU, en les lletres *a* i *b*, estableix una primera classificació de les infraccions en lleus i greus en funció dels caràcters de l'acció o omissió i la culpabilitat del responsable. Aquesta classificació expressa entenem que dona compliment al principi de tipicitat de l'article 27 LRJSP, que pretén garantir la seguretat jurídica en el sentit que la persona potencialment infractora pugui preveure quines seran les conseqüències de la realització d'una conducta que genèricament ha estat tipificada com a infracció administrativa (STC 10/2015, FJ 1, i, en el mateix sentit, STC 100/2003, de 2 de juny, FJ 6, que es remet a la STC 100/2003, de 2 de juliol).

Quant a la lletra *c* i, per tant, la remissió que fa a la norma reglamentària per a la concreció de la gravetat de les especificacions d'infracció, atès que en cap cas poden constituir noves infraccions o sancions, respecta el principi de tipicitat anteriorment esmentat. I d'altra banda, podem indicar, a títol il·lustratiu, que recull, en els mateixos termes, l'habilitació reglamentària en matèria d'infraccions i sancions que conté l'article 27.3 LRJSP. Des del vessant

competencial, serà amb l'examen dels posteriors reglaments que s'haurà de determinar si hi pot haver una extralimitació de la norma estatal.

c) Partint d'aquest esquema inicial, l'apartat 3 de l'article 48 TRLGDCU, com és habitual en les normes que tenen per objecte la classificació d'infraccions en matèria de consum, per raó de la naturalesa de la matèria (així, per posar un exemple, el Codi de consum de Catalunya o les lleis en matèria de defensa dels consumidors i usuaris del País Basc, Navarra, Andalusia o Comunitat Valenciana), estableix una sèrie de criteris (lletres *a* a *f*) que faculden per al pas de les infraccions de lleus a greus i de greus a molt greus. La modificació efectuada pel Reial decret llei inclou sis criteris per dur a terme aquesta operació que, com hem dit, suposa un augment de la concreció dels regulats en l'anterior article 50.1 TRLGDCU que el Tribunal Constitucional, com hem apuntat, va declarar nul, adoptant ara un contingut i un esquema molt similars als que figuren en el Codi de consum català. Val a dir, però, que l'esmentada concreció explicativa de cada criteri pot situar-se més en la línia de l'atenció al principi de tipicitat i, per tant, de garantir la seguretat jurídica i la previsibilitat de la persona infractora que no pas en l'ànim d'exhaustivitat en la regulació. Aquesta concreció esdevé més important si tenim en compte que a través d'aquests criteris es faculta l'Administració competent per incrementar en un grau la gravetat de la infracció, cosa que suposa una sanció més alta per a la persona responsable del fet il·lícit.

d) Quant a l'apartat 4, preveu, com hem apuntat, la possibilitat de classificar les infraccions molt greus i greus en el seu grau inferior quan es produeixi, abans d'iniciar-se el procediment sancionador, una participació del responsable per corregir o remeiar les irregularitats o disminuir-ne els efectes, seguint la Directiva (UE) 2019/2161. Això anterior, a excepció que es tracti d'una infracció continuada o una pràctica habitual i que comporti un risc per a la salut o seguretat dels consumidors i usuaris (sempre que no formi part del tipus infractor), cas en el qual s'imposarà la sanció en el seu grau màxim. En

aquest supòsit, com en l'anterior, la incorporació d'un criteri descriptiu detallat coadjuva a la seguretat jurídica perquè les persones infractores puguin preveure les conseqüències de les seves accions.

e) En darrer terme, l'apartat 5 faculta per compensar les circumstàncies dels apartats 3 i 4 per a la qualificació de la infracció.

Ja hem dit en el fonament jurídic segon que la jurisprudència constitucional ha admès, amb la finalitat de garantir uns mínims de protecció comuns, que l'Estat pugui establir amb caràcter bàsic un catàleg mínim de conductes que es consideraran en tot cas infraccions administratives, com també «que pueda determinar que algunas de esas conductas tendrán siempre la calificación de infracciones graves [...] y, por último, que pueda establecer los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones» (STC 156/1995, FJ 8).

Igualment, arribats a aquest punt, cal esmentar que, en una línia similar i salvant les distàncies (en aquell cas la regulació s'emparava en la competència sectorial estatal transversal de l'article 149.1.13 CE), aquest Consell es va pronunciar sobre els criteris de graduació de les sancions continguts en l'article 21 de la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària, i va concloure que es tractava de «principis per a la determinació concreta de les sancions, estretament vinculats al nucli del règim sancionador que, d'altra banda no impedeixen que el legislador autonòmic n'afegeixi d'altres. A més a més, el fonament de la seva previsió prové dels principis de dret sancionador administratiu, concretament del principi de proporcionalitat (art. 131 LRJPAC), que es manifesta, en aquest cas, en l'àmbit de la qualitat alimentària» (DCGE 16/2015, FJ 2).

Per la seva part, és doctrina consolidada del Tribunal titllar els criteris per a la graduació de les sancions de «condicions bàsiques» que faculthen l'Estat per

fixar uns principis que evitin divergències irraonables i desproporcionades entre les diferents regulacions autonòmiques. Al seu parer, l'article 149.1.1 CE empara per a la regulació d'un esquema bàsic respecte als criteris de graduació als quals s'ha d'atenir l'exercici de la potestat sancionadora de les comunitats autònomes, sens perjudici que la legislació sancionadora autonòmica pugui modular tipus i sancions en el marc de la norma estatal (STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8; 102/1995, de 26 de juny, FJ 32, i 124/2003, de 19 de juny, FJ 8.a).

Sigui com sigui, considerem que les disposicions descrites de l'article 48 TRLGDCU, tant pel que fa a la classificació com a la graduació, formen part del nucli del règim sancionador en matèria de consum, per la seva estreta relació amb el catàleg d'infraccions del qual porten causa. Per tant, constitueixen un comú denominador de l'esquema unitari sancionador que pertocaria regular al legislador estatal, projectat sobre la matèria de defensa dels consumidors i usuaris, la qual, d'acord amb la interpretació que n'ha fet la jurisprudència constitucional, és de naturalesa compartida atesos els títols estatals transversals que hi incideixen i que, ultra això, se situen en el context de garantia dels principis de la potestat sancionadora derivats de l'article 25 CE. En concret, en els de tipicitat i proporcionalitat continguts en els articles 27 i 29 LRSJP.

En qualsevol cas, hem de dir finalment que l'establiment d'aquesta regla bàsica relativa a la qualificació i graduació de les infraccions tipificades en l'article 47 TRLGDCU no exclou l'exercici de les competències de la Generalitat per establir criteris de graduació addicionals respectant la normativa bàsica, com tampoc exclou la potestat autonòmica per establir un règim sancionador propi pel que fa a aquells incompliments que no estiguin previstos en els tipus recollits en l'esmentat article 47, com, d'altra banda, reconeix expressament el mateix Reial decret llei 24/2021 en la lletra *u* d'aquest darrer precepte.

En conclusió, entenem que l'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, en la modificació que efectua de l'article 48 TRLGDCU, no vulnera les competències de la Generalitat de l'article 123 EAC i troba empara en els títols estatals bàsics en matèria de consum fixats a l'article 83 i a la disposició final setena, paràgraf cinquè, de l'esmentat Reial decret llei.

3. El tercer precepte sol·licitat és l'article 50 TRLGDCU, relatiu a les sancions accessòries.

A) De manera complementària al quadre sancionador principal que estableix la norma objecte de dictamen en l'article 49 TRLGDCU, l'article 50 afegeix tres sancions accessòries, per a qualsevol infracció, les quals configura de forma separada, d'acord amb la seva naturalesa mateixa, en els termes literals següents:

«Artículo 50. *Sanciones accesorias.*

La administración pública competente podrá acordar en relación con las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios previstas en esta norma las siguientes sanciones accesorias:

1. El comiso de las mercancías objeto de la infracción que sean propiedad del responsable, salvo que ya se hubiere adoptado definitivamente para preservar los intereses públicos o que, pudiendo resultar de lícito comercio tras las modificaciones que procedan, su valor, sumado a la multa, no guarde proporción con la gravedad de la infracción, en cuyo caso podrá no acordarse tal medida o acordarse sólo parcialmente en aras de la proporcionalidad. La resolución sancionadora que imponga esta sanción decidirá el destino que, dentro de las previsiones que en su caso se encuentren establecidas en la normativa aplicable, deba dar la Administración competente a los productos decomisados. Todos los gastos que origine el comiso, incluidos los de transporte y destrucción, serán de cuenta del infractor.

2. La publicidad de las sanciones leves y graves impuestas, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, así como los nombres, apellidos,

denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones, siempre que concurra riesgo para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción.

3. El cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio por un plazo máximo de cinco años en los casos de infracciones muy graves.»

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

Cal fer esment que el mencionat article 50 TRLGDCU comença dient que és l'Administració pública competent la que acorda el que escaigui respecte a totes les sancions accessòries, això és, respecte al comís de les mercaderies, a la publicitat de les sancions imposades i al tancament temporal de l'establiment, de la instal·lació o del servei. Algunes d'aquestes sancions ja es van enunciar, sense desenvolupar-les, en la Llei estatal 26/1984, general per a la defensa dels consumidors i usuaris, derogada pel Reial decret legislatiu 1/2007, que la va refondre amb altres normes, sense indicar aleshores el títol competencial específic que emparava l'Estat per dictar aquesta normativa.

La STC 15/1989, respecte de la primera norma refosa (Llei 26/1984), va afirmar, davant la diversitat de règims competencials sobre la matèria de

defensa del consumidor, que la dita norma, malgrat la seva denominació com a general, només pretenia ser aplicable plenament a les comunitats autònomes que no haguessin assumit competències normatives pels respectius estatuts d'autonomia, de manera que, en no ser declarada bàsica, «la aplicabilidad y eficacia de la misma» no abasta tot el territori estatal (FJ 1), per la qual cosa «los excesos competenciales que pudieran detectarse en la Ley no siempre abocarán ineludiblemente a la declaración de inconstitucionalidad, sino a la de su ineficacia o inaplicabilidad directa en función de que las Comunidades Autónomas dispongan de esas competencias» (FJ 1).

Iniciarem l'examen del precepte amb la determinació del subjecte al qual van adreçades les prescripcions de la norma, i després les tractarem individualment, tant pel que fa a la seva procedència com al seu contingut normatiu.

a) L'article 50 TRLGDCU comença atribuït a l'Administració competent la capacitat d'acordar les sancions accessòries previstes a continuació en aquest mateix precepte.

Al respecte, donem per reproduïdes les al·legacions genèriques del sol·licitant, segons les quals, dins de l'àmbit sancionador, es desenvolupa el principi constitucional de l'article 25 CE, sense minvar el necessari desplegament de les competències de la Generalitat. A aquesta crítica genèrica només s'hi afegeix, referida al concret article que examinem, la denúncia que fa el Govern del caràcter *tancat* de les sancions accessòries, que podríem interpretar, ja que no s'indica clarament quin és el seu significat, en el sentit que no permeten a la Generalitat una ampliació, d'una banda, de la significació i abast de cada sanció accessòria ni, de l'altra, de les sancions afegides previstes.

b) L'article 50 TRLGDCU també preveu que les sancions imposades siguin publicades per al coneixement general, com a sanció accessòria, tot i

circumscriure-la a les sancions lleus i greus. Val a dir que l'article 49.7 TRLGDCU, que no ha estat objecte de la petició de dictamen, també es refereix a la publicitat de les resolucions sancionadores relatives a infraccions molt greus i a infraccions generalitzades (art. 21 Reglament [UE] 2017/2934), respecte de les quals fa referència a les exigències de la normació europea de la protecció de dades.

Altrament, el preàmbul del Reial decret llei adverteix que es vol subratllar el caràcter sancionador d'aquesta mesura, la seva diferència amb altres mesures administratives, aproximant el seu règim al de la pena equivalent establerta en el Codi penal.

El criteri de la publicitat de les sancions té arrelament en l'ordenament jurídic espanyol, així com el seu caràcter optatiu i l'efecte complementari, com s'observa, per exemple, al RD 1945/1983, de 22 de juny, pel qual es regulen les infraccions i sancions en matèria de defensa del consumidor i de la producció agroalimentària.

c) El darrer subapartat de l'article 50 TRLGDCU incorpora una nova sanció com a accessòria ja recollida com a sanció principal en l'anterior article 51.2 TRLGDCU i també com a mesura provisional administrativa a l'article 56.3.c LPACAP, quan preceptua el tancament temporal de l'establiment, la instal·lació o el servei. Afegeix, en concret, que el termini d'aquesta sanció, quan es tracti d'infraccions molt greus, no pot ser superior a cinc anys.

A pesar d'aquesta incorporació a la normativa general d'una sanció accessòria més, com succeeix amb el tancament temporal, que hem vist que es tracta de forma sintètica, cal apuntar que el preàmbul del RDL 24/2021 no fa cap més esment al precepte ara examinat.

D'altra banda, tota aquesta regulació de les sancions accessòries de l'article 50 TRLGDCU no troba la seva raó de ser en la transposició de la norma comunitària, en concret de la Directiva (UE) 2019/2161, la qual solament indica uns pocs criteris generals relatius a la imposició de sancions. Per tant, és una simple ampliació de la legislació estatal existent sense que trobi justificació en la normativa europea.

C) Com hem vist, l'article 123 EAC afirma que «[c]orrespon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de consum, que inclou en tot cas: a) La defensa dels drets dels consumidors i els usuaris». En virtut d'aquest precepte, la legislació catalana ha establert quatre sancions accessòries en l'article 333-1.2 del Codi de consum, sobre la classificació de les sancions, com a complement de les sancions principals que estableix l'apartat 1 del mateix precepte. En aquesta llista hi figura una sanció accessòria, no prevista al TRLGDCU, consistent en la rectificació pública en el cas d'infraccions en matèria de propaganda comercial (art. 333-8 Cc).

Respecte a les altres tres sancions accessòries, previstes a l'article 50 TRLGDCU, hi ha algunes diferències amb les previsions i la sistemàtica del Codi de consum de Catalunya.

a) Pel que fa al comís i a la destrucció de la mercaderia, aquestes es contenen a l'article 333-4 del Codi, per unes raons que tenen una fonamentació similar a la prevista al TRLGDCU.

En canvi, l'article 50 TRLGDCU incorpora unes excepcions a la previsió del comís consistents en el fet «que ya se hubiere adoptado definitivamente para preservar los intereses públicos o que, pudiendo resultar de lícito comercio tras las modificaciones que procedan, su valor, sumado a la multa, no guarde proporción con la gravedad de la infracción, en cuyo caso podrá no acordarse tal medida o acordarse sólo parcialmente en aras de la proporcionalidad».

Respecte al destí que s'hagi de donar a la mercaderia, remet a la normativa aplicable, se sobreentén l'autonòmica aplicable. I es preveu que les despeses originades siguin a càrrec de l'infractor, com també estableix el Codi de consum (art. 333-4.2).

b) L'article 333-5 Cc preveu com a sanció accessòria el tancament o cessament temporal de l'activitat de l'empresa infractora, de la qual estableix una regulació més completa que la del Reial decret llei 24/2021, per tal com configura els termes en què s'ha d'executar aquesta mesura.

c) Finalment, l'article 333-9 Cc, sobre la publicitat de les sancions, indica que inclou aquesta mesura per raons d'exemplaritat i en previsió de futures conductes infractores, justificació aquesta que no apareix en el precepte estatal (art. 50 TRLGDCU), que opta per reduir l'àmbit de la sanció a les lleus i greus (atès que les molt greus, com hem dit, les tracta en el 49.7 TRLGDCU), fonamentant la sanció en unes determinades causes «siempre que concurra riesgo para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción». Pel que fa a les dades objecte de publicitat, són bàsicament les mateixes, tot i que la normativa estatal no esmenta, entre aquestes dades, la quantia de les sancions.

Així mateix, tampoc no hi ha una exposició, en la sol·licitud, d'altres retrets a part del genèric ja exposat abans, i l'expressat i pretès *tancament* del precepte en les mencionades sancions, sense que es doni rellevància a les diferències entre la normativa estatal i la catalana, més enllà d'una crítica genèrica a tot el règim sancionador que hem mencionat abans.

D) Un cop descrit l'article 50 TRLGDCU i el seu context normatiu, passarem a l'anàlisi de la doctrina jurisprudencial i de la doctrina del Consell sobre els aspectes que interessin. Concretament, sobre la capacitat de la Generalitat

d'establir polítiques pròpies en aquest àmbit, introduint noves sancions, i sobre la configuració de les sancions accessòries concretes, establertes amb caràcter bàsic.

a) Com hem dit en tractar l'article 48 TRLGDCU, en el DCGE 16/2015 ens vam pronunciar sobre el règim d'infraccions d'una llei estatal, concretament la Llei 28/2015, de 30 de juliol, per a la defensa de la qualitat alimentària. En particular, vam considerar que l'article 20.2 d'aquesta llei, que feia referència a unes sancions accessòries (com ara el comís, la clausura de l'empresa o la retirada del producte), vulnerava les competències sectorials de la Generalitat pel fet d'imposar-les al legislador català. D'acord amb el Dictamen:

«El precepte dóna a triar, entre quatre tipus, a l'autoritat que resol, les dites sancions. Aquestes són, doncs, potestatives per a l'òrgan executor, però obligatòries per al legislador autonòmic, que no pot establir una configuració pròpia en l'àmbit de les seves competències decidint quines són d'aplicació o, si és el cas, triar-ne o afegir-ne d'altres, ja que el precepte ho ceneix explícitament a "alguna de les mesures següents"». (FJ 3.8)

D'aquesta manera, enteníem que el precepte prescrivia un únic catàleg de sancions accessòries dirigit directament a l'Administració autonòmica, que no permetia a la Generalitat establir polítiques legislatives pròpies en l'àmbit material afectat (art. 111 EAC).

Les similituds dels dos supòsits, el de la qualitat alimentària i el que estem dictaminant, són força evidents: la formulació de l'article (el caràcter opcional per a l'«òrgano competente» o l'«administración pública competente» que tramita el procediment sancionador, dins d'una tria preestablerta), el contingut (les sancions accessòries concretes), la finalitat (la defensa d'un àmbit regulat mitjançant un sistema de sancions) i la crida europea com a fonamentació del canvi en la normativa estatal, per citar les semblances principals. La diferència

més clara entre els dos casos és el títol competencial estatal emprat en què es pretén emparar el caràcter bàsic de la norma. En el cas de la qualitat alimentària, és el 149.1.13 CE, mentre que en el que estem dictaminant, la norma se sustenta en una pluralitat de títols (149.1.1, .13, .16 i .18 CE), sense identificar les sancions concretes ni els preceptes que hi estan directament relacionats.

La qüestió principal a valorar és si, inadecuadament, la norma estatal limita o no el legislador autonòmic, ja que, de la literalitat de l'article 50 TRLGDCU, se'n desprèn que el caràcter potestatiu només es projecta per a l'administració executora, és a dir, l'Administració de la Generalitat, en tant que titular de la competència executiva en matèria de consum, però no per al legislador autonòmic.

En aquella ocasió a la qual al·ludim, vam entendre que el legislador bàsic estatal cenyia excessivament el legislador català, atès que aquest no disposava d'una opció de tria.

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

Per això, malgrat la dicció literal de l'article 50 TRLGDCU («La *administración pública competente* podrá acordar [...] *las siguientes* sanciones accesorias», la cursiva és nostra), podríem interpretar, com fa el Tribunal, que la facultat de tria no es dirigeix únicament a l'administració competent, sinó també al legislador autonòmic, el qual podria ometre les prescripcions d'aquest precepte

o ampliar-les amb major o menor intensitat. D'aquesta forma, no es pot qualificar la previsió d'aquest article de *tancada*, d'acord amb l'argumentació del Tribunal Constitucional en la Sentència esmentada a partir del verb «*podrà*».

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

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

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

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

Pel que fa a la publicitat de les sancions, l'esmentat DCGE 16/2015 analitza la previsió anàloga de l'article 22 de la Llei 28/2015, considerant-la un excés de l'esquema sancionador, en tant que no es limita a la previsió d'una sanció de caràcter accessori sinó que en concreta les condicions, les dades i els terminis (FJ 3.8).

En concret, sobre el precitat article 22, la STC 142/2016, en el seu FJ 8, no qüestiona aspectes generals establerts pel legislador estatal com la previsió de la seva existència o la condició de la seva aplicació (a partir del fet que les sancions són fermes), però en canvi entén que l'article 22.4 de la Llei estatal objecte de recurs és inconstitucional perquè envaeix les competències de la Generalitat. I això perquè conté un seguit de prescripcions sobre les dades

concretes que s'inclouran en la sanció de publicitat, així com els mitjans per realitzar-la. Aquestes prescripcions, «dado su nivel de detalle», esgoten de fet la regulació de la matèria.

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

Certament, la concreció de les dades a incloure com a sanció per publicitat ja figurava en el text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2007 (art. 50 TRLGDCU), per la qual cosa les crítiques al detallisme que efectuem en el precitat DCGE 16/2015 són traslladables a la redacció del precepte que ara dictaminem. Per tant, entenem que l'actual redacció de l'article 50 TRLGDCU suposa un excés competencial per part del legislador estatal com, d'altra banda, ja va dir també el Tribunal en la STC 142/2016 (FJ 8) en relació amb la defensa de la qualitat alimentària.

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

En conclusió, l'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, en la redacció que dona a l'article 50 TRLGDCU, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 123 EAC en matèria de consum i no troba empara en els títols

estatals bàsics que hi incideixen (art. 83 i disp. final setena RDL), perquè el catàleg de sancions accessòries s'estableix de manera tancada i no permet marge de desenvolupament al legislador autonòmic i perquè en la regulació de la publicació de la resolució sancionadora s'excedeix d'allò que ha de ser considerat de caràcter bàsic.

4. Se sol·licita també, a la petició de dictamen del Govern, la regulació de la prescripció continguda a l'article 52 TRLGDCU relatiu a la «prescripció i caducitat», que examinarem a continuació.

A) Aquest article 52 TRLGDCU diu, en relació amb la prescripció de les infraccions i sancions, el següent:

«Artículo 52. *Prescripción* [...].

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las graves a los tres años y las leves al año. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las impuestas por la comisión de infracciones graves a los tres años y las impuestas por infracciones leves al año.

2. El plazo de prescripción de la infracción de la normativa de consumo no comenzará a computar hasta que esta se manifieste o exteriorice y, en el caso de infracciones continuadas, solo cuando finalice la acción infractora o el último acto con que la infracción se consume.

3. Interrumpirán la prescripción las actuaciones judiciales en el ámbito penal sobre los mismos hechos o sobre otros hechos conexos cuya separación de los constitutivos de la infracción de la normativa de consumo sea jurídicamente imposible, de manera que la sentencia que pudiera recaer vinculara a la Administración actuante.

4. Igualmente interrumpirá la prescripción de las infracciones de la normativa de consumo la iniciación de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora por los mismos hechos, con conocimiento del interesado, sobre la base de normativa sectorial si, finalmente, apreciándose identidad de fundamento, procediese la aplicación preferente de la normativa de consumo.

En estos supuestos, se reiniciará el cómputo del plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

5. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla. Interrumpirá la prescripción en estos supuestos la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor. En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada o de reposición interpuesto contra la resolución por la que se imponga la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dichos recursos.»

En aquest apartat del Dictamen, tractarem el que sol·licita el peticionari, és a dir, la prescripció (apts. 1 a 5), atès que aquest no fa cap menció de la caducitat, ni tampoc d'altres qüestions que confegeixen l'article 52 TRLGDCU. Per tant, centrarem el nostre examen a aquests primers cinc apartats del precepte.

La prescripció és la causa d'extinció de la responsabilitat sancionadora pel simple transcurs del temps legalment establert sense que l'Administració dirigeixi o repregui la seva actuació contra el responsable de la infracció. Es tracta de no deixar el ciutadà infractor o sancionat indefinidament dependent de l'exercici de la potestat sancionadora administrativa, evitant una situació d'incertesa que contradiria els principis de seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat previstos a l'article 9.3 CE.

Els apartats 1 a 4, ambdós inclosos, d'aquest article 52 TRLGDCU, segueixen a grans trets la normació continguda a l'article 30 LRJSP (relatiu a la prescripció). El primer apartat de l'article 52 prescriu els terminis de la prescripció tant de les infraccions com de les sancions. El segon apartat regula

l'inici del còmput (*dies a quo*) de la prescripció de les infraccions. Els apartats tercer i quart tracten la interrupció de la prescripció de les infraccions, d'una banda, quan concorre amb actuacions judicials de l'àmbit penal i, de l'altra, quan ho fa amb la iniciació d'un procediment administratiu sancionador, si aquest pretereix la normativa de consum, respectivament. L'apartat cinquè se centra en l'inici del còmput (*dies a quo*) i en la interrupció de la prescripció de les sancions.

Cal remarcar que els apartats 2 a 5 tracten qüestions estructurals de la institució jurídica de la prescripció, tant d'infraccions com de les sancions, que atenen bàsicament als principis de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) i de *non bis in idem* (art. 25.1 CE i art. 31 LRJSP), mentre que l'apartat primer es refereix als terminis concrets de la prescripció.

L'article 30.1 LRJSP, pel que fa precisament als terminis de la prescripció, diu que: «1. Les infraccions i sancions prescriuen segons el que disposen les lleis que les estableixin. Si aquestes no fixen terminis de prescripció, s'assenyalen supletòriament uns terminis que es diferencien per raó de la gravetat de les infraccions i de les sancions. A continuació, els apartats 2 i 3 d'aquest mateix article estableixen uns criteris mínims sobre el còmput dels terminis de prescripció de les infraccions i sancions.

D'acord amb la literalitat de l'esmentat apartat primer de l'article 30 LRJSP, dictat a l'empara de l'article 149.1.18 CE, la regulació de la prescripció de les infraccions i sancions es remet a les lleis sectorials. En aquest sentit, si aquestes darreres no estableixen els terminis de prescripció, s'apliquen els que s'indiquen supletòriament.

L'article 52 TRLGDCU també rep la qualificació de bàsic, d'acord amb la redacció de l'article 83 RDL 24/2021, que modifica la disposició final primera.2 TRLGDCU i, específicament, a l'empara de l'article 149.1.18 CE, que és el títol

més proper, atès el seu contingut i la seva finalitat. Caldrà, doncs, determinar si s'ajusta a aquesta qualificació o s'excedeix del que hauria de ser el seu abast en l'àmbit del consum, en els termes que hem exposat en general en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen, com també en el punt 1 del precedent fonament jurídic amb ocasió de l'anàlisi de la modificació de l'article 46 TRLGDCU.

B) Pel que ara interessa, en el preàmbul del Reial decret llei es justifica la introducció de l'article 52 TRLGDCU, perquè «[t]ampoco contempla la normativa actual la prescripción de las infracciones y sanciones», de manera que manquen aspectes que s'han de regular necessàriament per efectuar la transposició completa de la normativa comunitària i, en darrer terme, perquè cal donar-li un tractament unitari a tot l'Estat, d'acord amb la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional.

A tall de context il·lustratiu, i com hem apuntat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen en relació amb aquest sector material, inicialment, el RD 1945/1983 va regular, de forma limitada, en el seu article 18.1, la prescripció de les infraccions, indicant el termini general de cinc anys, el dies *a quo* i la interrupció. Aquesta regulació reglamentària va ser declarada aplicable en matèria d'infraccions i de sancions per la disposició final tercera RDLEG 1/2007, dotant-la de rang de llei. La STC 29/1989, de 6 de febrer, FJ 4, en ocasió d'un recurs d'empara, va afirmar que de l'article 25.1 CE no es deriva *inequívocament* una reserva de llei per a la regulació dels terminis de prescripció de les sancions administratives (referint-se precisament al RD 1945/1983), tot admetent que fos aplicable en aquesta matèria una norma reglamentària. Per la seva part, i pel que ara interessa, les comunitats autònomes han dictat una pluralitat de lleis autonòmiques sobre consum on s'estableixen els corresponents terminis de prescripció de les infraccions i sancions.

La sol·licitud de dictamen del Govern, a banda dels retrets genèrics que ja hem indicat en examinar l'article 46 en aquest fonament jurídic, no fa menció a cap observació crítica específica de la prescripció de les infraccions, malgrat fer-ne esment exprés. La petició només diu que cal afegir al *petitum* el règim de prescripció de les infraccions, en tant que també limita les competències executives de la Generalitat, sense censurar ni la seva configuració ni la prescripció de les sancions, que té una regulació semblant a la de les infraccions.

C) A títol indicatiu, el Codi de consum de Catalunya regula la prescripció de les infraccions (art. 335-1), de les sancions (art. 335-2) i de l'execució de les sancions (art. 335-3) amb una sistemàtica diversa i un contingut no gaire diferent al del TRLGDCU.

En concret, pel que fa als terminis de la prescripció d'infraccions, aquests difereixen amb l'article 52.1 TRLGDCU, a excepció del termini de les infraccions greus, on coincideixen la norma estatal i la catalana en el lapse de tres anys. De la mateixa manera, s'observa una diferenciació entre l'ordenació catalana i l'estatal pel que fa a la prescripció de les sancions. El Codi de consum estableix un únic termini de quatre anys mentre que el precepte que dictaminem reitera els mateixos tres terminis fixats per a les infraccions (1, 3 o 5 anys, segons la gravetat).

Per contra, hi ha una gran coincidència en el desenvolupament dels altres elements estructurals d'aquesta institució jurídica. Així, el moment de començar a computar el termini és pràcticament idèntic (art. 52.2 i .5 TRLGDCU) i, pel que fa a la interrupció de la prescripció, el procediment dels apartats 3 i 4 de l'article 52 TRLGDCU és més exhaustiu, com també ho és l'apartat 5 pel que fa a la interrupció de la prescripció de les sancions. Finalment, la norma estatal no inclou la prescripció de l'execució de les sancions, per contrast amb el Codi de consum (art. 335-3), com s'ha indicat.

Com hem dit, aquesta regulació en l'àmbit estatal de la defensa dels consumidors ha estat força temps inèdita amb rang de llei, ja sigui com a norma substantiva de naturalesa supletòria ja com a norma amb caràcter bàsic. En el TRLGDCU, abans de la modificació pel RDL 24/2021, en un altre ordre de coses, es preveia un termini de prescripció de l'acció de reparació de danys i perjudicis per productes defectuosos (art. 143) i de presentació de reclamacions en relació amb els viatges combinats (art. 169). L'anterior Llei 26/1984 general per a la defensa dels consumidors i usuaris tampoc no contenia cap previsió al respecte. I cal acudir al precitat RD 1945/1983 per trobar una escadussera normativa de la prescripció, que ja ha estat comentada.

D) El preàmbul cita expressament, en relació amb la prescripció de les infraccions i sancions, la Directiva (UE) 2019/2161, per garantir l'aplicació efectiva a Espanya del Reglament (UE) 2017/2394. Cal destacar que aquest Reglament (UE) 2017/2394 només disposa, per al que a nosaltres interessa, en el seu article 4, d'una banda, que les oficines d'enllaç notificaran a la Comissió Europea els terminis de prescripció establerts a cada Estat. Igualment, de l'altra, diu que la Comissió farà un resum dels terminis notificats i ho posarà a disposició de les autoritats competents. Per la seva part, la Directiva (UE) 2019/2161 no fa cap mena d'indicació sobre la institució jurídica de la prescripció.

De l'anterior es desprèn que les indicacions de la normativa europea, assenyalades en el preàmbul RDL 24/2021, no estipulen una harmonització dels terminis de la prescripció de les infraccions i sancions, ni tampoc la seva regulació uniforme a tota la Unió, ni encara menys per a cada estat membre. Conseqüentment, per a la seva transposició és clar que no resulta necessari que l'Estat ho reguli a nivell intern ni de forma igual per a tot el territori.

E) Arribats a aquest punt, cal que examinem de forma separada l'apartat 1 de l'article 52 i els apartats 2 a 5 d'aquest mateix precepte, ja que, per la seva naturalesa i el seu contingut, mereixen un tractament competencial diferent.

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

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

Com hem avançat en el cànon del fonament jurídic segon d'aquest Dictamen, no podem compartir aquesta doctrina sobre la primera regla de l'article 149.1 CE, en relació amb la qual aquest Consell ha interpretat que no converteix en compartides les competències legislatives sectorials i que s'ha de cenyir a la regulació de la posició jurídica fonamental dels drets constitucionals. Certament, aquest darrer no seria el cas de la matèria que ara ens ocupa, tal com posa de manifest la circumstància que el legislador estatal mateix hagi titllat de supletòria, des d'un principi i fins al moment actual, la previsió dels terminis de les infraccions i sancions que fixa a l'article 30.1 LRJSP segons la seva classificació de gravetat. Per tant, en regular aquest aspecte del règim sancionador es gaudeix d'una llibertat de criteri (sense introduir diferències irracionals o desproporcionades) que, com s'ha dit, s'ha desplegat en una pluralitat de sectors amb una tipologia variada de terminis de la prescripció, tant a la legislació estatal com autonòmica.

A més, l'article que dictaminem, pel que fa al seu apartat primer, no constitueix ni tan sols una ordenació de principis, la qual seria admissible com a normació bàsica, sinó que «descendeix al detall i prescriu uns terminis tancats que no s'adeqüen al que hauria de ser una norma bàsica» (DCGE 16/2015, FJ 3.9), per la qual cosa no està emparada per cap dels títols competencials citats a la disposició final primera.2 TRLGDCU.

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

En conclusió, considerem que l'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, en la redacció que dona a l'apartat 1 de l'article 52 TRLGDCU, vulnera les

competències de la Generalitat de l'article 123 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

b) Quant a la resta dels apartats examinats de l'article 52 TRLGDCU (del 2 al 5), del tenor literal del seu contingut es desprèn que estableixen regles generals que estructurin i desenvolupen els elements nuclears de la potestat sancionadora de les administracions públiques, en concret respecte als termes i les condicions per computar els terminis de la prescripció d'infraccions i sancions, en garantia, sobretot, del principi *non bis in idem* (art. 25.1 CE i art. 31 LRJSP).

Com hem raonat abans en aquest mateix Dictamen, la regulació per l'Estat d'un dret administratiu sancionador serà constitucional si li correspon també l'ordenació de la matèria substantiva amb la qual es connecta (FJ 2 i 3.1). Així, partint de la construcció que ha fet la jurisprudència constitucional del caràcter compartit de la matèria de consum, el legislador estatal pot establir els principis i les regles bàsiques que regeixen la potestat sancionadora conferida a les administracions públiques, l'exercici de la qual s'emmarca en les garanties constitucionals dels articles 9.3, 25 i 103.1 CE, entre d'altres.

De fet, les prescripcions dels apartats que ara examinem no són sinó especificacions que s'afegeixen als criteris bàsics de l'article 30, apartats 2 i 3, LRJSP, per a l'exercici de la potestat sancionadora de les administracions públiques en l'àmbit del consum. Cal, per tant, determinar si les dites especificacions s'excedeixen del mínim uniforme que pot establir el legislador estatal en aquesta matèria substantiva.

A tall de síntesi, la comparació entre l'article 52 TRLGDCU, apartats 2 a 5, i l'article 30 LRJSP, apartats 2 i 3, permet constatar les diferències següents: quant a l'apartat 2 de l'article 52 TRLGDCU respecte a l'apartat 2 de l'article 30 LRJSP, el primer especifica que el còmput de la prescripció no comença fins

que la conducta no es manifesti o exterioritzi, mentre que el segon diu que es farà des del dia en què la infracció s'hagi comès i, pel que fa a l'apartat 3 de l'article 52 TRLGDCU, no té equivalent a l'article 30 LRJSP, si bé és la translació del principi *non bis idem* de l'article 31 LRJSP al dret sancionador de consum quan concorren actuacions judicials penals sobre els mateixos fets o fets connexos que suposen la interrupció del termini de prescripció de les infraccions. L'apartat 4 de l'article 52 TRLGDCU també s'ocupa d'aquest principi constitucional i de la interrupció de l'esmentada prescripció, en aquest cas si hi concorren altres procediments administratius sancionadors, i és pràcticament idèntic a l'apartat 2, segon paràgraf, de l'article 30 LRJSP, tot i que afegeix quan escau l'aplicació preferent de la normativa de consum.

Finalment, l'apartat 5 de l'article 52 TRLGDCU té el seu equivalent en l'apartat 3 de l'article 30 LRJSP, de manera que ambdós regulen de forma gairebé mimètica la interrupció del termini de prescripció de les sancions, tot i que el primer afegeix, com a supòsit d'interrupció de la prescripció, la interposició del recurs de reposició, juntament al ja previst supòsit d'interrupció derivat de la interposició del recurs d'alçada. Val a dir que el termini de més d'un mes que estableixen els apartats 4 i 5 de l'article 52 TRLGDCU és coincident amb el que prescriu l'article 30 LRJSP.

En definitiva, podem considerar que les regles previstes a l'article 52, apartats 2 a 5, TRLGDCU responen al caràcter mínim i uniforme d'una norma bàsica que pot establir el legislador estatal per a l'exercici de la potestat sancionadora de les administracions públiques i, per tant, no vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 123 EAC.

En conclusió, considerem que l'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, en la redacció que dona als apartats 2 a 5 de l'article 52 TRLGDCU, no vulnera les competències de la Generalitat de l'article 123 EAC i troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Quart. L'examen de l'adequació al marc constitucional i estatutari de l'article 82. quatre (en l'addició que efectua de l'article 52 bis, apartats 5 i 6, TRLGDCU), de l'article 83 (en la modificació de la disposició final primera, apartat 2, TRLGDCU) i de la disposició final setena, paràgraf cinquè, del Reial decret llei 24/2021

En aquest fonament jurídic analitzarem primerament l'article 52 bis TRLGDCU, introduït per la reforma operada pel Reial decret llei 24/2021 i, en concret, s'estudiaran separadament, atès els seus diferents contingut i finalitat, els apartats 5 i 6 de l'esmentat article, que són els que ofereixen dubtes al sol·licitant. Seguidament, examinarem les dues disposicions finals en què l'Estat invoca els títols competencials per dictar la norma objecte de dictamen i les modificacions del TRLGDCU.

1. L'escrit de sol·licitud de dictamen demana el nostre parer consultiu sobre el nou article 52 bis.5 TRLGDCU, relatiu, com la resta dels apartats del mateix article, a la determinació de les administracions competents per exercir la potestat sancionadora en l'àmbit del consum, que té el contingut següent:

«5. Cuando resulten aplicables los apartados anteriores, en el supuesto de que el órgano competente en materia de consumo de la Administración General del Estado tuviera conocimiento de que por parte de las comunidades autónomas afectadas no se estuviese tramitando el expediente sancionador que corresponda de conformidad con lo previsto en el presente texto refundido, resultará aplicable lo que dispone el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y lo que dispone el Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.»

A) El preàmbul del Reial decret llei 24/2021 no inclou cap referència a aquest precepte, llevat de les consideracions generals sobre la fixació dels punts de connexió que permetin determinar en cada cas quina és l'Administració competent per sancionar una determinada infracció. Però, en si mateix, aquest apartat no regula cap punt de connexió i, per tant, la seva inclusió en l'article 52 bis podria ser inadequada des d'una perspectiva sistemàtica. Tampoc comporta la transposició de la Directiva (UE) 2019/2161 esmentada al títol d'aquest llibre sisè, i durant el debat de convalidació del Reial decret llei només un diputat va expressar dubtes sobre aquesta regulació des d'una perspectiva competencial, que no van ser respostos pel Govern estatal. Per tant, no podem extreure d'aquestes fonts dades o informacions que ens permetin conèixer la finalitat que cerca el legislador quan aprova aquest precepte.

B) El Govern, al seu escrit de sol·licitud, reproduïx íntegrament el text del precepte i afegeix, sense més consideracions, que «[a]questa supervisió estatal sobre l'exercici de les competències autonòmiques podria no correspondre's amb el repartiment competencial constitucional i estatutari».

C) Tal com hem recordat anteriorment, quan exposàvem el marc constitucional i estatutari aplicable a la matèria que és objecte d'aquest Dictamen, la Generalitat té competència exclusiva per exercir la potestat sancionadora en matèria de protecció dels consumidors i usuaris, sense més límits que els derivats del respecte a les garanties constitucionals del dret sancionador derivades de l'article 25 CE, i a la normativa bàsica que es pugui aprovar a l'empara dels títols competencials transversals que hi concorren. És, doncs, una competència executiva que, d'acord amb l'article 112 EAC, inclou la potestat d'organització de la seva pròpia Administració i, en general, de totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública.

Entre aquestes funcions, n'hi ha dues que són especialment rellevants als efectes de la nostra anàlisi: d'una part la funció inspectora, que té per objecte

investigar i detectar les conductes configurades per la llei com a infraccions, ja sigui d'ofici o bé a partir de les denúncies, queixes o informacions de tot tipus que es puguin rebre. El Govern dirigeix aquesta funció a través dels serveis i òrgans creats a aquest efecte, i estableix les línies d'actuació corresponents, dedicant els mitjans personals i materials que consideri adients, i també, com a expressió de la capacitat que té la Generalitat per establir polítiques pròpies, pot determinar àmbits d'inspecció prioritaris o fins i tot tipus d'infraccions que, per la seva naturalesa o per raons d'oportunitat social o política, requereixen a cada moment una atenció especial.

I, d'altra part, la funció sancionadora *stricto sensu*, mitjançant la incoació del corresponent expedient i la seva tramitació en cada cas concret, una vegada s'han observat indicis de la comissió de les infraccions previstes a la llei. Aquesta actuació, com sabem, s'ha d'ajustar a les exigències i garanties derivades de l'article 25 CE i dels principis propis del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, incorporats substancialment a la LRJSP i a la LPACAP.

En qualsevol cas, la Generalitat exerceix les funcions al·ludides en virtut de l'atribució prevista específicament a l'article 159.1.b en relació amb l'article 123 EAC, de forma autònoma i sense subjecció a cap tipus de control o supervisió de l'Estat. Com recorda la STC 79/2017, de 22 de juny, citant jurisprudència consolidada, «la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva» (FJ 17).

Ara bé, això no significa que s'hagin d'excloure, en determinades circumstàncies i amb les garanties adequades, altres tipus d'intervenció estatal, com s'indica a la STC 14/2018, de 20 de febrer, quan sosté que «[l]a autonomía de las Comunidades Autónomas no llega a excluir, sin embargo, toda intervención de la Administración general del Estado sobre las Comunidades Autónomas que no esté específicamente prevista en la Constitución [SSTC 134/2011, FJ 8 a); 215/2014, FJ 7 a); 101/2016, FJ 5, y 79/2017, FJ 17]. Es el caso de las competencias estatales de coordinación en determinadas materias [...]; un poder que, en todo caso, debe respetar la garantía constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas [STC 79/2017, FJ 17 a)]» (FJ 10.c).

I, el que encara és més important, la intervenció estatal no pot suposar una substitució en la definició autonòmica de les seves pròpies polítiques en àmbits de la seva competència. Per totes, la STC 101/2016, de 25 de maig, que recull doctrina consolidada i determina amb claredat els supòsits en què es produeix aquesta substitució (FJ 7), tema aquest que examinarem després amb més detall.

D) Fetes les anteriors consideracions, passarem tot seguit a examinar els dubtes adduïts pel Govern sobre el precepte que, tot i no expressar-se amb detall, entenem que se centren a determinar si una eventual intervenció de les jurisdiccions constitucional i contenciosa administrativa suposa l'existència d'una supervisió o control per part de l'Estat en l'exercici de les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 123 EAC.

a) Per començar, és cert que l'expressió «tuviera conocimiento de que por parte de las comunidades autónomas no se estuviese tramitando el expediente sancionador que corresponda» és desafortunada: podria ser entesa com una expressió de malfiança respecte a l'exercici de les competències per part de

les comunitats autònomes i, a més, planteja algun problema d'interpretació que tractarem més tard. Però en si mateixa, tot i les crítiques que mereix, podem avançar que no comporta una actuació que pugui titllar-se, per aquest motiu, d'inconstitucional o antiestatutària.

En efecte, que l'Administració de l'Estat disposi d'informació sobre l'exercici de les competències de les comunitats autònomes, fins i tot amb un nivell de detall com el que preveu aquest apartat 5, no comporta *per se* un control o una supervisió sobre la seva activitat, o una vigilància que les col·loqui en una situació de dependència jeràrquica. Això anterior amb el benentès que, naturalment, aquesta informació s'ha d'obtenir a través dels instruments previstos a l'ordenament, i no ha de ser emprada posteriorment per controlar o supervisar l'actuació de l'Administració autonòmica.

Quant a la primera de les condicions, hem de recordar que una regla basilar d'actuació en les relacions entre les diferents administracions públiques és el respecte als principis de col·laboració i cooperació, que són consubstancials a la naturalesa de l'Estat autonòmic; principis que requereixen, entre d'altres, el deure de facilitar i compartir la informació recíproca que sigui necessària i adient per l'exercici de les respectives competències.

Com sabem, aquest deure va ser reconegut des dels seus inicis per la jurisprudència constitucional com a expressió del principi de lleialtat institucional, i posteriorment ha estat incorporat extensament pel legislador. Així ho va fer al seu article 4 la Llei 4/1999, de 13 de gener, de modificació de la Llei 30/1992, que recordava en el seu preàmbul (apt. II) la relació entre els principis de la bona fe i la lleialtat institucional, «criteri rector que faciliti la col·laboració i la cooperació entre les diferents administracions públiques». I també, en l'actualitat, en la LRJSP, que recull expressament aquest principi de lleialtat institucional en l'article 3.1.e i el deure d'informació en l'article 141.1.c. Ultra això, també el trobem en l'Estatut d'autonomia, a l'article 3

(«Marc polític»), i, més específicament, en allò relatiu a l'intercanvi d'informació, a l'article 183.1.b EAC, que inclou entre les funcions de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, «[l]intercanvi d'informació i l'establiment, quan escaigui, de mecanismes de col·laboració en les respectives polítiques públiques i els assumptes d'interès comú».

Així mateix, a la nostra doctrina consultiva hem insistit en el valor que s'ha de donar a aquests instruments de col·laboració i cooperació com a mitjans per a l'adequat exercici de les respectives competències. Per tots, només citarem el DCGE 5/2020, de 29 de maig, referit precisament a la potestat sancionadora: «les facultats d'inspecció, control i sanció [...] pertanyen a l'àmbit de la funció executiva i, en conseqüència, de les administracions autonòmiques. Tenint en compte això, l'Estat [...] ha d'articular [...] els mecanismes imprescindibles de col·laboració i d'informació recíproques (STC 208/1999, FJ 6, i STC 71/2012, de 16 d'abril, FJ 3, que cita l'anterior» (FJ 2.1).

En vista d'aquestes consideracions entenem que l'expressió esmentada s'ha d'interpretar en el context que ofereixen els principis de col·laboració i coordinació referits, que inclouen el deure d'informació mútua sobre l'exercici de les respectives competències i que estableixen els instruments i mitjans adequats per portar-ho a terme. I que, en canvi, una actuació o intervenció de l'Estat que desconegués l'adequada utilització d'aquests instruments, o no els tingués en compte, podria vulnerar el principi de lleialtat institucional i, per tant, seria inconstitucional.

b) Tractarem a continuació de la qüestió relativa a l'atribució a l'Estat d'una facultat de supervisió i control, i fins i tot de substitució sobre el sentit de l'exercici de les competències autonòmiques, que si fos certa no tindria cabuda a l'ordenament constitucional. Sabent, això sí, que aquesta intromissió s'ha d'exterioritzar a través d'actuacions específiques i determinades, o bé que es desprenguin clarament del sentit de la norma.

La jurisprudència constitucional s'ha pronunciat a bastament sobre els controls de l'Estat en el nostre sistema constitucional. Recentment, la STC 79/2017, abans citada, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Parlament de Catalunya contra la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat del mercat, va incorporar un resum ordenat d'aquesta doctrina, i en particular dels criteris emprats pel Tribunal per decidir la validesa o invalidesa dels diferents tipus de control (FJ 17).

Així, aquesta Sentència distingeix entre controls judicials (que no ens interessin en aquest moment, ja que només estem examinant les hipotètiques actuacions de control i supervisió atribuïdes a l'Administració de l'Estat), i controls administratius; aquests últims poden diferenciar-se, al seu torn, entre els que actuen *ex ante* o *ex post* de l'adopció de l'acte objecte de control. Òbviament, els primers són menys lesius per a l'exercici de les competències autonòmiques, com seria el cas dels informes previs vinculants, i la jurisprudència accepta la seva constitucionalitat sempre que l'Estat disposi d'una competència substantiva sobre la matèria que l'habiliti per participar en l'adopció de la decisió.

En canvi, el control *ex post* és difícilment compatible amb el principi d'autonomia reconegut als articles 2 i 143 CE, en particular quan comporta un poder de suspensió atribuït a l'Administració de l'Estat, que és constitucionalment inadmissible. Aquest és el cas, per exemple de la suspensió automàtica prevista a la Llei 20/2013, anteriorment citada, que habilitava la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència per suspendre actes o disposicions de les comunitats autònomes amb caràcter previ a la seva impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa, que va ser declarada nul·la (STC 79/2017, citada, FJ 17).

Tampoc no es poden admetre els controls de naturalesa substitutiva, en els quals l'Administració de l'Estat desplaça la competència de la comunitat autònoma i adopta la decisió que només a ella li pertoca. La jurisprudència constitucional sempre ha estat molt estricta a l'hora d'enjudiciar aquest control substitutiu, i només en circumstàncies excepcionals ha acceptat la seva validesa. Així, entre d'altres, han declarat la inconstitucionalitat (o, en algun cas, la inaplicabilitat a Catalunya) de previsions legals de control substitutiu en matèries tan variades com els transports terrestres (STC 118/1996, de 27 de juny, FJ 18), el medi ambient (STC 35/2005, FJ 2) o l'ensenyament (STC 14/2018, anteriorment citada, FJ 10 i 11).

Doncs bé, no trobem a l'article 52 bis.5 TRLGDCU la referència a un control que pugui assimilar-se als que hem exposat a títol d'exemple, ni que avaluï o permeti activitats de supervisió o vigilància per part de l'Administració de l'Estat. I, reconeixent que la seva redacció podria ser més afortunada, com veurem posteriorment, entenem que no col·loca la Generalitat en una situació de dependència jeràrquica respecte a l'Administració de l'Estat.

Això és així perquè, una vegada la dita Administració té coneixement de la suposada inactivitat de la comunitat autònoma, no es preveu cap actuació de control ni de substitució, llevat de la referència al fet que resultarà aplicable el que disposen les lleis reguladores de les jurisdiccions constitucional i contenciosa administrativa. Seguidament, tractarem aquesta qüestió, però no cal recordar que si entenem aquesta expressió com l'apel·lació a aquestes jurisdiccions perquè resolguin el conflicte existent entre ambdues administracions, ja sigui competencial o d'altra naturalesa, no pot ser considerat com un control vedat per la Constitució.

c) Acabarem la nostra anàlisi pronunciant-nos sobre la rellevància de la referència que fa el precepte examinat al fet que «resultará aplicable lo que dispone el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre,

del Tribunal Constitucional [LOTC], y lo que dispone el Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa [LJCA]» i si, en darrer terme, la invocació a la intervenció de la jurisdicció constitucional i contenciosa administrativa confirma l'existència d'un control per part de l'Estat i, per tant, vulnera les competències de la Generalitat.

Malgrat la seva indefinició, si partim de la base que el supòsit fàctic que preveu aquest apartat és la situació d'inactivitat administrativa («no se estuviese tramitando el expediente sancionador») que s'atribueix a la comunitat autònoma afectada, sembla clar que el legislador s'està referint al plantejament pel Govern de l'Estat del conflicte negatiu de competències regulat als articles 71 i 72 LOTC, i també a la interposició del recurs contenciós administratiu a què es refereix l'article 44 LJCA, que regula els litigis entre administracions públiques i que, entre d'altres, té per objecte requerir a l'Administració impugnada que «iniciï l'activitat a què estigui obligada» (apt. 1).

Aclarit això, atesa la redacció oberta del precepte, hom pot interpretar que no té com a objectiu una mera remissió a la legislació orgànica sobre el conflicte negatiu de competències en els termes actualment previstos. En aquest sentit, és rellevant que no faci cap menció expressa al fet que la manca de tramitació autonòmica d'un expedient sancionador en matèria de consum sigui deguda a la circumstància que la comunitat autònoma es consideri incompetent. Això suposaria que es pogués estendre la possibilitat del plantejament del conflicte negatiu de competències a qualsevol supòsit d'inactivitat de les comunitats autònomes, fins i tot en els casos que l'absència d'activitat autonòmica respongués, no a una declaració de manca de competència, sinó, per contra, a la situació en què la comunitat autònoma, en exercici de la seva competència, decidís legítimament no tramitar un determinat expedient sancionador en matèria de consum.

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

Nogensmenys, podem considerar que el contingut d'aquest precepte podria admetre una interpretació favorable a la presumpció de constitucionalitat. Cal recordar que, «sempre que sigui possible, el criteri d'interpretació conforme ha de presidir el judici de constitucionalitat sobre la llei, abans d'arribar a la solució extrema de la seva expulsió de l'ordenament jurídic (STC 19/1982, de 5 de maig; 105/1988, de 8 de juny, i 222/1992, d'11 de desembre)» (DCGE 21/2015, FJ 3).

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

regulació continguda a la dita Llei orgànica, i així ho ha interpretat el Tribunal Constitucional (per totes, STC 37/1992, de 23 de març, FJ 2).

Conseqüentment, són inadmesos els conflictes de competències que no s'ajustin als esmentats requeriments, com és el cas de la Sentència abans citada, que al seu FJ 4 recordava que, davant la manca de jurisdicció del Tribunal per conèixer de la qüestió, atès que no es tractava de dirimir sobre la interpretació i delimitació dels àmbits de competències propis de l'Estat i de les comunitats autònomes, la seva solució corresponia únicament als òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa. Idèntica decisió trobem als casos resolts per les interlocutòries 207/2014, de 22 de juliol, FJ 1, i 251/2014, de 21 d'octubre, FJ 1.

Al nostre DCGE 5/2020, anteriorment citat, vàrem mantenir aquesta mateixa posició en relació amb una controvèrsia relativa a l'aplicació de la Llei 1/2002, de 21 de febrer, de coordinació de les competències de l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de defensa de la competència. I vàrem avalar el plantejament del conflicte perquè el que es discutia en el cas controvertit era si la competència per incoar i tramitar un determinat expedient sancionador corresponia a la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència o a l'Autoritat Catalana de la Competència, com nosaltres defensàvem. Controvèrsia que només podia ser resolta a partir de la interpretació, certament complicada, de les regles generals i els punts de connexió continguts en la mateixa Llei 1/2002 (FJ 1).

Traslladant les anteriors consideracions al cas que ens ocupa, entenem que el recurs al Tribunal Constitucional només estarà justificat en els supòsits en què la inactivitat de l'Administració autonòmica sigui deguda al fet que considera que li manca la competència per actuar, tal com interpreten les regles del bloc de la constitucionalitat, incloent-hi les contingudes als apartats 1, 2, 3 i 4 d'aquest article 52 bis TRLGDCU, a les quals es remet expressament l'apartat

5 que examinem. En canvi, si la inactivitat de l'Administració autonòmica obeeix a altres raons, materials o jurídiques, la via adequada per impugnar-la és el recurs previst a l'article 44 LJCA.

Ultra això i quant a l'accés a aquesta darrera jurisdicció, és obvi que els jutges i els tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa controlen l'activitat de les administracions públiques, i no solament la de l'Administració autonòmica, però és un control que deriva directament de la Constitució, com resulta del mandat de l'article 106.1 CE. Així ho recordava la STC 79/2017, abans citada, quan feia la distinció entre control judicial i control administratiu. A més, l'activitat jurisdiccional no té per objecte valorar el sentit de l'exercici de la competència autonòmica ni molt menys substituir-la, sinó que, com llegim a l'inici del preàmbul de la seva Llei reguladora, la seva finalitat no és altra que «controlar la legalitat de l'activitat administrativa i garantir els drets i els interessos legítims dels ciutadans davant les extralimitacions de l'Administració».

Certament, el control de la inactivitat de l'Administració, que és relativament nou en el nostre ordenament, podria plantejar riscos en aquest sentit. És per aquest motiu que el legislador l'ha configurat amb la màxima cautela, com demostren les consideracions que llegim al preàmbul de la Llei, abans citat, quan disposa que «aquest remei no permet als òrgans judicials substituir l'Administració en aspectes de la seva activitat no prefigurats pel dret, incloent-hi la discrecionalitat en el *quando* d'una decisió o d'una actuació material, ni els faculta per traduir en mandats precisos les genèriques i indeterminades habilitacions o obligacions legals de creació de serveis o realització d'activitats, ja que en aquest cas estarien envaint les funcions pròpies d'aquella».

És per aquest motiu que en els recursos en què s'impugna la inactivitat de l'Administració davant una presumpta infracció, habitualment els jutges o

tribunals es limiten a valorar aquesta situació en vista dels fets, i si escau ordenen en la sentència la incoació de l'expedient sancionador, però sense entrar en la seva tramitació o decisió, que és una facultat de la pròpia Administració. A títol d'exemple podem citar la STS 353/2010, de 28 de gener de 2010, relativa a la negativa a iniciar un expedient sancionador per part del Consell General del Poder Judicial.

Recapitulant el que hem exposat, cal concloure que l'article 52 bis.5 TRLGDCU, malgrat el seu caràcter superflu i innecessari, no atribueix a l'Administració de l'Estat cap intervenció de control, supervisió o substitució sobre l'exercici per part de les comunitats autònomes de les seves competències en matèria de protecció dels drets dels consumidors i usuaris.

Així, d'una banda, considerem que l'adquisició d'informació sobre la forma en què són exercides aquestes competències, i en particular sobre l'existència d'una presumpta inactivitat en l'exercici de la potestat sancionadora, no comporta la vulneració del principi de lleialtat institucional, sempre que sigui practicada d'acord amb els principis de col·laboració i cooperació consubstancials a la naturalesa de l'Estat autòmic. I, de l'altra, l'eventual apel·lació a les jurisdiccions constitucional i contenciosa administrativa perquè es pronunciï i resolgui aquesta suposada inactivitat, que certament podria ser lesiva per als interessos i drets dels consumidors i usuaris, dona lloc, en tot cas, a un control constitucional o judicial recollit directament a la Constitució.

Certament, com ja hem expressat, aquesta apel·lació requerirà la utilització de vies d'impugnació poc habituals en la pràctica processal, com són el conflicte negatiu de competències o el recurs contenciós administratiu per inactivitat en litigis entre les administracions públiques, que estan expressament previstes a les respectives lleis reguladores. Sabem, per la jurisprudència citada anteriorment, que aquests procediments són emprats, molt sovint, de forma inadequada i, com ja hem dit també, no seria idònia la

seva utilització per controlar el sentit de l'exercici de les seves competències per les comunitats autònomes. Però no és la nostra funció pronunciar-nos sobre hipòtesis de futur en l'aplicació de les lleis i, en tot cas, els tribunals no haurien d'acceptar aquesta pràctica, com es constata amb l'examen de la jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem en ocasió dels recursos contra la inactivitat de l'Administració i que ja hem reproduït.

E) Una vegada arribats a aquest punt, pertoca, doncs, analitzar el caràcter de norma bàsica d'aquest article 52 bis.5 TRLGDCU, tal com és qualificada a article 83 TRLGDCU, que modifica l'apartat 2 de la disposició final primera RDLEG 1/2007, tantes vegades esmentat, i com també es desprèn de la disposició final setena, paràgraf cinquè, RDL en referir-se a tot el llibre sisè d'aquesta norma. Entenem que aquesta qualificació és incorrecta. En efecte, el precepte que estem examinant es limita a preveure un supòsit fàctic (el coneixement per part de l'Administració de l'Estat d'una situació de presumpta inactivitat en l'exercici de la potestat sancionadora per l'Administració autonòmica) i a recordar posteriorment l'eventual apel·lació a les jurisdiccions constitucional i contenciosa administrativa per resoldre aquesta situació.

Doncs bé, no trobem en aquestes previsions res que pugui significar l'establiment d'un mínim denominador comú normatiu que determini els límits a què s'ha d'ajustar el legislador autonòmic. En realitat, es tracta d'una autoimposició que es fa el mateix Estat que en cap cas el vincula perquè l'apel·lació a les jurisdiccions constitucional o contenciosa administrativa no és mai obligatòria ni encara menys a les comunitats ja que el mandat no se'ls adreça. Per la seva naturalesa i estructura, ja podem avançar que no té el caràcter de norma bàsica.

A més, entenem que els títols competencials al·legats a l'esmentat article 83 RDL (i a la disp. final setena, par. cinquè, RDL) no justifiquen tampoc aquesta qualificació de norma bàsica. Així, atès el seu contingut i la seva finalitat

resulta evident que la regulació de l'article 52 bis.5 s'adreça a les administracions públiques, particularment a l'Administració de l'Estat, i que no té per objecte garantir la igualtat dels espanyols en l'exercici dels seus drets constitucionals, tal com ha estat interpretat aquest títol competencial (art. 149.1.1 CE) per la jurisprudència constitucional. Tampoc presenta la més mínima relació amb la planificació general de l'activitat econòmica ni afecta de manera estructural un sector econòmic concret (tot i el que es desprèn del preàmbul del RDL que sembla emparar-lo en l'article 149.1.13 CE, al qual ens referirem més endavant en tractar l'apartat 6 de l'article 52.bis) ni tampoc manté connexió directa o indirecta amb la sanitat (art. 149.1.16 CE). D'altra banda, no estableix cap regulació del règim jurídic de les administracions públiques ni del procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE), ja que es limita a preveure l'eventual intervenció de les jurisdiccions constitucional i contenciosa administrativa per resoldre un conflicte entre administracions en l'exercici de les seves competències.

Per tant, el precepte no trobaria empara en els títols competencials anteriorment referits i menys encara en l'article 149.1.13 CE. A l'anterior consideració coadjuva l'estructura i el contingut mateixos del precepte, que, com hem apuntat abans, no participa de cap manera de la naturalesa pròpia d'una norma bàsica. Tal com dèiem anteriorment, l'article 52 bis.5 TRLDGCU es limita a recordar la possible existència d'una discrepància entre l'Administració de l'Estat i una comunitat autònoma sobre l'exercici per part d'aquesta de les seves competències en matèria de potestat sancionadora, i a apel·lar a la utilització dels instruments constitucionals previstos per a la seva solució, és a dir, la jurisdicció constitucional o contenciosa administrativa.

És a dir, no introdueix canvis en l'actuació de les administracions afectades, ni conté mandats vinculants per a aquestes que no estiguin ja previstos amb anterioritat, ni encara menys per als particulars. Per tant, estrictament, no introdueix cap innovació a l'ordenament jurídic, tot i que sí que és una norma

sobrerera i supèrflua, fruit d'una tècnica legislativa deficient, a més d'expressar un advertiment i una malfiança respecte l'exercici de les competències pròpies de les comunitats autònomes, com hem posat de manifest.

En conclusió, per tot el que s'ha exposat, l'article 82.quatre RDL 24/2021, en la incorporació *ex novo* que efectua de l'apartat 5 de l'article 52 bis TRLGDCU, és inconstitucional perquè no reuneix les característiques d'una norma bàsica i no troba empara en l'article 149.1.1, .13, .16 ni .18 CE.

2. El Govern també addueix dubtes sobre la constitucionalitat i estatutarietat de l'article 52 bis, apartat 6, TRLGDCU. Com ja hem apuntat, l'article 52 bis és un precepte dedicat a regular quina és l'administració competent, estatal o autonòmica, per sancionar les infraccions de consum comeses en territori espanyol, al marge de quina sigui la nacionalitat, el domicili o el lloc on siguin els establiments del responsable de l'actuació il·lícita, com també les conductes tipificades com a pràctiques comercials deslleials amb els consumidors i els usuaris.

A) D'acord amb el preàmbul del Reial decret llei, l'esmentat article forma part del conjunt de preceptes del règim sancionador estatal que deriva de la transposició de la Directiva (UE) 2019/2161, alhora que també s'estableix per garantir l'aplicació efectiva a Espanya del Reglament (UE) 2017/2394, al qual ens referirem amb més detall més endavant. Així, per determinar l'administració competent per exercir la potestat sancionadora, l'article 52 bis estableix els punts de connexió acollint-se al criteri «del lugar de comisión de la infracción (*forum delicti commissi*)» i a la «teoría de la ubicuidad presente [...] de tal forma que tengan competencia para sancionar una conducta todas aquellas autoridades de consumo en cuyo territorio se haya producido el hecho que pudiera ser objeto de infracción». A aquests efectes, quan resultin competents òrgans de diverses administracions es preveu un mecanisme de col·laboració en el si de la Comissió Sectorial de Consum, amb vista a

«conseguir una cooperación que permita unos altos niveles de protección de las personas consumidoras independientemente de donde estén ubicadas» (apt. VIII).

Ara bé, pel que ara interessa, l'anterior regla general no resulta aplicable en determinats casos, als quals es refereix precisament l'apartat 6 de l'article 52 bis, objecte d'examen, que diu que:

«Artículo 52 bis. *Administración competente.*

[...]

6. No obstante, cuando la infracción produzca lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada en el territorio de más de una comunidad autónoma, de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo, la competencia corresponderá a los órganos competentes en materia de consumo de la Administración General del Estado. A tales efectos, la competencia corresponderá a la Dirección General competente en materia de consumo de la Administración General del Estado cuando la sanción impuesta no supere los 100.000 euros ni implique el cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio y a la Secretaría General competente en materia de consumo de la Administración General del Estado en el resto de supuestos. En todo caso, la competencia de la Secretaría General competente en materia de consumo de la Administración General del Estado se extenderá a las infracciones generalizadas o generalizadas con dimensión en la Unión Europea, previstas en el Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2017, y a las cometidas a través de internet cuando la residencia o domicilio del responsable, siempre que coincida con el lugar en que se realice efectivamente la gestión administrativa y dirección del negocio, esté fuera de la Unión Europea.

A los efectos del párrafo anterior, para considerar que una infracción de la normativa de consumo produce lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo se tendrán en cuenta, entre otras circunstancias, el número de consumidores y usuarios

afectados, la dimensión del mercado donde opere la compañía infractora, la cuota de mercado de la entidad correspondiente o los efectos de la conducta sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios.»

Seguint amb el preàmbul del Reial decret llei i referint-se a l'article 52 bis.6, diu que «[e]xcepcionalmente, se establece por primera vez que la Administración General del Estado podrá sancionar determinadas infracciones de consumo de ámbito nacional, incluidas las infracciones generalizadas o generalizadas de dimensión en la Unión Europea, [...] cuando por su magnitud se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo». El legislador estatal gubernamental justifica la necessitat «de centralizar la tramitación de los expedientes sancionadores por parte de la Administración General del Estado en el caso de infracciones de ámbito supra autonómico, que afectan a miles de consumidores, o con residencia en varios Estados miembros de la Unión Europea, y que presentan incidencia en la economía en su conjunto, al afectar a intereses que exceden de los propios de cada comunidad autónoma, circunstancias que exigen una actuación homogeneizadora estatal con capacidad de integrar intereses contrapuestos». I afegeix que el que es pretén és «salvaguardar, en estos casos, la unidad de mercado que emana del artículo 139 de la Constitución y la competencia efectiva en el mismo, así como la garantía de igualdad en el trato de los infractores y la defensa de los consumidores y usuarios afectados».

A l'últim, quan fa esment específicament de les infraccions generalitzades o generalitzades amb dimensió de la Unió Europea previstes en el Reglament (UE) 2017/2394, al·lega que han de ser sancionades excepcionalment per l'Estat en «afectar a intereses que exceden los propios de cada comunidad autónoma y establecerse, a nivel de la Unión, un régimen sancionador concreto a nivel nacional para tales infracciones, circunstancias que exigen una actuación homogeneizadora estatal con capacidad de integrar intereses contrapuestos».

El Govern, a l'escrit de sol·licitud, qüestiona l'apartat 6 de l'article 52 bis, d'una banda, en la mesura que l'atribució que fa de la competència sancionadora a l'Estat, que reproduïx el reglament comunitari, «prescindeix de l'específic repartiment competencial en aquesta matèria, traslladant un esquema de repartiment referit als estats membres, que en l'àmbit intern desplaça les Comunitats Autònomes del seu exercici». I, de l'altra, perquè l'esmentada atribució es realitza «en termes prou indeterminats, sobretot pel que es refereix a la supraterritorialitat que suposa l'alteració de la instància competent per a conèixer de la infracció», que «pot comportar un desplaçament de les competències autonòmiques, si a més, es posa en relació amb la referència al criteri de la unitat de mercat, sense cap previsió de salvaguarda per a l'exercici de la competència autonòmica en aquest àmbit».

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

Per tant, cal, doncs, començar per recordar la necessitat d'una interpretació restrictiva de l'abast del dit títol transversal estatal sobre l'activitat econòmica general (art. 149.1.13 CE), cosa que ha estat una constant de la doctrina elaborada per aquest Consell des de fa més d'una dècada, amb la finalitat de

preservar l'exercici de les competències catalanes en les matèries implicades davant el caràcter expansiu d'aquest títol (entre d'altres, DCGE 2/2009, FJ 4; 10/2010, 2 i 3; 1/2011, FJ 2; 2/2011, FJ 2; 6/2011, FJ 3; 9/2011, FJ 2; 7/2012, FJ 2; 11/2012, FJ 2; 4/2013, FJ 2; 6/2013, FJ 2; 9/2013, FJ 4; 13/2013, FJ 2; 18/2013, FJ 2; 20/2013, FJ 2; 5/2014, FJ 2; 26/2014, FJ 2; 4/2015, FJ 3; 1/2016, FJ 2; 3/2016, FJ 2; 4/2017, FJ 2, o 1/2019, FJ 2). A tall de síntesi d'aquesta doctrina consultiva, a la qual ens remetem en nom de la brevetat, en el DCGE 5/2020 recordàvem que la invocació d'aquesta clàusula competencial només és legítima si es tracta d'una activitat de naturalesa econòmica que té una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general o bé si té una afectació de caràcter estructural en un sector econòmic concret, és a dir, quan és rellevant per a la protecció dels interessos econòmics generals i requereix ineludiblement una actuació unitària de l'Estat (FJ 2.4).

No interpretar-ho d'aquesta manera suposaria buidar el contingut de la matèria i del títol competencial autonòmic específic sobre els quals es projectés. I l'anterior amb més raó encara si es tracta de competències de naturalesa executiva, com és el supòsit que ara es dictamina, relatiu a l'exercici de la potestat sancionadora, que no és una facultat de caràcter innovador sinó que consisteix en l'aplicació reglada i prefixada d'una normativa prèvia, en aquest cas, estatal.

Amb relació a l'arrogació estatal de competències executives assumides estatutàriament per les comunitats autònomes quan no sigui possible el fraccionament de l'activitat sobre la qual recauen, aquest Consell també ha ressaltat que ha de ser excepcional i que, per tal que sigui legítima constitucionalment, s'han de donar unes determinades condicions que han d'estar acreditades o justificades convenientment en la regulació que la prevegi (o se'n desprengui de forma natural). Entre aquestes, que no es puguin establir els corresponents punts de connexió; que es requereixi un grau

d'homogeneïtat que només es pugui garantir amb la seva atribució a un únic titular, forçosament l'Estat, i que sigui necessari acudir a un ens amb capacitat per integrar interessos contraposats a partir dels seus components parcials, sense oblidar el perill imminent de danys irreparables, que ens situa en el terreny de l'estat de necessitat. I l'anterior sempre que no s'hagin pogut adoptar prèviament altres fórmules alternatives de cooperació o de coordinació, més respectuoses amb l'ordre de competències ordinari que atribueix amb caràcter general l'àmbit executiu en la matèria als poders territorials (per tots, DCGE 26/2014, FJ 4.1, fent citació de la STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 7, i, en el mateix sentit, STC 22/2014, de 13 de febrer, FJ 2; 81/2017, de 22 de juny, FJ 3 i 5, o 71/2018, de 21 de juny, FJ 3).

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

Tenint en compte el cànon competencial relatiu a l'article 149.1.13 CE, aplicable en general al nou article 52 bis TRLGDCU, examinarem per separat els tres supòsits diferents de centralització de la potestat sancionadora en l'Administració estatal que estableix l'apartat 6 d'aquest precepte (infraccions que afecten la unitat de mercat i la competència en aquest, infraccions previstes al Reglament [UE] 2017/2394 i infraccions comeses a través d'internet) en la mesura que presenten singularitats pròpies.

C) El primer supòsit de l'apartat 6, com es desprèn del seu tenor literal, centralitza en l'Administració general de l'Estat la tramitació dels expedients sancionadors quan la infracció produeixi lesions o riscos per als interessos dels consumidors o usuaris de forma generalitzada en el territori de més d'una comunitat autònoma, de tal manera que es pugui veure afectada la unitat de

mercat nacional i la competència en el si d'aquest. En aquests casos, la competència sancionadora correspon: d'una banda, a la Direcció General competent en matèria de consum de l'Administració general de l'Estat si la sanció imposada no supera els 100.000 euros ni implica el tancament temporal de l'establiment, instal·lació o servei. I, de l'altra, «en el resto de supuestos», a la Secretaria General.

Es tracta d'una exclusió de l'aplicació de la regla general configurada en els apartats 2 i 4, els quals parteixen de la competència de les administracions autonòmiques per exercir la potestat sancionadora en matèria de consum, establint com a punt de connexió per determinar quina és la competent que la conducta es realitzi, ni que sigui parcialment, en el seu territori. Quan això comporti que siguin competents alhora els òrgans de diferents administracions autonòmiques, es disposa que s'establiran mecanismes de col·laboració en el si de la Comissió Sectorial de Consum, que és l'òrgan de suport de la Conferència Sectorial de Consum (ex art. 152 LRJSP). Aquesta darrera, prevista com a màxim òrgan de cooperació institucional de l'Estat amb les comunitats autònomes, està presidida pel ministre de Sanitat i Consum i integrada pels consellers competents en matèria de consum d'aquelles (art. 40 a 45 TRLGDCU i Resolució de 24 d'octubre de 2019 de la Secretaria General de Sanitat i Consum, que aprova el seu Reglament de funcionament i organització).

Vist això, hom pot dir que els canvis respecte de la versió anterior d'aquest precepte (antic art. 47) no són gaire significatius des de la perspectiva del criteri d'atribució competencial del lloc de comissió de la infracció, però ara, en l'apartat 6, modificat pel Reial decret llei, s'estableixen nous punts de connexió que atribueixen per primera vegada a l'Administració general de l'Estat la facultat per sancionar determinades infraccions per a la defensa de les persones consumidores i usuàries, en els termes exposats. Per tant, amb el Reial decret llei, s'incorpora, a l'actual règim sancionador, la centralització

en l'Administració de l'Estat d'una potestat de naturalesa executiva de tramitació d'expedients sancionadors en un àmbit (consum) que, com se sap, és de competència exclusiva de les comunitats autònomes a l'empara dels articles 123 i 159.1.b EAC. Ja hem dit en el punt 1 d'aquest mateix fonament jurídic que l'esmentada potestat autonòmica inclou funcions d'inspecció i d'investigació de les conductes configurades com a infraccions, juntament amb funcions de control i sanció *stricto sensu*, totes elles exercides en el marc d'una política pròpia de la Generalitat i mitjançant l'organització i els mitjans personals i materials que consideri oportuns.

a) En efecte, l'article 52 bis.6, en la part que ara s'examina, estableix dos punts de connexió, de manera acumulativa, per centralitzar i atribuir als òrgans estatals la competència sancionadora: en primer lloc, l'extraterritorialitat dels efectes de la conducta, que ha de produir lesions o riscos per als interessos dels consumidors i usuaris «de forma generalizada en el territorio de más de una comunidad autónoma», i, en segon lloc, que «se pueda ver afectada la unidad del mercado nacional y la competencia en el mismo».

Amb relació al principi de territorialitat i la seva projecció en l'exercici de les competències executives autonòmiques s'ha pronunciat reiteradament aquest Consell a fi de prevenir que l'Estat assumeixi competències autonòmiques sobre conductes concretes únicament pels seus efectes més enllà del territori de la comunitat autònoma (DCGE 5 i 17/2012, de 3 d'abril i 20 de desembre; 5 i 19/2013, de 20 de juny i 16 de desembre; 26/2014, de 18 de desembre; 8, 14 i 17/2015, de 4 de juny, 22 de setembre i 22 d'octubre; 5/2016, de 5 d'octubre; 4 i 12/2017, de 29 de juny i d'11 d'octubre; 5/2019, de 23 de juliol, i 5/2020).

Així, hem insistit que el fet que les comunitats autònomes actuïn sobre fenòmens, situacions o relacions que excedeixin el seu territori no justifica

necessàriament ni automàtica que la gestió d'aquesta actuació hagi de correspondre a l'Estat, ja que això, a la pràctica, les privaria significativament de la seva capacitat d'actuació i, ensems, suposaria emprar il·legítimament el criteri territorial com a principi delimitador de les competències fora dels casos en què així està previst expressament al bloc de la constitucionalitat. Certament, el mateix Estatut ja preveu que l'objecte o la relació puguin tenir un abast supraautonòmic i en aquesta situació disposa que la Generalitat exerceixi les seves competències en la part situada en el seu territori, sens perjudici que s'articulin mecanismes de col·laboració amb els altres ens territorials o, subsidiàriament, de coordinació per part de l'Estat (per tots, DCGE 5/2020, FJ 2).

Quant al principi d'unitat de mercat recollit a l'article 139.2 CE, tal com vàrem dir en el nostre DCGE 5/2014, «és un principi d'integració constitucional», tot i que «del seu contingut no es deriva l'atribució de competències addicionals a l'Estat» (FJ 2, recollint jurisprudència constitucional consolidada). Per tant, no l'habilita per actuar més enllà de les facultats necessàries que li corresponguin per a una direcció unitària de la política econòmica ex article 149.1.13 CE, que és el títol competencial a través del qual l'Estat realitza el dit principi constitucional.

De fet, el constituent va configurar l'article 139.2 CE com un límit que s'imposa a l'actuació dels poders públics per preservar la llibertat de circulació i establiment de les persones i la lliure circulació dels béns en tot el territori de l'Estat, que els exigeix que la regulació diferenciada que aquells puguin introduir en l'exercici de les competències pròpies «sigui adequada i proporcionada al fi que persegueixen i que preservin la igualtat entre tots els espanyols, la qual cosa —com la jurisprudència constitucional reitera— no és sinònim d'identitat de competències ni de resultats». Sobre aquest particular, cal assenyalar que una regla interpretativa que haurà de ser d'atenció rellevant a l'hora d'enjudiciar les normes és que no tota incidència en la lliure circulació

constitueix un obstacle a aquesta, sinó que solament es podrà qualificar com a tal «"cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación", o quan: "las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquellas persiguen"» (mateix Dictamen i fonament jurídic, fent citació de la STC 37/1981, d'11 de novembre, FJ 2).

Finalment, pel que fa a l'al·lusió a la «competència» en el mercat com a un dels criteris per atribuir l'activitat sancionadora a l'Administració estatal, cal recordar que no existeix un títol competencial expressament previst a l'article 149.1 CE sobre defensa de la competència. Ara bé, la doctrina constitucional, atès el caràcter d'aquesta com a element definitori del mercat, l'ha encabit també en l'article 149.1.13 CE, que habilita l'Estat per establir la legislació bàsica, i a la vegada «todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional». En concret, li correspondrien «les facultats sancionadores respecte de pràctiques que es desenvolupin a la comunitat autònoma quan, de forma substancial i d'acord amb factors objectius de dret o de fet, perjudiquin o puguin perjudicar significativament les condicions de competència en un mercat d'àmbit geogràfic superior a l'autonòmic o tinguin un caràcter estructural que pugui afectar la configuració real del mercat únic d'àmbit estatal» (DCGE 5/2020, FJ 3, fent citació de la STC 208/1999, FJ 6).

D'altra banda, com dèiem en el DCGE 5/2020, aquesta mateixa doctrina declara que «és una qüestió pacífica que les facultats d'inspecció, control i sanció, així com l'ordenació de l'activitat dels serveis en matèria de defensa de la competència, pertanyen a l'àmbit de la funció executiva i, en conseqüència, de les administracions autonòmiques. Tenint en compte això, l'Estat, en virtut de les seves competències normatives, ha d'articular mecanismes de coordinació que garanteixin la uniformitat de la disciplina en tot el mercat estatal i, òbviament, establir, d'una banda, els punts de connexió

pertinents, sempre que resultin constitucionalment i estatutàriament correctes, i de l'altra, els mecanismes imprescindibles de col·laboració i d'informació recíproques (STC 208/1999, FJ 6, i STC 71/2012, de 16 d'abril, FJ 3, que cita l'anterior)» (FJ 2).

b) Arribats a aquest punt, un cop constatat que el Reial decret llei objecte de dictamen ha establert uns punts de connexió per atribuir a l'Administració general de l'Estat una competència executiva sancionadora assumida estatutàriament per les comunitats autònomes (art. 159.1.b EAC en relació amb l'art. 123 EAC, pel que fa a Catalunya), cal determinar si la seva configuració a la norma és constitucionalment i estatutàriament correcta. D'entrada, en una primera aproximació, podria semblar adequat que l'Estat, sense pretensions d'universalitat, com a última solució, i d'acord amb les exigències de la doctrina constitucional exposada, centralitzés la gestió de la potestat sancionadora en aquells casos en què la conducta, realment i efectiva, produís lesions o riscos per als consumidors i usuaris de forma «generalizada» en el territori de més d'una comunitat autònoma i, alhora, afectés la unitat i la competència del mercat estatal. Ara bé, limitar-se a emprar aquests conceptes jurídics indeterminats com a criteri atributiu d'actuacions executives autonòmiques, separant-se del sistema de distribució competencial ordinari, no sembla suficient per fonamentar l'atorgament d'aquesta activitat executiva a l'Estat.

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

qualsevol incidència fora de l'àmbit territorial de la comunitat autònoma, com tampoc ho seria que l'afectació a la unitat de mercat i la competència en aquest pugués comprendre qualsevol alteració d'aquests paràmetres.

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

Al nostre parer, el legislador estatal d'urgència efectua una mera declaració enunciativa de circumstàncies o criteris que no permet apreciar si es donen o no els elements que justifiquen l'excepcionalitat de l'atribució a l'Estat de facultats de gestió sancionadores. Com vàrem dir en el nostre DCGE 26/2014, salvades les diferències del cas examinat, «la formulació de l'esmentada regulació, amb independència del posterior desenvolupament reglamentari, per si mateixa, comporta una atribució genèrica i general de funcions [...], que resulta incompatible amb el caràcter taxat i, per tant, excepcional, puntual i casuístic que exigeix la doctrina general» (FJ 4.3.B), amb la consegüent sostracció de competències que les comunitats autònomes tenen atribuïdes en un àmbit material. Hom pot dir que es tracta, doncs, d'una «simple clàusula

de salvaguarda nominalista» que «construeix artificialment i de forma absolutament vetada per la jurisprudència constitucional mateixa un supòsit d'impossibilitat de fraccionament d'aquesta gestió, sobre la base d'utilitzar el criteri de la supraterritorialitat» (en aquest cas, juntament amb el principi d'unitat de mercat i de competència), adornant-lo amb altres dades (mateix Dictamen i fonament jurídic).

En altres paraules, la norma que ara analitzem no conté una veritable justificació material mínimament argumentada ni és deduïble raonablement del seu text la imprescindible necessitat de desapoderar la Generalitat de l'exercici de la funció executiva que li correspon segons el bloc de la constitucionalitat (DCGE 3/2013, de 26 de febrer, FJ 3.4.D). Per contra, es limita a enunciar de manera retòrica i nominalista el pressupòsit que fonamentaria la centralització de la competència executiva (per una presumpta afectació significativa i generalitzada) però sense concretar de manera substantiva ni positiva (amb condicions quantitatives o qualitatives amb contingut més enllà de la formulació enunciativa) els criteris que la dotarien de sentit justificatiu. Així, l'apartat 6 *in fine* (darrer paràgraf), quan intenta definir el concepte «de forma generalitzada», no aconsegueix superar el caràcter indeterminat que afecta la formulació genèrica del punt de connexió descrita anteriorment.

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

injustificat i mancat de fonamentació raonada de les escasses competències executives autonòmiques i la seva centralització envers l'Estat.

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

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

Així, a títol indicatiu ens podem remetre als mecanismes que estableix la Llei 1/2002, de 21 de febrer, de coordinació de les competències de l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de defensa de la competència (art. 5), com ara la possibilitat que l'Administració estatal tingui la condició d'interessada en els procediments tramitats per les autoritats autonòmiques; l'establiment d'un

òrgan de col·laboració, coordinació i informació recíproca entre l'Estat i les comunitats autònomes per promoure l'aplicació uniforme de la legislació de la competència, que podria ser la Comissió Sectorial de Consum a què fa referència l'apartat 4 de l'article 52 bis; altres mecanismes permanents d'informació recíproca sobre totes les denúncies i les actuacions practicades d'ofici, o la possibilitat de signar convenis de col·laboració per a la instrucció i resolució dels procediments que tinguin com a objecte conductes que siguin competència tant de l'Estat com dels òrgans competents de les comunitats autònomes.

En conclusió, els punts de connexió emprats pel nou article 52 bis.6 TRLGDCU en atribuir a l'Estat la potestat sancionadora «cuando la infracción produzca lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada en el territorio de más de una comunidad autónoma, de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo» tenen una configuració legal indeterminada, genèrica i finalista que atorga un excessiu marge d'apreciació quant a l'existència d'un interès de prou rellevància o de suficient significació i que afecti sensiblement el conjunt del mercat espanyol i, per tant, vulneren les competències de la Generalitat ex article 159.1.b EAC en relació amb l'article 123 EAC i no troben empara en l'article 149.1.13 CE.

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

Tal com hem vist que recull el preàmbul del Reial decret llei, la centralització de la tramitació d'aquest seguit d'expedients sancionadors sobre un grup d'infraccions previstes en l'esmentat Reglament comunitari es justifica perquè

afecten interessos «que exceden los propios de cada comunidad autónoma» i en establir-se, «a nivel de la Unión, un régimen sancionador concreto a nivel nacional para tales infracciones, circunstancias que exigen una actuación homogeneizadora estatal con capacidad de integrar intereses contrapuestos» (apt. VIII).

a) Per al·lusió directa, abans de res, cal fer una breu referència al contingut de l'esmentada norma comunitària, que té per objecte principal establir les facultats de què han de disposar les autoritats competents designades pels estats membres com a responsables de l'aplicació de la legislació de la Unió que protegeix els interessos dels consumidors, per fer complir aquesta legislació i garantir el bon funcionament del mercat interior i, en definitiva, per millorar la protecció dels interessos econòmics dels consumidors (art. 1). Així, en un entorn d'infraccions transfrontereres i fortament digital, es pretén evitar que els comerciants eludeixin aquesta aplicació traslladant la seva activitat dins de la Unió i aprofitant-se de les llacunes dels sistemes d'execució dels estats membres, les autoritats competents dels quals no estan prou equipades per fer front a pràctiques il·lícites (considerants 3 i 6). De fet, no s'exigeix «a los Estados miembros que establezcan un nuevo régimen de sanciones para las infracciones reguladas en el presente Reglamento, sino únicamente requerir a la autoridades competentes que apliquen el régimen vigente para la misma infracción nacional, teniendo en cuenta en la medida de lo posible la amplitud y alcance efectivas de la infracción» (considerant 16).

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

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

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

Cal apuntar que l'article 52 bis.6 no fa referència expressa a aquesta tipologia d'infracció comunitària, de manera que, atès que el caràcter excepcional de l'assumpció estatal de competències executives autonòmiques requereix una interpretació restrictiva del seu abast, hauríem d'entendre que la dita centralització no s'hauria d'aplicar a la tramitació dels expedients sancionadors que s'hi refereixen. Per tant, d'una interpretació integradora de la normativa estatal i europea, es pot desprendre que les comunitats autònomes, a l'empara de l'article 52 bis.2 TRLGDCU, mantenen la seva competència sancionadora sobre les infraccions dins de la Unió, que s'hagin comès, ni que sigui parcialment, en els seus respectius territoris.

Els articles 15 a 25, que integren el capítol IV del Reglament, estableixen uns mecanismes d'investigació i d'execució coordinats entre les autoritats competents dels diferents estats afectats (i, si escau, les oficines d'enllaç

úniques i la Comissió) per poder fer front a una «infracció generalizada» o una «infracció generalizada con dimensión en la Unión». Aquests mecanismes comprenen uns principis generals de cooperació (art. 15 i 16); la posada en marxa d'una acció coordinada (incloent-hi l'establiment d'alertes), els casos en què es pot rebutjar participar en aquesta acció i les mesures d'investigació i d'execució i els compromisos que s'hi poden adoptar, les formes de tancament i les funcions del coordinador (art. 17 a 23), i, en darrer terme, el règim lingüístic de les actuacions i les comunicacions amb els comerciants (art. 24 i 25). Aquestes dues tipologies d'infraccions, que són les que estableix l'article 52 bis.6 com a punts de connexió per atribuir la competència sancionadora a l'Administració de l'Estat, estan definides a l'article 3.3 i .4 del Reglament (UE) 2917/2934, respectivament.

Així, d'una banda, és infracció generalitzada tot acte o omissió contraris a la legislació de la Unió que protegeix els interessos dels consumidors i que hagi perjudicat, perjudiqui o pugui perjudicar els interessos col·lectius dels consumidors residents en almenys dos estats membres diferents d'aquell en què es va originar o va donar lloc a l'acte o omissió; estigui establert el comerciant responsable o es trobin les proves o els actius del comerciant relacionats amb l'acte o omissió. Igualment, també és infracció generalitzada qualsevol acció o omissió que sigui contrària a la legislació de la Unió Europea que protegeix els interessos dels consumidors i que hagi perjudicat, perjudiqui o pugui perjudicar els interessos col·lectius dels consumidors i tingui característiques comunes, incloent-hi la mateixa pràctica il·lícita, el mateix interès vulnerat i sigui comesa simultàniament pel mateix comerciant en almenys tres estats membres (art. 3.3).

I, d'altra banda, és infracció generalitzada amb dimensió en la Unió la infracció generalitzada que hagi perjudicat, perjudiqui o pugui perjudicar els interessos col·lectius dels consumidors en almenys dues terceres parts dels estats

membres que representin conjuntament almenys dues terceres parts de la població de la Unió Europea (art. 3.4)

Adicionalment, mitjançant la intervenció de la Comissió i la cooperació entre tots els subjectes a què es refereix la norma comunitària, s'estableix la possibilitat de dur a terme activitats a escala de la Unió quan es produeixi una infracció regulada en el Reglament (UE) 2017/2394 que pugui afectar els interessos dels consumidors en altres estats membres (art. 26 a 32). Finalment, s'incorporen un seguit de disposicions comunes i mesures organitzatives i de seguiment del Reglament (art. 33 a 41), el qual està en vigor i és aplicable des del 17 de gener de 2020 (art. 42).

Seguint amb el Reglament (UE) 2017/2394 i pel que ara interessa, cal destacar que no imposa als estats membres una organització interna concreta per fer complir els seus mandats. En efecte, llevat de l'obligació d'aquells de designar una «oficina de enlace única» amb importants funcions coordinadores per a l'aplicació del Reglament en el si de l'estat membre (art. 3.7), res no es diu respecte a quines han de ser les autoritats competents ni a quin nivell de govern han de correspondre. Al contrari, és totalment flexible en aquest aspecte, i permet que els estats designin autoritats nacionals, regionals o, fins i tot, locals, la relació de les quals hauran de comunicar a la Comissió (art. 3.6, 5.1 i .2 i 8.1.a).

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

facultats puguin ser exercides de manera efectiva quan sigui necessari respecte de qualsevol infracció del Reglament (art. 9.2).

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

Cal afegir, a tall de context il·lustratiu de la norma objecte de dictamen, que l'apartat 4 del mateix article 52 ter TRLGDCU disposa que «las autoridades competentes designadas dispondrán al menos de las facultades mínimas de investigación y ejecución previstas en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2017/2394 y las ejercerán de conformidad con su artículo 10». Ara bé, a banda d'aquestes facultats mínimes que actuen a nivell intern i que serien equivalents a les que correspondrien originàriament i estatutària a les administracions autonòmiques en exercici de la seva potestat sancionadora, res no es diu sobre una atribució semblant respecte a les facultats previstes als articles 15 a 25 del citat Reglament quan es tracta dels «[m]ecanismos de investigación y ejecución coordinados para las infracciones generalizadas y las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión» o sigui, per a les infraccions previstes als articles 3.3 i .4, que són les que ara ens ocupen.

b) Quant al títol competencial estatal que habilitaria l'Estat per dictar aquesta norma, ens remetem al que hem dit en general respecte a l'article 52 bis, en el sentit que, tot i que el nou apartat 2 de la disposició final primera TRLGDCU no distingeix quin és l'aplicable, segons el preàmbul del Reial decret llei aquest precepte s'empararia igualment en l'article 149.1.13 CE. Per tant, les consideracions allà efectuades sobre l'atribució a l'Administració estatal

d'actuacions executives sancionadores que, *ex article 159.1.b EAC* en relació amb l'article 123 EAC, corresponen a la Generalitat, i la necessitat de justificar aquesta centralització en els termes restrictius de la doctrina constitucional, són ara traslladables al supòsit examinat.

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

Altrament, en el cas que ens ocupa, el citat Reglament, com hem vist, estableix quines són les facultats de què disposen les autoritats competents per fer complir la norma (principalment per detectar, investigar i fer cessar de manera eficaç i dissuasiva les infraccions intracomunitàries de la legislació protectora dels interessos dels consumidors), així com també atribueix als estats membres la responsabilitat de garantir que les exerceixin de manera efectiva. Però en cap moment imposa quines han de ser aquestes autoritats o quantes se n'han de designar ni tampoc com s'han de distribuir les esmentades facultats entre elles.

Certament, l'Estat, sempre que respecti l'ordre intern de distribució de competències, pot escollir diversos models per garantir el compliment de les obligacions derivades del Reglament (UE) 2017/2394, tenint en compte, com ja hem dit, que ha establert un règim d'infraccions i sancions que constitueix un marc normatiu i unitari, d'aplicació general a tot el territori. Cal recordar,

oimés, que, per mandat del citat Reglament, estarà assistit per un òrgan específic de l'Administració general estatal amb importants funcions de coordinació, que és l'oficina d'enllaç única.

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

Hom pot pensar que el motiu de la centralització rau en el fet que l'autoritat competent per sancionar les infraccions generalitzades comeses en el seu territori (que, en síntesi, perjudiquin o puguin perjudicar interessos col·lectius transfronterers dels consumidors, que afectin diversos estats membres o una part de la població de la Unió), formarà part d'una xarxa europea d'autoritats competents de tots els estats membres i participarà en un conjunt de mecanismes d'investigació i execució coordinats de dimensió supraestatal (específicament, els previstos als art. 15 a 25 Reglament [UE] 2017/2934).

Al respecte, cal assenyalar que les comunitats autònomes estan facultades per dur a terme una activitat d'acció exterior i projecció supraestatal en exercici de les competències pròpies (art. 193.2 EAC, en el cas de Catalunya). I que la matèria «relacions internacionals» ex article 149.1.3 CE no es pot interpretar expansivament ni omnímoda, de forma que s'identifiqui amb qualsevol tipus d'activitat d'abast exterior, ja que això produiria una reordenació de l'ordre constitucional de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. De fet, la doctrina constitucional s'ha mantingut inalterada en la concreció dels límits a l'acció exterior de les comunitats autònomes, en el sentit que aquesta no pot implicar l'exercici d'un *ius contrahendi*, no pot originar obligacions immediates i actuals davant poders públics estrangers ni incidir en

la política exterior de l'Estat, com tampoc pot generar responsabilitat d'aquest davant estats estrangers o organitzacions internacionals o supranacionals (per tots, DCGE 3/2019, de 17 de juny, FJ 2.3, fent citació de nombrosa jurisprudència constitucional, com ara la STC 46/2015, de 5 de març, FJ 4).

Al marge de les consideracions anteriors, convé subratllar que el Tribunal Constitucional no ha exclòs un cert nivell d'intervenció de l'Estat respecte de l'acció exterior de les comunitats autònomes a través de mesures de regulació i coordinació, a fi d'evitar possibles perjudicis sobre la direcció de la política exterior, entenent la coordinació com la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica de determinats aspectes i l'actuació conjunta de les autoritats estatals i comunitàries en l'exercici de llurs competències i partint de la base que la facultat de coordinació no atorga al seu titular competències de les quals no disposa (mateix Dictamen i fonament jurídic). Com a regla general, respecte a l'abast del concepte de «política exterior», vàrem interpretar que la capacitat de fixar criteris i objectius exclou la intervenció de l'Administració estatal mitjançant potestats decisòries concretes en sectors materials de competència autonòmica (DCGE 14/2014, de 17 de juny, FJ 3), com ara la tramitació i execució de procediments administratius sancionadors com els que ens ocupen.

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

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

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

Fetes les consideracions anteriors, cal concloure que la norma que estem examinant efectua una exclusió apriorística i absoluta de l'exercici de les competències autonòmiques per a la tramitació i execució dels expedients sancionadors que estiguin relacionats amb les «infracciones generalizadas o generalizadas con dimensión en la Unión Europea previstas en el Reglamento

(UE) 2017/2394», que no deriva ni està imposada per aquesta norma comunitària, com tampoc està justificada, ni tan sols mínimament, en els termes exigits per la doctrina constitucional.

Fins i tot, si s'interpretés que aquesta competència sancionadora correspon a l'Administració estatal només si, addicionalment, es donen els punts de connexió del primer supòsit de l'article 52 bis.6 (afectació generalitzada en el territori de més d'una comunitat autònoma i de la unitat del mercat i de la competència en aquest), la conclusió seria igualment d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat, ateses les raons que ja s'han al·legat en la lletra C d'aquest punt 2.

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

E) En el darrer supòsit que conté l'article 52 bis.6 TRLGDCU, s'atorga a la mateixa Secretaria General l'exercici de la potestat sancionadora respecte a les infraccions «cometidas a través de internet cuando la residencia o domicilio del responsable, siempre que coincida con el lugar en que se realice efectivamente la gestión administrativa y dirección del negocio, esté fuera de la Unión Europea».

El punt de connexió que s'estableix en aquest supòsit exigeix la concurrència de dues condicions acumulatives, que són que la infracció es cometi a través d'internet i que el lloc de residència o domicili de l'infractor (sempre que coincideixi amb el lloc on es dugui a terme efectivament la gestió

administrativa i la direcció del negoci) estigui fora de la Unió Europea. Aquesta tipologia d'infraccions no està prevista en el Reglament (UE) 2017/2934 que, a nivell de cooperació internacional extracomunitària, preveu només la possibilitat de comunicació d'informació potencialment rellevant per les autoritats del tercer país a les autoritats competents dels estats membres quan així ho permetin els acords d'assistència bilateral que siguin aplicables (art. 32).

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

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

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

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

En conclusió, l'article 82.quatre del Reial decret llei 24/2021, en la incorporació *ex novo* que efectua de l'apartat 6 de l'article 52 bis TRLGDCU, en els termes en els quals està formulada (d'exclusió absoluta de les autoritats competents autonòmiques), vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1.b EAC en relació amb l'article 123 EAC i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

3. Tractarem en últim terme l'article 83 i la disposició final setena, paràgraf cinquè, del Reial decret llei 24/2021. Farem un examen conjunt d'aquests preceptes perquè en ambdós es tracten els títols habilitants que, a criteri del legislador, donen empara a la regulació que ha estat objecte del nostre pronunciament.

A) L'article 83 RDL disposa:

«Artículo 83. *Modificación del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.*

Se modifica el apartado 2 de la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que queda redactado del modo siguiente:

“2. Los artículos 8, 9, 17.1 y 3, 18, 23. 1 y 3, 25 y 26; los capítulos III y V del título I del libro primero y el título IV del libro primero tienen carácter básico al dictarse al amparo de las competencias que corresponden al Estado en el artículo 149.1.1.ª, 13.ª, 16.ª y 18.ª de la Constitución Española.”»

Respecte d'aquest precepte, la sol·licitud addueix que la concurrència competencial de diversos títols habilitants per a la regulació estatal no hauria de portar «a una genèrica declaració de bàsica en els termes en què s'estableix a la disposició final primera» i que «[e]l caràcter bàsic que l'article 83 del Reial decret llei 24/2021 atorga als preceptes compresos al títol IV del Reial decret legislatiu 1/2007, relatiu a la potestat sancionadora, planteja dubtes sobre la seva adequació a la distribució de competències d'acord amb les previsions constitucionals i estatutàries en aquest àmbit i el corresponent desplaçament que pot suposar a la Generalitat de l'exercici de les seves competències i podria desvirtuar el desenvolupament normatiu que en aquest àmbit ja s'ha materialitzat com ha estat el Codi de consum de Catalunya, aprovat per la Llei 22/2010, de 20 de juliol».

B) Quant a la disposició final setena RDL, pel que ara interessa, el paràgraf cinquè es refereix als títols que emparen la redacció del llibre sisè del RDL, en els termes següents:

«Disposición final séptima. *Títulos competenciales.*

[...]

El Libro sexto de real decreto-ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.ª, 6.ª, 8.ª, 13.ª, 16.ª y 18.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado, respectivamente, la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos; sobre la legislación mercantil; sobre la legislación civil; sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; sobre las bases y coordinación general de la sanidad y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.»

En l'escrit de sol·licitud, el Govern al·lega que aquesta disposició, per connexió amb els articles 82 i 83 RDL i la nova regulació que introdueixen «podria vulnerar la competència assumida per la Generalitat de Catalunya a tenor del que estableix l'art. 123.1.a) de l'EAC, d'acord amb la distribució prevista constitucionalment».

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

D'acord amb la doctrina jurisprudencial i consultiva, les disposicions que contenen els títols competencials habilitants mantenen «la seva virtualitat per a aquells preceptes que no vulneren les competències autonòmiques, d'acord amb el raonament de caràcter "sistemàtic" emprat pel Tribunal Constitucional» (DCGE 16/2015, FJ 3.12). Com és sabut, aquest darrer sosté que les esmentades disposicions no tenen caràcter autònom sinó que es vinculen a la impugnació dels preceptes prèviament examinats (STC 36/2021, de 18 de febrer, FJ 1). En conseqüència, tant la disposició final setena, paràgraf cinquè,

RDL com, per extensió, l'article 83 RDL, són inconstitucionals en la mesura i abast que ho són els preceptes que s'emparen en els títols habilitants que s'hi contenen (entre d'altres, STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 14, i DCGE 16/2010, 13 de juliol, FJ 4.6).

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

CONCLUSIONS

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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