



**INFORME SOBRE LA SOL·LICITUD D'ADMISSIÓ A TRÀMIT DE LA
INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE
L'ETIQUETATGE I TRAÇABILITAT DELS BÉNS DE CONSUM
(expedient 202-00008/12)**

Amb relació a la iniciativa legislativa popular de la Proposició de Llei de l'etiquetatge i traçabilitat dels béns de consum, presentada el 26 d'abril de 2018 per una comissió promotora integrada, entre altres, per Marc Ballestar Pastor i Esther Rodríguez Ruiz, el lletrat sotasignat emet el següent:

INFORME

I. CONSIDERACIONS SOBRE ELS ELEMENTS FORMALS DE LA SOL·LICITUD

En primer lloc, cal examinar si la sol·licitud i la documentació que l'acompanya s'adeqüen, des d'un punt de vista formal, a la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular. L'article 5 de la llei esmentada estableix els documents que han d'acompanyar la sol·licitud, que són els següents:

- a) El text articulat de la proposició de llei, precedit d'una exposició de motius.
- b) Una memòria explicativa de les raons que aconsellen, segons el parer de les persones signants, la tramitació i l'aprovació de la proposició de llei pel Parlament.
- c) La relació dels membres que componen la comissió promotora i de llurs dades personals.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

A la vista de la documentació presentada, la sol·licitud compleix aquests requisits formals i, per tant, no incorre en la causa d'inadmissió recollida per l'article 6.2.b de la Llei 1/2006.

II. CONSIDERACIONS SOBRE EL CONTINGUT DE LA PROPOSICIÓ

1. Una vegada examinada la documentació presentada per la comissió promotora per a verificar que la sol·licitud compleix els requisits formals establerts per la Llei 1/2006, cal analitzar el contingut material de la proposició de llei per a determinar si és afectada per alguna de les causes d'inadmissibilitat des d'aquest punt de vista.

En aquest sentit, de les causes d'inadmissibilitat que estableix l'article 6.2 de la Llei 1/2006, n'hi ha dues de fonamentades en el contingut de la proposició de llei, que són:

«a) Que tingui per objecte alguna matèria sobre la qual la Generalitat no té atribuïda la competència.

»[...]

»d) Que faci referència a una matèria exclosa d'acord amb l'article 1.»

D'acord amb aquesta darrera remissió, cal observar l'article 1 de la Llei 1/2006, que conté diversos límits a aquest tipus d'iniciativa legislativa i reitera els de caràcter competencial:

«Poden ésser objecte de la iniciativa legislativa popular les matèries sobre les quals la Generalitat té reconeguda la seva competència i el Parlament pot legislar, d'acord amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia, llevat de les matèries que l'Estatut reserva a la iniciativa legislativa exclusiva dels



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

diputats, els grups parlamentaris o el Govern, dels pressupostos de la Generalitat i de les matèries tributàries.»

A més, per a valorar si una proposició de llei presentada per aquesta via compleix les condicions legalment establertes per a ser admesa a tràmit, cal tenir en compte si s'adequa a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Encara que aquest requisit no estigui expressament establert, es desprèn del fet que la llei prescriu que poden ser objecte de la iniciativa legislativa popular les matèries sobre les quals el Parlament «pot legislar». Cal afegir que la reforma de l'Estatut per aquesta via és possible, d'acord amb l'article 222.1.a del mateix Estatut –per a la qual cosa es requereixen, però, 300.000 signatures–, tot i que es podria considerar que és necessari dur-la a terme per mitjà d'una regulació específica i diferent de la que estableix la Llei 1/2006, que no recull la reforma de l'Estatut.

2. Per bé que el text articulat de la proposició de llei no incorpora una disposició específica que invoqui els títols competencials en què s'enquadra, l'exposició de motius al·ludeix l'article 123 de l'Estatut, relatiu a la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consum. A més, fa referència als drets estatutaris de les persones que tenen la condició de consumidores i usuàries, establerts pels articles 28, 34 i 49 de l'Estatut, i al principi rector de l'article 51 de la Constitució, que estableix que els poders públics han de garantir la defensa dels consumidors i dels usuaris i han de protegir-ne amb procediments eficaços la seguretat, la salut i els legítims interessos econòmics. Més en concret, l'article 1 de la proposició disposa que «[l]a present llei té per objecte la regulació de l'etiquetatge dels béns de consum, mitjançant un sistema que proporciona informació ètica sobre l'origen i la traçabilitat dels béns de consum, a través de l'etiquetatge amb el sistema NFC».

L'article 123 de l'Estatut determina que correspon a la Generalitat «la competència exclusiva en matèria de consum, que inclou en tot cas:



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

»a) La 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.

»[...]

»d) La formació i l'educació en el consum.

»e) La regulació de la informació en matèria de consumidors i usuaris».

Val a dir que aquest article fou declarat constitucional pel Tribunal Constitucional, interpretat en els termes establerts pel fonament jurídic 69 de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, del 28 de juny.

En efecte, l'Estatut consagra la competència exclusiva sobre tota la matèria de consum, que inclou diversos àmbits considerats fins aleshores de competència estatal, com ara l'establiment i l'aplicació de procediments de queixa i reclamació; la regulació i el foment de les associacions de consumidors i usuaris i la participació d'aquestes en els procediments que els afecten, així com la regulació d'òrgans i procediments de mediació (que pot incloure els instruments d'arbitratge i conciliació). En tots aquests àmbits, es fa prevaldre la matèria «consum» sobre altres possibles títols estatals concurrents, formalment desplaçats.

Tanmateix, per al Tribunal Constitucional (STC 31/2010, FJ 70), «l'atribució estatutària de la competència exclusiva no pot afectar les competències reservades per la Constitució a l'Estat (art. 149.1 CE), que es projectaran materialment quan correspongui (STC 15/1989, FJ 1), sense necessitat que l'Estatut incorpori clàusules de salvaguarda de les competències estatals (FJ 59 i 64)», reblant que la regulació estatutària no impedeix en cap cas l'efectiu desenvolupament de les competències estatals de l'article 149.1 de la Constitució.

Cal esmentar, a més, que amb posterioritat a l'aprovació del text estatutari, el Parlament adoptà la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, que desplega la competència atribuïda per l'article 123 de l'Estatut i els drets dels consumidors i usuaris, així com els seus drets lingüístics (art. 28 i 34 EAC)



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

[modificada pel Decret Llei 6/2013, del 23 de desembre, pel qual es modifica la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya (STC 62/2016)].

La Sentència del Tribunal Constitucional 88/2017, del 4 de juliol de 2017, va resoldre la impugnació d'alguns aspectes lingüístics d'aquesta llei mitjançant una interpretació conforme del precepte relatiu al dret dels consumidors a ser atesos en la llengua oficial que elegeixin i a la imposició sobre les empreses privades d'un deure de disponibilitat lingüística.

D'altra banda, tenint en compte l'objecte establert per l'article 1 de la proposició de llei, cal considerar que l'article 116 de l'Estatut («Agricultura, ramaderia i aprofitaments forestals») determina el següent:

«1. Correspon a la Generalitat, respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1.13 i 16 de la Constitució, la competència exclusiva en matèria d'agricultura i ramaderia. Aquesta competència inclou en tot cas:

»[...]

»b) La regulació i l'execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders, i també la lluita contra els fraus en l'àmbit de la producció i la comercialització agroalimentàries».

Seguint amb els aspectes competencials, cal tenir igualment molt present que l'article 144 de l'Estatut («Medi ambient, espais naturals i meteorologia») determina que correspon a la Generalitat la competència compartida en matèria de medi ambient i la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció. Aquesta competència compartida –i això és aquí rellevant– inclou en tot cas «j) La promoció de les qualificacions relatives a productes, activitats, instal·lacions, infraestructures, procediments, processos productius o conductes respectuosos amb el medi». Això implica, doncs, que la Generalitat també ha assumit



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

competències compartides, com ara la promoció de les qualificacions relatives a productes, activitats, instal·lacions, infraestructures, procediments i processos productius respectuosos amb el medi (etiquetatges ecològics, eco-auditories, etc.).

D'altra banda, tal com invoquen els mateixos promotors, en matèria de drets dels consumidors i usuaris, l'article 28 de l'Estatut estableix el següent:

«Les persones, en llur condició de consumidores i usuàries de béns i de serveis [...] [t]ambé tenen dret a una informació veraç i entenedora sobre les característiques i els preus dels productes i dels serveis, a un règim de garanties dels productes adquirits i dels subministraments contractats i a la protecció de llurs interessos econòmics davant conductes abusives, negligents o fraudulentess.

»2. Els consumidors i usuaris tenen dret a ésser informats i a participar, directament o per mitjà de llurs representants, pel que fa a les administracions públiques de Catalunya, en els termes que estableixen les lleis».

L'article 34 de l'Estatut, relatiu als drets lingüístics dels consumidors i usuaris, estableix el següent:

«Totes les persones tenen dret a ésser ateses oralment i per escrit en la llengua oficial que elegeixin en llur condició d'usuàries o consumidores de béns, productes i serveis. Les entitats, les empreses i els establiments oberts al públic a Catalunya estan subjectes al deure de disponibilitat lingüística en els termes que estableixen les lleis».

Així mateix, l'article 49 de l'Estatut conté un principi rector en matèria de protecció dels consumidors i usuaris, que estableix el següent:

«1. Els poders públics han de garantir la protecció de la salut, la seguretat i la defensa dels drets i els interessos legítims dels consumidors i usuaris.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

»2. Els poders públics han de garantir l'existència d'instruments de mediació i arbitratge en matèria de consum, n'han de promoure el coneixement i la utilització i han de donar suport a les organitzacions de consumidors i usuaris».

Finalment, cal esmentar que els principis generals, els requisits i les responsabilitats que regeixen la informació alimentària i, en particular, l'etiquetatge dels aliments són establerts pel Reglament (UE) núm. 1169/2011 del Parlament Europeu i del Consell, del 25 d'octubre de 2011, sobre la informació alimentària facilitada al consumidor. D'acord amb aquest Reglament, s'han desenvolupat les següents disposicions de la Unió Europea i de l'Estat espanyol: amb relació a la indicació del país d'origen, Reglament d'execució (UE) núm. 1337/2013 de la Comissió; amb relació a la presència o absència de gluten, Reglament d'execució (UE) 828/2014; amb relació als aliments no envasats, Reial decret 126/2015. D'altra banda, segueixen vigents l'article 12 (referit al lot) i l'article 18 (referit a la llengua de l'etiquetatge) de la Norma general d'etiquetatge, presentació i publicitat dels productes alimentaris, aprovada pel Reial decret 1334/1999, del 31 de juliol. A més a més, hi ha altres normes de caràcter específic que regulen determinats tipus d'aliments (organismes modificats genèticament, aliments nous, aliments subjectes a requisits específics de comercialització a la Unió Europea...), amb aspectes específics també relatius a l'etiquetatge. El 13 de juliol de 2017 la Comissió Europea va adoptar una Comunicació sobre la informació alimentària facilitada amb relació a les substàncies que causen al·lèrgies i intoleràncies: Comunicació de la Comissió, del 13 de juliol de 2017, relativa a la informació alimentària facilitada sobre les substàncies o els productes que causen al·lèrgies o intoleràncies, d'acord amb la llista de l'annex II del Reglament (UE) núm. 1169/2011 del Parlament Europeu i del Consell, sobre la informació alimentària facilitada al consumidor.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Així doncs, les matèries sobre les quals es projecta la proposició de Llei són les relatives al consum; concretament, els àmbits en què té incidència la regulació europea esmentada són els de consum, agricultura i medi ambient.

3. La matèria objecte de la norma proposada no figura entre les excloses per l'article 1 de la Llei 1/2000, ni en resulta afectada de cap manera. No obstant això, considerant el que ha quedat exposat des del punt de vista competencial i el marc normatiu vigent, el text de la proposició de Llei examinada presenta alguns problemes de tècnica legislativa, a causa d'una redacció molt genèrica, i també per la manca de connexió amb tots els àmbits competencials concernits i amb la normativa vigent, per la no determinació de les normes que en poden resultar derogades, per les conseqüències de caràcter pressupostari que se'n poden derivar, per l'eventual desplegament reglamentari o per les qüestions de dret transitori, que no s'esmenten.

Ben segur que, en el cas que la proposició prosperi, aquestes i altres qüestions requeriran una major concreció en el tràmit legislatiu ordinari, tenint especialment en compte que es tracta d'una matèria en què es veuen afectats drets estatutaris. Amb tot, aquests defectes observats no es poden considerar en cap cas invalidants de la proposta, ni són constitutius de cap vici que no sigui sanable amb la ulterior millora tècnica que pugui experimentar el text.

III. CONCLUSIONS

Atesos els raonaments exposats, la sol·licitud a què fa referència aquest informe compleix les condicions que estableix Llei 1/2006 perquè pugui ser admesa a tràmit.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Palau del Parlament, 3 de maig de 2018

Joan Ridaó Martín

Lletrat