
Legislació per a no lletrats:

conceptes pràctics

Aquest article és un extracte del treball realitzat dins la Comissió de Legislació de l'ACCA durant l'any 2009 i part del 2010. És una breu guia orientativa i no pretén ser un estudi en profunditat del dret, sinó oferir uns coneixements bàsics per comprendre millor les qüestions relacionades amb la legislació en general, la legislació alimentària i la seva aplicació. Alguns punts d'aquest document es poden haver exposat de forma no gaire rigorosa a favor de ser més entenedors.

ELS PRECEDENTS

El 1957, Alemanya, Bèlgica, França, Itàlia, Luxemburg i els Països Baixos varen signar el Tractat de Roma, mitjançant el qual es constitueix la Comunitat Econòmica Europea, llavors més coneguda com a Mercat Comú, tot establint les bases del que avui, després de recórrer un llarg camí, és la Unió Europea.

El Tractat de Roma es va modificar en diverses ocasions, mitjançant la signatura de diferents tractats, per tal d'adaptar-lo al ritme i les necessitats de creixement i consolidació de la Unió. Va ser el 1986 quan, amb la signatura de l'Acta Única Europea, es va engegar la lliure circulació de persones, mercaderies i serveis entre els estats membres (Mercat Únic); el 1992, amb la signatura del Tractat de Maastricht, la Unió Europea es va reorganitzar políticament.

En l'actualitat, els estats membres acorden polítiques econòmiques internes i externes i polítiques de seguretat comunes. S'han establert normes comunitàries, entre d'altres, en matèria de drets socials dels treballadors, de protecció de la salut i del medi ambient, de cooperació entre empreses, d'activitats industrials i comercials i de política agrària i de la pesca. Respecte a l'organització política i legislativa, la Unió Europea se sosté, bàsicament, en tres institucions: la Comissió Europea, el Consell de la Unió Europea (abans, Consell de Ministres) i el Parlament Europeu.

La llista d'estats membres s'ha anat ampliant fins a arribar als vint-i-set membres en l'actualitat. El Regne d'Espanya s'hi va adherir l'any 1986.

LEGISLACIÓ COMUNITÀRIA: GENERALITATS

El Tractat de la Unió Europea és una declaració d'intencions d'elements comuns i fixa els límits entre els quals es poden «moure» tots els estats membres tant en aquelles matèries que no disposen de legislació comunitària com en les excepcions aplicables a aquelles normes que ja han estat «harmonitzades».

Aquest Tractat, en allò que afecta la legislació alimentària, té els principis bàsics següents:

— Un alt nivell de protecció de la salut i de la vida de les persones.

**L. ARRANZ, S. BAÑARES,
L. BEGUERIA, A. BENAVENT,
J. R. HIDALGO, C. PADULA,
C. RODIÑO**

Membres de la Comissió de Legislació de l'ACCA

— Un alt nivell de protecció dels drets dels consumidors.

— Supressió, entre els estats membres, dels obstacles a la lliure circulació de mercaderies, persones, serveis i capitals.

— Mercat únic.

Tenint en compte la diversitat política, econòmica, idiomàtica, cultural i climàtica (amb el que això comporta) de cadascun dels estats que formen part de la Unió Europea, així com la diversitat legislativa nacional existent i els interessos econòmics nacionals contraposats, ens podem fer una idea de la complexitat a l'hora d'adoptar normes comunes aplicables per igual als vint-i-set estats i que afecten els 499.794.855 habitants de la Unió Europea.

LEGISLACIÓ COMUNITÀRIA: TIPUS DE NORMES

Les normes bàsiques comunitàries que cal conèixer són els reglaments, les directives, les decisions i, finalment, els dictàmens i recomanacions.

Pel que fa als reglaments i les directives que afecten la legislació alimentària, s'aproven, per norma general, pel procediment de codecisió. És a dir, en l'elaboració i l'aprovació de la norma intervenen tant la Comissió com el Consell i el Parlament.

Reglaments comunitaris: són normes d'abast general, són obligatoris i aplicables directament en tots els estats membres i no s'han d'incorporar a l'ordenament jurídic intern de cada estat membre.

Directives: van adreçades als estats membres i són obligatòries quant als resultats a assolir, encara que traslladen a les instàncies nacionals les competències quant a la forma i els mitjans per incorporar-les a les seves legislacions internes. És a dir, les directives no tenen efecte directe¹ i es necessita de la

1. Això és cert amb caire general, si bé cal afegir que en determinades circumstàncies les directives recuperen l'efecte directe. Per saber-ne més, consulteu la pàgina web de la Unió Europea: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14527.htm>.

seva transposició a l'ordenament de cada estat membre. Serveixen per aproximar les diferents legislacions dels estats membres i, sovint, regulen només parcialment les àrees que tracten. Tot el que cau fora de l'àmbit de la directiva se segueix regulant per les disposicions nacionals, si aquestes existeixen, però en cap cas aquestes no poden ser contràries als principis generals recollits pel Tractat de la Unió Europea i a altra normativa comunitària.

Decisions:² són normes també obligatòries (de la mateixa manera que els reglaments i les directives), però tenen, en canvi, un destinatari concret (una persona, una empresa o un estat membre).

Tant els reglaments com les directives es publiquen al *Diari Oficial de la Unió Europea* (DOCE). En canvi, les decisions es notifiquen directament als interessats, encara que també es poden publicar al DOCE.³

D'altra banda, els dictàmens i les recomanacions no són obligatoris.

La jurisprudència complementa l'ordenament jurídic amb les sentències que, de forma reiterada, dicta el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees a l'hora d'interpretar i aplicar la normativa comunitària, sigui via resolucions per casos d'infraacció, sigui per donar resposta a qüestions prejudicials plantejades pels tribunals nacionals a fi d'aclarir l'aplicabilitat del dret comunitari en aquells aspectes que la normativa comunitària existent no acaba de resoldre.

LEGISLACIÓ ESPANYOLA: GENERALITATS

Hi ha molts tipus de normes i disposicions dins l'ordenament jurídic espanyol que podem tipificar en dos

2. Per saber-ne més, consulteu la pàgina web de la Unió Europea: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14526.htm>.

3. Per saber-ne més, consulteu la pàgina web de la Unió Europea: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14528.htm>.

grups segons el seu origen: les fonts directes i les indirectes.

Són fonts directes les que emanen del poder legislatiu (les Corts), del poder executiu (el Govern) i del poder judicial (els jutjats i tribunals). Com hem pogut veure abans, el dret comunitari també pot ser una font directa de dret, especialment els reglaments i les decisions. També en són fonts directes el costum i els principis generals del dret.

D'altra banda, la doctrina (articles, opinions, etc.) es considera font indirecta de dret.

L'existència de múltiples normes estatals ens obliga, necessàriament, a l'establiment d'una prelación entre les normes a efecte de la seva aplicació, tot tenint en compte que la màxima norma espanyola, la Constitució del 1978, garanteix els principis de legalitat i jerarquia normativa (article 9.3). Aquest article també garanteix la publicitat de les normes (per tal que una norma tingui validesa legal, ha d'haver estat publicada al diari oficial que correspongui),⁴ així com la prohibició de l'arbitrarietat dels poders públics.

LEGISLACIÓ ESTATAL ESPANYOLA: TIPUS DE NORMES

En el nostre ordenament jurídic, el principi de jerarquia normativa es tradueix en la superioritat de la Constitució espanyola del 1978 sobre qualsevol altra norma jurídica, immediatament seguida pels tractats internacionals (acords internacionals, convenis, instruments d'adhesió, instruments de ratificació, protocols i tractats). Aquest fet possibilita l'aplicabilitat en territori espanyol de les normes emanades dels organismes comunitaris, així com la jurisdicció del Tribunal de les Comunitats Europees.

Com ja s'ha apuntat, la norma jeràrquicament superior a Espanya és la Constitució. Per això no es pot signar cap tractat internacional que no estigui d'acord amb ella; si aquest

4. Article 52.1, Llei 30/1992 de RJAPPAC.

fos el cas, caldria modificar-la (tal com va passar l'any 1992).⁵

Seguint l'ordre jeràrquic, s'assenyala la superioritat de la llei i de les normes amb rang de llei sobre les normes administratives.

Les normes amb rang de llei són, per ordre jeràrquic, les següents:

— Lleis orgàniques: desenvolupen drets fonamentals i de llibertats públiques, aproven estatuts d'autonomia i el règim electoral. També poden desenvolupar aspectes previstos per la Constitució. La seva aprovació, modificació o derogació exigeix la majoria absoluta en la votació del Congrés dels Diputats.

— Lleis referendades pels ciutadans: referèndums.

— Lleis ordinàries.

— Decrets llei: són aquelles normes amb rang de llei que pot dictar el Govern en cas de necessitat urgent.

— Decrets legislatius: són normes amb força de llei dictades pel Govern en virtut d'una autorització, concedida per les Corts, que assenyalen la matèria que cal regular sobre matèries que no necessitin ser regulades per una llei orgànica (articles 82 i 85 de la Constitució).

Les disposicions administratives es troben jerarquitzades segons l'ordre següent:

— Reials decrets: normes jurídiques que emanen del poder executiu (el Govern, a proposta d'un o més ministeris), en nom del rei d'Espanya, i en virtut de les competències prescrites en la Constitució.

— Ordres de les comissions delegades del Govern.

— Ordres ministerials: són les disposicions administratives dictades per un ministre i aprovades pel Consell de Ministres.

— Disposicions d'altres autoritats i òrgans inferiors segons l'ordre de la seva respectiva jerarquia:

5. Any en el qual es va modificar l'article 13.2 de la Constitució espanyola: «Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales».

— Circulars i instruccions.

— Resolucions.

— Resolucions circulars.

— Circulars.

— Acords.

— D'altres.

Cal assenyalar la superioritat jeràrquica de la norma escrita sobre el costum i els principis generals del dret, conceptes recollits a l'article 1 del codi civil, el qual també regula llur aplicabilitat.

La jurisprudència complementa l'ordenament jurídic amb les resolucions que, de forma reiterada, estableixi el Tribunal Suprem a l'hora d'interpretar i aplicar la llei, el costum i els principis generals del dret.

LEGISLACIÓ AUTONÒMICA

Les comunitats autònomes, regulades pels seus estatuts d'autonomia, poden tenir transferides determinades competències en matèria reguladora.

És per això que les normes legislatives de les comunitats autònomes no es poden mesurar respecte a les normes estatals pel principi de jerarquia, sinó pel de competència. Aquestes competències queden delimitades pels articles 148 i 149 de la Constitució espanyola.

És a dir, l'ordre jeràrquic de les normes autonòmiques, tot seguint un cert paral·lelisme amb la normativa estatal, quedaria establert de la manera següent:

— Lleis, aprovades pels parlaments.

— Decrets, aprovats pels governs autonòmics.

— Ordres, aprovades per consellers.

— Resolucions, circulars, instruccions, etc.

En resum, pel que fa a la legislació alimentària, podem concloure que la Constitució espanyola del 1978 (i les lleis orgàniques que en deriven) està al capdamunt de la piràmide normativa, seguida per les disposicions comunitàries d'aplicació directa (reglaments i determinades decisions). Respecte a l'aplicació de la resta de les normes, es

tindrà en compte, per tal d'aplicar la normativa estatal o autonòmica, qui ostenta les competències sobre la matèria regulada, tot seguint l'ordre jeràrquic exposat anteriorment. Cap norma autonòmica no pot ésser contrària a una norma nacional o comunitària, i cap norma estatal no pot ésser contrària a una norma comunitària ni als principis generals recollits pel Tractat de la Unió Europea.

Per manca de legislació escrita, serà d'aplicació el costum, sempre que aquest estigui suficientment provat, i per manca de costum, s'aplicaran els principis generals del dret. La jurisprudència, tant nacional com comunitària, servirà per donar llum a aquelles parts de la norma que, vistes dins del conjunt de la normativa vigent, sigui necessari d'interpretar.

Aquest petit quadre resulta força aclaridor (Figura 1).⁶

LLOCS WEB ON ES POT TROBAR INFORMACIÓ SOBRE LEGISLACIÓ ALIMENTÀRIA DE FORMA GRATUÏTA

DOUE (*Diari Oficial de la Unió Europea*)
<http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=es>

BOE (*Boletín Oficial del Estado*)
http://www.boe.es/diario_boe
<http://www.boe.es/aeboe/consultas>

DOGC (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*)
<http://www.gencat.cat/dogc/>
http://www4.gencat.cat:82/basisbwdocstotal/cframes_recerca.htm

CE (Comissió Europea)
http://ec.europa.eu/food/food/index_en.htm

AESAN (Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición)
<http://www.aesan.msc.es/AESAN/web/legislacion/legislacion.shtml>

6. Autor: J. A. Rozas, degà de dret de la Universitat Abat Oliba CEU.

| PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO | | |
|---|--|--|
| CONSTITUCIÓN | | C O M U N I T A R I O |
| PODER LEGISLATIVO | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • LEYES ORGÁNICAS • ORDINARIAS Y AUTONÓMICAS • TRATADOS INTERNACIONALES | <ul style="list-style-type: none"> • R. DECRETO LEY • R. DECRETO LEGISLATIVO | |
| PODER EJECUTIVO | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • REGLAMENTOS (R. DECRETOS, DECRETOS) • ÓRDENES MINISTERIALES • RESOLUCIONES, CIRCULARES, INSTRUCCIONES • LA COSTUMBRE Y EL PRECEDENTE | | |
| PODER JUDICIAL | | |
| JURISPRUDENCIA TC, TS, TJCE, TDH | | |
| <small>JOSÉ A. ROZAS © 2005</small> | | |

FIGURA 1. Principios generales del derecho

Versió consolidada d'una norma: què vol dir?

La consolidació d'una normativa consisteix a fondre en un únic text, sense valor oficial, una normativa base (autonòmica, estatal o europea) i les seves successives modificacions i correccions. En cas de dubte, serà necessari de consultar els textos oficials per assegurar que la interpretació que se'n faci sigui totalment correcta.

Aquest text no té valor oficial, és a dir, per norma general l'organisme o institució que l'elabora no es fa responsable del seu contingut i la seva elaboració respon únicament a una finalitat pràctica per tal de facilitar la seva lectura i comprensió.

Quan la normativa consolidada és elaborada per un organisme oficial, es poden iniciar dos procediments: la codificació i la refosa. La primera consisteix a donar oficialitat al text consolidat per part de les institucions (que la norma consolidada *per se* no té) i la segona consisteix en la revisió en profunditat de la normativa per tal d'iniciar un procediment legislatiu nou (donaria lloc a una nova norma).

«Sense perjudici de»: què vol dir?

Quan es diu que una norma A s'aplicarà «sense perjudici» del que hi ha disposat per una norma B, vol dir que la norma B té prevalença sobre la norma A en tots aquells aspectes que puguin ser previstos simultàniament per totes dues normes, i que el compliment de la norma A no exclou de l'obligació del compliment de la norma B, si escau.

Àmbit d'aplicació

Les normes jurídiques estableixen en els seus primers articles l'objecte i l'àmbit d'aplicació de la mateixa norma, a fi i efecte d'establir aquells aspectes delimitadors de la seva validesa, indicant quan s'aplica, sobre què i qui s'aplica, realitzant en algunes ocasions exclusions clarificadorres i en d'altres, remissions legals per observar l'exactitud del seu abast, havent-se de completar amb la lectura íntegra de la mateixa norma i d'aquelles a les quals fa referència.

ACSA (Agència Catalana de Seguretat Alimentària)

<http://www.gencat.cat/salut/acsad/Du12/html/ca/dir1296/doc17025.html>

Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees

<http://www.curia.europa.eu>

Pàgina del dret de la Unió Europea

<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>

Pàgina web d'informació 98/34 sobre normes tècniques nacionals

http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_es.htm

Altres

<http://noticias.juridicas.com>

<http://www.google.es>

ALTRES CONCEPTES

En aquesta part, intentarem d'aclarir alguns conceptes i dubtes que poden sorgir sobre determinats aspectes i parts de les normes.

Els «considerando»

o «exposición de motivos»: quina importància tenen?

El «considerando» o «exposición de motivos» d'un document legislatiu representa el preàmbul del mateix i

la posada en situació sobre el tema del qual tracta. Es considera un apartat indispensable per ser llegit, atès que ens posa en antecedents i ens guia sobre el tema del document. D'un «considerando» o apartat d'«exposición de motivos» podem extreure molta informació que ens permet de posicionar-nos sobre el text legislatiu que llegirem.

També serveixen per interpretar el contingut de la norma quan aquesta resulta fosca o de difícil interpretació. En aquesta part es reflecteix el fi de la norma o l'esperit del legislador a l'hora de promulgar-la.

En aquest sentit, l'article 3 del Codi civil espanyol diu que:

1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.

En cas de dubte, el que fan els tribunals és recórrer als «considerando» o «exposición de motivos» per tal de trobar una solució, abans d'anar a altres normes o fonts de dret com el costum o els principis generals del dret.

Les excepcions

En alguns supòsits, les normes alimentàries estableixen excepcions d'aplicació d'una norma o d'una part d'una norma, a fi i efecte de no estendre el seu àmbit d'aplicació, atès que en alguns supòsits compten amb legislació específica. En aquests supòsits, la norma no serà obligatòria per a aquells aspectes que han estat exclosos de la mateixa norma i les seves conseqüències no afectaran els seus potencials destinataris, que han quedat al marge del seu compliment per efecte de l'excepció.

Les derogacions

En alguns supòsits, les normes alimentàries recullen derogacions expressives de normes d'igual o menor rang que l'aprovada i que els seus destinataris han de tenir en compte a fi i efecte de la seva no-aplicació. En alguns casos, les derogacions són parcials, per la qual cosa la resta de la norma quedarà en vigor fins a la seva derogació (expressa o tàcita). També es pot donar el supòsit que la derogació normativa es produeixi després d'un període transitori o després del transcurs d'un temps que la mateixa norma estableix. En molts altres casos, les derogacions es produeixen de forma tàcita, ja que l'aprovació d'una norma amb rang

superior o d'igual rang que regula qüestions diferents o contradictòries amb una norma igual o inferior determina la seva derogació tàcita. Hem de tenir en compte que, en l'actualitat, normes comunitàries d'aplicació directa com el reglament deroguen després de la seva aprovació i entrada en vigor normes estatals o autonòmiques contradictòries amb les mateixes.

Entrada en vigor

Les normes entraran en vigor en la data que elles fixin o, si manca la data, als vint dies de la seva publicació, per norma general. Cal distingir entre l'entrada en vigor i la data inicial d'aplicació, ja que no coincideixen necessàriament. De vegades l'aplicació està prevista per a una data posterior o, en els casos de retroactivitat degudament justificada, per a una data anterior a la de l'entrada en vigor. L'entrada en vigor de la norma s'ha de preveure per a una data concreta o per a una altra de definida en relació amb el dia de la seva publicació. No es pot tractar d'una data anterior.

Terminis per fer-ho

Les disposicions en les quals s'estableixin dates, terminis, excepcions, excepcions i pròrrogues, així com les

disposicions transitòries (en particular, les referents a l'efecte de l'acte en les situacions existents) i les disposicions finals (entrada en vigor, data límit de transposició i aplicació de l'acte en el temps), estaran redactades d'una manera precisa. Els actes i disposicions que hagin quedat obsolets seran objecte de derogació expressa.

Si, en el moment de l'adopció d'un acte, el legislador considera que han de deixar d'aplicar-se actes o disposicions anteriors perquè han quedat obsolets, la seguretat jurídica exigeix que la seva derogació estigui prevista expressament en l'acte. Un acte pot quedar obsolet no solament a causa d'una incompatibilitat directa amb la norma, sinó també, per exemple, després de l'ampliació de l'àmbit d'aplicació d'aquesta. Per contra, no ha de ser objecte de derogació un acte el període d'aplicació del qual fixat per ell mateix hagi simplement expirat. La derogació expressa de disposicions de textos anteriors significa de forma implícita que no queda derogada cap altra disposició.

Per a més informació, podeu consultar la pàgina web de l'ACCA: <http://www.acca.iec.cat>, o bé podeu posar-vos en contacte amb la Comissió de Legislació: acca@iec.cat.