

Números publicados:

Núm. 759

Los países de la cuenca mediterránea y la Unión Europea

Núm. 760

Mujer y Economía

Núm. 761

Estrategias de implantación en el exterior

Núm. 762

Convergencia vs. divergencia regional

Núm. 763

Panorama de la distribución comercial en España

Núm. 764

Avances recientes en finanzas

Núm. 765

Sector exterior español

Núm. 766

Balance de 10 años en la Unión Europea

En preparación:

Núm. 767

Consecuencias de la UEM para España

Cazorla Prieto, Luis María. "Doce años de revolución jurídica silenciosa y paulatina tras la incorporación de España a la hoy Unión Europea: una visión general". *Revista Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 1997, núm. 766, págs. 49-58

DOCE AÑOS DE REVOLUCION JURIDICA SILENCIOSA Y PAULATINA TRAS LA INCORPORACION DE ESPAÑA A LA HOY UNION EUROPEA: UNA VISION GENERAL

Luis María Cazorla Prieto*

La integración de España en la Unión Europea ha ido modificando, poco a poco, el cuerpo legislativo de nuestro país. La necesidad de transponer a nuestra legislación las directivas comunitarias, la posibilidad de su incorporación directa y la aplicación directa de los reglamentos comunitarios han supuesto un cambio sustancial en nuestro sistema de fuentes y han dado lugar a una copiosa legislación que, en ciertos ámbitos, constituye ya la espina dorsal del ordenamiento jurídico español. En este trabajo, además de analizarse este fenómeno en todas sus dimensiones, se pasa revista a las modificaciones que tanto la adaptación a la normativa comunitaria como la influencia de la jurisprudencia han supuesto para todas las ramas del Derecho español.

Palabras clave: integración europea, legislación, ordenamiento jurídico, Derecho comunitario, jurisprudencia, directiva CE, UE, España, 1986-1997.

Clasificación JEL: K10, K20, K30, K40.

1. Consideraciones introductorias

De carácter preliminar

La amable invitación de *Información Comercial Española* para analizar con ciertas características previas los efectos que sobre nuestro ordenamiento jurídico ha tenido la incorporación a la Unión Europea a la vista de los años transcurridos desde entonces, constituyó una sorpresa para el autor de estas líneas.

El que escribe no es especialista en la materia abordada; he

aquí el primer motivo de la sorpresa. Sin duda, movió a la invitación la conveniencia de que, a veces, personas no especializadas en lo tratado ofrezcan sus opiniones al respecto. Más aún —segundo motivo de sorpresa rápidamente trocado en reto difícil—, cuando a lo que se invita es a trazar una visión general del objeto de interés, para lo que en ocasiones resulta útil el vuelo del que no tiene los alcances, pero tampoco los grilletes, del especialista propiamente dicho.

De carácter metodológico

Nutrir el título del trabajo «Doce años de revolución jurídica, silenciosa y paulatina tras la incorporación de España a la hoy Unión Europea: una visión general», en los términos en que se

* Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.
Abogado del Estado (excedente). Letrado de las Cortes Generales.

nos pide, requiere fijar con criterio decidido desde el primer momento los cimientos metodológicos que nos han de alentar.

En el presente caso, cobra rigurosa presencia la teoría de la eliminación, que en términos literarios acuñó el maestro Azorín¹. Hemos de guiarnos por un criterio esencialista, como tal, selectivo y de marcada impronta sintetizadora. El método esencialista pide, por un lado, reparar en ideas y conceptos generales en torno a los cuales se puedan arracimar los datos concretos, sin perjuicio de que éstos ocupen un cierto espacio y, por otro, eliminar muchos aspectos concretos que en un trabajo de estas características no tienen lugar. Este planteamiento metodológico enseguida arrastra, a su vez, hacia la consideración del Derecho positivo como punto de arranque inductivo más que como objeto principal de análisis.

Todo lo cual ha desembocado, sea dicho en palabras muy ceñidas, en un ensayo jurídico, encajable como tal dentro de los rasgos propios que Julián Marías atribuye a la producción ensayística². Para su elaboración, por último y tras excesiva búsqueda documental inicial, nos hemos guiado por lo que Jovellanos escribía a Vargas Ponce con relación al método para la elaboración de un libro: «Lo que le pido no es que me ande buscando ni leyendo libracos: póngase a pensar y adelantará más en un cuarto de hora que en muchos días de estudio.»³

2. La conmoción en los cimientos de nuestro ordenamiento

Idea inicial

El título del ensayo jurídico que constituye este trabajo habla de «revolución silenciosa y paulatina». Este sustantivo, calificado doblemente, pone de manifiesto a las claras lo que, en esen-

cia, ha constituido la incorporación de España a la Unión Europea para nuestro ordenamiento jurídico.

Estamos ante una «revolución» jurídica no del estruendo y rapidez que supuso la Revolución Francesa y el fenómeno codificador cuyo impulso sustancial viene de ésta⁴, pero sí de parecido alcance material y esencial con el tiempo. De ahí que hablemos de revolución silenciosa y paulatina.

Esta idea central, organizadora de todo lo que viene a continuación, se desgrana en los cimientos que se describen a continuación y que aparecen resumidos en el Esquema 1.

Sucinta referencia a los cimientos de la revolución silenciosa y paulatina en marcha

Tratamos en este momento de exponer, casi a título de pincelada, los ejes o cimientos sobre los que se apoya el fenómeno jurídico examinado para, a continuación, en el apartado siguiente, referirnos a ramas concretas del Derecho español.

El sistema de fuentes

Dejemos a un lado el complicado tema del alcance y significado jurídicos del Tratado de incorporación a la entonces Comunidad Económica Europea. Lo cierto es que, fruto de ello, el sistema de fuentes del artículo 1 del Código Civil ha visto ampliadas sus fron-

⁴ GARCIA DE ENTERRIA, E. (1997): «La democracia y el lugar de la ley», *El Derecho, la Ley y el Juez, dos estudios*, Civitas, página 36, Madrid, ha escrito recientemente acerca de este punto lo que sigue: «El Derecho, fruto hasta entonces de una sucesiva y obigarrada estratificación, que integraba costumbres prerromanas, Derecho Romano, fueros y costumbres germánicas, la doctrina de las sucesivas escuelas de glosadores y comentaristas, los usos del foro, fueros y privilegios particularistas, normas absolutistas singulares, todo ese enorme y complejo convoluto que era el Derecho del Antiguo Régimen, quedó sustituido de un golpe por una *lex universalis*. La operación carece de par en toda la historia. El nuevo Derecho ya no es un añadido más en ese complejo normativo existente; es, primordialmente, totalmente abrogatorio del Derecho existente, opera un vaciado total del Derecho vigente en una sociedad determinada para sustituirlo por otro enteramente nuevo, construido y articulado como un aparato racional sistemático complejo, que pretende encerrar en sus ordenadas cuadrículas la totalidad de la vida social, aunque remita una buena parte de ella a la libertad.»

¹ AZORIN (1948): *Obras completas*, tomo VI, M. Aguilar editor, página 31, Valencia.

² MARIAS, J. (1962): «El ensayo en España», *Los españoles*, Revista de Occidente, página 200, Madrid, afirma: «Empleo aquí la palabra "ensayo" en un sentido muy lato, que viene a incluir toda obra, grande o pequeña, no meramente didáctica y con doctrina personal.»

³ Tomamos esta cita de MARIAS, J. (1962): «Jovellanos: concordia y discordia de España», *Los españoles*, Revista de Occidente, página 32, Madrid.

ESQUEMA 1

MODIFICACIONES EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL

A. Aspectos generales

- El sistema de fuentes.
- La terminología, los conceptos y las categorías.
- La fuerza expansiva del Derecho en la Unión Europea.
- La formación de los juristas.

B. Ramas del Derecho

- Derecho Constitucional.
- Derecho Administrativo.
- Derecho Tributario.
- Derecho Penal.
- Derecho Procesal.
- Derecho Mercantil.
- Derecho del Trabajo.

teras en virtud de la consideración como tales y con distinto alcance de las comunitarias. En efecto, en estos últimos doce años la maraña legislativa fragmentaria y caleidoscópica en la que amenaza convertirse poco a poco nuestro ordenamiento jurídico ha traído, en no poca medida, su causa de la incorporación comunitaria.

Así, uno de los mecanismos de producción normativa más habituales en estos años ha sido lo que E. Alonso García llama «implementación» del Derecho comunitario, a la par que defien- de tanto su sentido jurídico, como su rigor terminológico, impuestos por los efluvios comunitarios. La implementación es para este autor, «el conjunto de puestas en marcha de diversas potestades públicas que, aun limitándonos a las normativas (el término incluye potestades mucho más amplias), son diversas y responden a finalidades no necesariamente coincidentes con las operaciones jurídicas internas»⁵.

La necesidad de incorporar las directivas comunitarias a nuestro ordenamiento jurídico, la posibilidad de su incorporación directa y la aplicación directa de los reglamentos comunitarios ha introducido un cambio sustancial en nuestro sistema de fuentes y ha dado

⁵ ALONSO GARCIA, E. (1989): «Técnicas de inserción y desarrollo del Derecho europeo», *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, página 216, Vitoria.

lugar en estos años a una copiosa legislación, en muchos casos espina dorsal ya del ordenamiento jurídico español en ciertos ámbitos, en relación a lo cual no puede olvidarse tampoco la creciente invocación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo o bien aplicada principalmente, o en ayuda de una tendencia jurisprudencial española⁶. La influencia de la jurisprudencia comunitaria en el Derecho español ha sido trascendental en dos puntos. En primer término, en la modificación de ciertas disposiciones legales españolas y, en segundo, en la vigorización de criterios jurisprudenciales determinados frente a otros. En efecto, no ha sido infrecuente en estos años el cambio obligatorio de nuestro Derecho como fruto insalvable de la jurisprudencia comunitaria⁷. Al mismo tiempo, y más importante si cabe, es que el método jurídico principalista, sangre que tan a menudo vivifica las esclerotizadas venas del ordenamiento jurídico, «recibirá una espectacular confirmación en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea a partir de los años sesenta»⁸;

⁶ Véase en este sentido, y entre muchos otros posibles ejemplos, a GARCIA CASESNOVES, M. (1994): «Los efectos de las directivas en el Derecho interno (1): la tributación en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados por la cancelación de empréstitos (comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de febrero de 1994)», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, número 23, páginas 91 y siguientes, Valencia, con relación a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de febrero de 1994, la cual es destacable «por la disposición legal que el recurrente invoca al fundamentar tal pretensión — artículo 11 de la Directiva comunitaria 69/335/CEE de 17 de julio de 1969— y que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña aplica en sintonía con la más sólida y coherente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea».

⁷ Así, entre otros muchos casos citables, traigamos a colación el de la disposición final duodécima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, la cual, como consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo de 23 de mayo de 1990, modificó el artículo 21 de la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del impuesto sobre el Valor Añadido. Para más detalle al respecto puede consultarse a DE LA LLAVE DE LARRA, J. (1990): «La eficacia del Derecho comunitario y la autonomía fiscal de los Estados miembros», *Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas*, número 15, mayo-junio, páginas 297 y siguientes, Madrid.

⁸ GARCIA DE ENTERRIA, E. (1997): «La democracia y el lugar de la ley», *El Derecho, la Ley y el Juez, dos estudios*, Civitas, página 47, Madrid. Para más detalle sobre el particular puede consultarse a ROLDAN BARBERO, J. (1996): «El Derecho comunitario y principios fundamentales del Derecho interno», *Revista de Instituciones Europeas*, número 3, volumen 23, páginas 799 y siguientes.

así, el camino que trazó el Código Civil a partir de su reforma de 1974 se vigoriza y extiende sus raíces al impulso de los aires jurisprudenciales comunitarios.

La terminología, los conceptos y las categorías

En el inmenso esfuerzo de organización política, de la que la jurídica no es más que una vertiente y un instrumento, que entraña la construcción de la Unión Europea se dan cita diferentes tradiciones jurídicas. Fundamentalmente, la anglosajona, o *common law*, y la continental, o de raíces sustancialmente napoleónicas. Empero, viene siendo observado desde años atrás que las dos grandes formas de organización jurídica de las sociedades contemporáneas se mueven con lentitud, pero sin pausa, hacia una convergencia relativa. Este es un fenómeno advertido con carácter general, que ha cobrado un aliado inestimable al abrigo del fenómeno jurídico comunitario.

A su vez, los dos grandes ejes de la tradición jurídica europea no son uniformes y monolíticos; hay indudables coincidencias, de modo singular en los fundamentos básicos, aunque la elaboración del Derecho ha sido, hasta hace poco, un fenómeno marcadamente nacional. Esto equivale a decir que la terminología, los conceptos y las categorías propios del Derecho español han tenido que convivir, en los 12 años transcurridos desde la incorporación de España a la Unión Europea, con aportaciones procedentes de una tradición ajena a sus esencias, como la anglosajona, y con otras distintas provenientes de las particularidades del Derecho de raíz napoleónica.

El fruto de esta convivencia y de sus requerimientos hechos efectivos mediante la incorporación, por la vía que sea, del Derecho comunitario al español, está produciendo un suave, si bien imparable, trastocamiento de numerosos términos, conceptos y categorías muy asentados en nuestro Derecho. Así, la aparición en el encabezamiento de ciertas leyes de definiciones iniciales, el casuismo y minucia detallista de alguna regulación legal, la tendencia hacia el escapismo de conceptos y categorías muy sedimentados en nuestro Derecho, tal como ocurre con tributos muy armonizados como el Impuesto sobre el Valor

Añadido⁹, son sólo manifestaciones parciales del fenómeno general ya iniciado con fuerza y con futuro, si no se le pone razonable coto.

Sin embargo, la incorporación del Derecho comunitario al nuestro no debe arrumbar la rica tradición terminológica, conceptual y categorial que acolcha a nuestro ordenamiento jurídico. Un mayor esfuerzo creativo en pos de esto debe pedirse a nuestros legisladores, empleado aquí este sustantivo de modo muy amplio, que no deben hacer tabla rasa de lo laboriosamente elaborado so pena de que, en algún punto, el Derecho comunitario incorporado sea algo ininteligible para nuestras mentes jurídicas¹⁰.

La fuerza expansiva del Derecho en la Unión Europea

Coincidimos con Solozábal Echavarría en que la integración a la entonces Comunidad Económica Europea supuso «la apertura voluntaria y consentida... a un orden jurídico independiente y completo con sus órganos —sean exclusivos o no— de creación y aplicación. El fundamento de la validez de este sistema jurídico reside en su propio marco constitucional (Derecho comunitario originario o tratados): se trata de un ordenamiento, aunque referido a un ámbito material limitado, como sabemos, superpuesto y no meramente yuxtapuesto a los Derechos nacionales»¹¹.

Cierto es que el Derecho comunitario nació con ámbito mate-

⁹ Como escribe PEREZ ROYO, F. (1993): prólogo a *El Impuesto sobre el Valor Añadido*, Civitas, página 19, Madrid: «Se tiene la impresión —al menos yo la tengo— de que, junto a la idea de la TVA, Francia ha exportado, vía Bruselas, su técnica legislativa, que, por desgracia, está lejos de ser modélica, al menos en el dominio de la normativa tributaria. El país del *Code Napoleon* —modelo de elegancia en la expresión y de la lógica en la estructuración jurídica de las relaciones sociales engendradas por la Revolución— sufre en la actualidad un *Code des Impôts*, construido mediante el método de acumulación o acarreo de materiales de diversa procedencia y cuya lectura hace aparecer amena la de nuestras leyes de impuestos.»

¹⁰ En este sentido, DE LOS MOZOS, J. L. (1993): «Integración europea: Derecho comunitario y Derecho común», *Revista de Derecho Privado*, marzo, páginas 211 y siguientes, defiende la importancia del *ius commune* en la construcción europea.

¹¹ SOLOZABAL ECHEVARRIA, J. J. (1995): «Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance, los efectos de la integración europea», *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, número 90, octubre-diciembre, página 62, Madrid.

rial constreñido a la construcción de un espacio económico común. El Tribunal de Justicia de Luxemburgo, empero, ha ido proclamando con el tiempo la existencia y aplicación de unos principios jurídicos reflejados con mayor o menor precisión y acierto en las Constituciones de los Estados miembros. De la mano de este vigoroso planteamiento jurisprudencial, se van resquebrajando los límites materiales iniciales y aparece el Derecho como un elemento importante en la construcción europea y un factor indudable de legitimación política.

Por este camino, la revolución silenciosa y paulatina de nuestro ordenamiento jurídico no viene sólo de la incorporación del Derecho comunitario patente, dado, sino por el latente, el que cualquier juez comunitario o nacional, sujetos activos del Derecho comunitario en expansión, puede aplicar fundado en lo que decíamos en el párrafo anterior. Nos viene aquí a la cabeza la idea de latencia, tan extendida en la teoría filosófica. Como ha escrito Julián Marías: «Acontece que una gran porción de la realidad —la mayor parte de ella— no es patente, sino por el contrario, latente; unas veces lo es meramente de hecho, aquí y ahora, otras veces es constitutivamente latente, y no por eso deja de funcionar en mi vida, incluso de modo más decisivo»¹². Pues bien, puede afirmarse que en estos años el Derecho procedente de la hoy Unión Europea ha pasado a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico de modo patente con un indiscutible eco. Pero ahí no acaban sus efectos; su carácter expansivo y proyectivo, fundamento parcial de la legitimidad política de la propia Unión, le ha llevado a situarse de manera constitutivamente latente en nuestro Derecho y en condiciones de brotar en cualquier campo jurídico por vía judicial.

La formación de los juristas

Los que estudiamos Derecho en la década de los setenta no teníamos de lo jurídico-comunitario más que ecos muy lejanos. El Derecho comunitario no figuraba en los programas de enseñanza y las referencias posibles al mismo quedaban a la volun-

tad más o menos proyectiva del profesor de turno, singularmente del de Derecho Internacional Público o Privado.

El panorama ha variado radicalmente. El Derecho comunitario comienza a formar parte del tronco de control de las enseñanzas jurídicas universitarias¹³. Estamos ante un cambio decisivo en favor de la incorporación plena del Derecho comunitario a nuestro ordenamiento jurídico a través de la formación universitaria de los juristas españoles.

Breve bosquejo de las ramas del Derecho en las que principalmente se refleja la revolución silenciosa y paulatina

Derecho Constitucional

Como señala Mangas Martín: «Es evidente que la adhesión de España a las Comunidades Europeas ha producido un vaciado —parcial, eso sí— de la Constitución en los ámbitos regulados por los Tratados o ha establecido obligaciones nuevas. En esos ámbitos materiales no se aplica la Constitución; por ejemplo, normas que serían de la competencia material de las Cortes ya no son aprobadas por éstas, o bien las Cortes han actuado como un órgano de ejecución de directivas cuyas principales opciones fueran aprobadas por la Comisión o por el Consejo; para la elaboración de esas disposiciones comunitarias no rigen las normas constitucionales sobre procedimiento legislativo, ni sobre promulgación y publicación en el *BOE*, ni sus efectos jurídicos son los establecidos en nuestro orden interno para las leyes y otras normas jurídicas, ni los medios de control judicial son los mismos. La elaboración, aprobación, publicación, efectos y medios de impugnación de los reglamentos, directivas y decisiones se rigen por los Tratados y no por la Constitución española ni otras normas internas»¹⁴.

¹³ Por ejemplo, en el plan de estudios de la Licenciatura de Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, el Derecho comunitario figura como asignatura troncal, con siete créditos, dentro del segundo cuatrimestre del primer curso. Vid. *Licenciatura de Derecho, curso 1997-98*, Universidad Carlos III de Madrid, página 13.

¹⁴ MANGAS MARTÍN, A. (1991): «La Constitución y la ley ante el Derecho Comunitario», *Revista de Instituciones Europeas*, número 34, página 601.

Pero, al margen del efecto inmediato en nuestro Derecho Constitucional de la incorporación comunitaria, la pugna entre la lógica de la integración y la de la soberanía se desarrolla con intensidad en el campo jurídico-constitucional, como ha puesto de relieve Rubio Llorente¹⁵. La coronación de la lógica de la integración —la Constitución comunitaria única— cuenta en el presente; a pesar de los primeros pasos balbuceantes, se enfrenta a obstáculos insalvables.

Así pues, la lógica de la soberanía es hoy por hoy más poderosa. Dentro de ello, no obstante, se han ido abriendo importantes brechas por la vía de la reforma de las Constituciones nacionales, fenómeno que cobra fuerza en varios Estados comunitarios¹⁶. Ahora bien, España ha sido uno de los países comunitarios donde la necesidad de reformas constitucionales por motivos comunitarios ha sido menos intensa; mucho tiene que ver con ello la textura tan abierta del artículo 93 de la Constitución («Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuye a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución»). Un relativo cambio de rumbo anuncia, por el contrario, la declaración-conclusión de carácter vinculante del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, que recorta el campo de las reformas constitucionales «implícitas o tácitas» y que impuso la necesidad de modificar, como se hizo, el artículo 132 de la Constitución para, al amparo del artículo 8, B, párrafo del Tratado de la Unión Europea, hacer posible el sufragio electoral pasivo de los nacionales de otros países comunitarios en las elecciones municipales españolas.

De la combinación de todo lo señalado en este apartado se puede augurar que, conforme se acelere la construcción europea, ciertas reformas de la Constitución se pueden hacer precisas; antes esto, que llegar a la difícilmente previsible Constitución europea en sentido estricto y formal.

Por último, hagamos sólo mención de las paulatinas acomodaciones que en la distribución de competencias consagrada en la

¹⁵ RUBIO LLORENTE, F. (1996): «El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 48, septiembre-diciembre, página 3.

¹⁶ Vid. sobre el particular a JIMENEZ BLANCO, A. (1994): «Las Constituciones de Francia, España y Alemania y el Tratado de la Unión Europea», *Política Exterior*, número 39, junio-julio, páginas 46 y siguientes.

Constitución entre el Estado y las comunidades autónomas han impuesto el desarrollo del fenómeno comunitario a lo largo de estos años¹⁷.

Derecho Administrativo

El Derecho procedente de la Unión Europea ha pasado a formar parte del Derecho Administrativo español de forma destacada. La incorporación de normas comunitarias al ordenamiento jurídico-administrativo español se ha hecho presente en la configuración de los elementos esenciales de la propia Administración, en su forma de actuación, así como en numerosos campos donde se proyecta la acción administrativa.

En cuanto al primer punto, debemos citar la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea. «A partir de ahora —escribe Delgado Iribarren—, un alemán, un italiano o un francés podrá ocupar algunos de los puestos de funcionario público en España como los españoles pueden hacerlo en breve plazo en los demás Estados miembros de la Comunidad Económica Europea. Es un paso más hacia la configuración de este nuevo estatuto del ciudadano europeo que poco a poco se va convirtiendo en una realidad tangible»¹⁸.

Aunque la organización de las Administraciones nacionales y sus procedimientos de actuación quedan inicialmente exentos de las prescripciones comunitarias, al abrigo del principio de autonomía institucional, hay presencia de la materia comunitaria en el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

¹⁷ Sobre el particular puede consultarse, entre otros, a LOPEZ CASTILLO, A. (1992): «Creación y aplicación del Derecho Comunitario Europeo y Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 35, mayo-agosto, páginas 111 y siguientes; a LASAGABASTER HERRARTE, I. (1995): «Comunidades Autónomas y Unión Europea», *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, número 20, diciembre, páginas 79 y siguientes; y RUBIO LLORENTE, F. (1995): «Las Comunidades Autónomas y la Comunidad Europea», *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, número 20, diciembre, páginas 91 y siguientes.

¹⁸ DELGADO IRIBARREN GARCIA-CAMPERO, M. (1994): «Consideraciones en torno a las relaciones entre el ordenamiento comunitario europeo y el ordenamiento interno», *Revista de Administración Pública*, número 133, enero-abril, página 463.

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y latencia de ella bajo la capa de la jurisprudencia comunitaria que, tímidamente pero con paso firme, va penetrando en estos campos¹⁹.

Donde la incorporación de las normas comunitarias, sin embargo, es calificable de intensa ha sido en ciertos campos de la acción administrativa. En efecto, «para el logro de las finalidades concretas de la Unión Europea y de la Comunidad Económica es necesaria la adopción de una serie de medidas: entre éstas, y en lo que ahora nos interesa, se prevé, por ejemplo, la supresión de los derechos de aduana y de las medidas de efecto equivalente, una política comercial común, un mercado interior, una política común en los ámbitos de la agricultura, de la pesca, de los transportes, la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común, etcétera»²⁰. Al hilo de esta consideración general, la transformación del Derecho Administrativo español, en lo atinente a la acción pública en algunas materias en los años transcurridos desde la entrada en la hoy Unión Europea, ha sido notable. En ciertos sectores, un nuevo Derecho Administrativo especial ha surgido como fruto del fenómeno comunitario.

Derecho tributario

La incorporación del Derecho comunitario al español ha transformado radicalmente la faz de la imposición indirecta española en estos años.

La Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido, fue imprescindible antesala de la entrada comunitaria. La Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del mismo tributo, nació, entre otros extremos, para incorporar la Directiva 91/680/CEE. Otro tanto

hay que decir con respecto a los Impuestos especiales. La Ley 45/1985, de 23 de diciembre, fue antecedente inmediato necesario de la incorporación comunitaria. A partir de dicha fecha la abrumadora aprobación de directivas comunitarias al respecto hizo necesaria la nueva Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales²¹. Es frecuente, por último, que las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado o sus correspondientes de acompañamiento establezcan modificaciones de estos tributos de la mano de las directivas y jurisprudencia comunitarias.

La realidad es distinta en la imposición directa, donde con carácter general las necesidades comunitarias de armonización son menores. Sin embargo, como escribe García Añoveros: «Lo que sí se produce, en un proceso de integración, es una tendencia a la homogeneización de las normas tributarias sobre impuestos directos que afecten más inmediatamente a la actividad empresarial. Asuntos como la tributación de flujos entre sociedades matrices y filiales, doble imposición de dividendos, técnicas de amortización, integración entre el Impuesto sobre Sociedades y el de la Renta, criterios de valoración, compensación de pérdidas y otros, tienden a regularse de una manera aproximada, bien por exigencia de la autoridad supranacional encargada de asegurar las condiciones del juego limpio, bien por la competencia a la baja, o al menos a la igualación, con objeto de crear distorsiones de origen fiscal entre empresas residentes y las residentes en otros territorios de la unidad integrada. Así, en Europa, estos procesos se han generado ya (directrices sobre relaciones entre matrices y filiales y sobre fusión y segregación de empresas), mediante la aparición de normas obligatorias para todos, o mediante la fijación de criterios no obligatorios a los que se acomodan las normas internas de cada país.»²²

¹⁹ Acerca de estos particulares y por todos, vid. MUÑOZ MACHADO, S. (1992): «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española», *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, número 75, julio-septiembre, páginas 338 y siguientes.

²⁰ GIL IBAÑEZ, J. L. (1996): «El Derecho comunitario en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Noticias de la Unión Europea*, número 142, noviembre, páginas 11 y 12.

²¹ El Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales son el reino de la armonización tributaria. El Derecho comunitario en estos puntos es muy frondoso ya. Vid., en tal sentido, ALONSO GONZALEZ, I. M. y PEREZ HERRERO, I. M. (1997): *Normas de armonización fiscal europea*, Cedecs Editorial, páginas 41 a 321, Barcelona.

²² GARCIA AÑOVEROS, J. (1997): «Construir Europa ¿Qué impuestos?», *Cuenta y Razón*, número 102, página 75. Sobre aspectos concretos de lo que se apunta en la cita anterior puede consultarse a IZQUIERDO LLANES, G. (1997): *El futuro de la tributación del capital en Europa*, Instituto Estudios Económicos, Madrid.

No podemos dejar de lado que el creciente Derecho derivado comunitario en el campo de la imposición directa²³ se ha introducido en las leyes españolas, como la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobada por Real Decreto-legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, y la Ley 29/1991, sobre Régimen fiscal de las fusiones, escisiones, aportaciones de ramas de actividad y compra de acciones.

Por último, debemos, aunque sólo sea a título de mera reseña, subrayar la trascendental influencia comunitaria en el desmantelamiento de los monopolios fiscales a lo largo de estos últimos años²⁴.

Derecho Penal

Algo tan, en principio, ligado a la soberanía nacional como es el Derecho Penal ha sufrido en estos años la influencia de los aires jurídicos comunitarios. En efecto, como ha escrito Senent Martínez: «Si el Derecho Penal tiene por objeto la protección de bienes jurídicos y la sanción de comportamientos que entran en el ámbito del Derecho comunitario, éste va a incidir necesariamente en el Derecho Penal y lo va a hacer de dos modos. Por un lado, despenalizando conductas que se encuentran amparadas por una norma comunitaria y, por otro, criminalizando comportamientos que atentan contra los intereses o fines de la Comunidad Económica.»²⁵

Ante todo, y a pesar de los titubeos iniciales del Tribunal Supremo, debe tenerse en cuenta que las disposiciones penales españolas que castiguen acciones u omisiones amparadas por el ordenamiento jurídico-comunitario deben ceder: «En estos

casos, el juez penal vendrá obligado a no aplicar la norma penal contradictoria. Las consecuencias serán el archivo de la causa que la aplicación de los artículos 789.5 y 637.1 de la LECRIM o la absolución del acusado, o las que se deriven en el ámbito de la culpabilidad o de la pena.»²⁶

Por otro lado, la incorporación de Derecho comunitario de distinto jaez ha tenido franca acogida en el nuevo Código Penal. En efecto, la huella está bastante extendida a lo largo del nuevo Código Penal. Citemos, entre otros, los artículos 275, delitos relativos a la propiedad intelectual; 305, 306 y 309, delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social; 325, delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente; 341, delitos de riesgo catastrófico; 360, 363 y 364, delitos contra la salud pública. Por último, digamos que la influencia combinada de la incorporación de la Directiva 88/361/CEE, de 24 de junio, al Real Decreto 1816/91, de 24 de diciembre, de transacciones económicas con el exterior, y de su interpretación judicial, de la mano, entre otras, de la Sentencia del Tribunal Supremo 372/93, de 13 de diciembre, han conducido a la despenalización en materia de control de cambios.

Derecho Procesal

Como ha indicado Martínez Lage, la relación entre el Derecho comunitario y el Derecho Procesal español puede parecer a algunos lejana²⁷. No obstante, la incorporación de lo jurídico-comunitario en estos años ha dejado también traza palpable en lo procesal español. En efecto, «el Tribunal de Justicia ha impuesto a dicha regulación procesal de los Estados miembros una serie de límites de carácter comunitario tendentes a garantizar que las vías procedimentales previstas en la legislación nacional sean aptas para garantizar, con carácter efectivo, a los nacionales de los Estados miembros el reconocimiento de los derechos que les confiere el Derecho comunitario»²⁸, garantía

²⁶ SENENT MARTINEZ, S. (1995): «El Derecho comunitario y el Derecho Penal», *Poder Judicial*, número 39, página 359.

²⁷ MARTINEZ LAGE, S. (1996): «La Ley de Enjuiciamiento civil a la luz del Derecho Comunitario y sus implicaciones constitucionales», *Gaceta Jurídica de la CE*, Boletín 112, abril, página 1.

²⁸ MARTINEZ LAGE, S. (1996): «La Ley de Enjuiciamiento civil a la luz del

tanto en el campo de la decisión final como en el de las medidas cautelares, extremo de señalada importancia con respecto a la jurisdicción contencioso-administrativa y al artículo 122.2 de la Ley Reguladora de esta última²⁹. A esta garantía deben añadirse las exigencias del principio comunitario de no discriminación por razón de la nacionalidad, que en el terreno procesal han hecho saltar por los aires algunas exigencias discriminatorias que la Ley de Enjuiciamiento Civil, en su artículo 534, por ejemplo, todavía contiene en perjuicio de los extranjeros³⁰.

A todo ello hay que unir, por último, las nuevas competencias de los órganos jurisdiccionales españoles por la vía de la cooperación con las autoridades comunitarias. Nos referimos a lo que Pastor Borgoñón llama intervención judicial en las actuaciones de verificación de la Comisión y la ejecución forzosa de los actos de las instituciones europeas³¹.

Derecho Mercantil

El artículo 13 del Acta Unica Europea estableció que el 1 de enero de 1995 quedaría instaurado un mercado común único, lo que equivale a «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizado», en relación a lo cual, y como ha señalado Palacio González: «El conjunto de competencias absorbidas por el ordenamiento comunitario moviliza ámbitos progresivamente crecientes de los ordenamientos nacionales: desde el derecho de marcas y patentes al tratamiento de residuos, pasando por la protección de los trabajadores en los

Derecho Comunitario y sus implicaciones constitucionales», *Gaceta Jurídica de la CE*, Boletín 112, abril, página 2.

²⁹ Sobre este particular, la influencia en las normas internas españolas, vid. PASTOR BORGOÑÓN, B. (1993): «Incidencia del Derecho comunitario en el ordenamiento procesal español», *Revista General de Derecho*, número 583, abril, páginas 3198 y siguientes.

³⁰ Para más detalle puede consultarse a GARCIMARTÍN ALFÉREZ, E. J. (1995): «El artículo 6 del TLE y el Derecho Procesal Civil: a propósito de la sentencia TYCE de 10 de febrero de 1994», *Gaceta Jurídica de la CE*, D-23, páginas 39 y siguientes.

³¹ Vid. PASTOR BORGOÑÓN, B. (1993): «Incidencia del Derecho comunitario en el ordenamiento procesal español», *Revista General de Derecho*, número 583, abril, páginas 3206 y siguientes.

supuestos de insolvencia de empresarios y traspaso de empresas, o las condiciones de fabricación y comercialización de los productos.»³². En otras palabras, el Derecho Mercantil se ha visto afectado muy esencialmente con ocasión de la formación de la Unión Europea. Ahora bien, donde se ha hecho más apreciable la proyección del Derecho comunitario sobre el español dentro del campo jurídico-mercantil en estos años ha sido en el Derecho de sociedades³³ y en la regulación de los mercados financieros.

La Ley 19/1989, de 25 de julio, de Reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las directivas de la CEE en materia de sociedades, incorporó a nuestro Derecho las numerosas directivas habidas en la materia, a saber:

— Primera Directiva, de 9 de marzo de 1968, tendente a coordinar para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades por acciones y a las sociedades de responsabilidad limitada, definidas en el segundo párrafo del artículo 58 del Tratado.

— Segunda Directiva, de 13 de diciembre de 1976, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el párrafo segundo, artículo 58 del Tratado, con el fin de proteger los intereses de los socios y terceros, en lo relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificación de su capital.

— Tercera Directiva, de 9 de octubre de 1978, basada en la letra G del apartado 3 del artículo 54 del Tratado, relativa a las fusiones de las sociedades anónimas.

— Cuarta Directiva, de 25 de julio de 1978, fundada en la letra G del apartado 3 del artículo 54 del Tratado relativa a las cuentas anuales.

³² PALACIO GONZÁLEZ, J.: «Órganos jurisdiccionales nacionales y tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario», *Poder Judicial*, número 33, página 149.

³³ Con carácter general, acerca de este punto, vid. GUASCH MARTORELL, R. (1994): «La armonización en el marco del Derecho europeo de Sociedades: la obligación de resultado exigida por las directivas societarias a los Estados miembros», *Revista General de Derecho*, número 590, páginas 5651 y siguientes.

— Sexta Directiva, de 17 de diciembre de 1982, apoyada en la letra G. del artículo 54 del Tratado, respecto a la escisión de sociedades anónimas.

— Séptima Directiva, de 13 de junio de 1983, relativa a las cuentas consolidadas.

— Y la Octava Directiva, de 10 de abril de 1984, referida a la autorización de las personas encargadas del control legal de los documentos contables.

— A su vez, la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada, incorporó a nuestro Derecho las Directivas 89/667/CEE, de 21 de diciembre, sobre pequeñas y medianas empresas, las 90/604/CEE y 90/605/CEE, de 8 de noviembre de 1990, sobre cuentas consolidadas y la 92/101/CEE, sobre la autocartera indirecta.

La regulación de los mercados financieros en nuestro ordenamiento jurídico ha sufrido la traza profunda de las normas comunitarias³⁴. Sin ir más lejos, el proyecto de ley de reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, actualmente en trámite parlamentario, nace, como su propia exposición de motivos proclama, para incorporar a nuestro Derecho la Directiva 93/22/CEE, de 10 de mayo de 1993, relativa a los servicios de inversión en el ámbito de los valores negociables. Todo ello, junto a otros extremos, en pos de la construcción del llamado Mercado Único de Valores.

Derecho del Trabajo

La normativa comunitaria genera obligaciones específicas de protección en materia social. Si dichas obligaciones no forma-

ban ya parte del Derecho interno se ha optado por la trasposición, lo que ha ocurrido fundamentalmente en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Tal trasposición se ha producido, entre otros, en el Real Decreto 88/1990, de 26 de enero, sobre protección de los trabajadores mediante prohibición de determinados agentes específicos o determinadas actividades; esta norma recoge la Directiva 88/364/CEC, de 9 de junio de 1989. También el Real Decreto 1316/1989, de 27 de octubre, que regula la protección de los trabajadores frente a riesgos derivados de la exposición al ruido durante el trabajo, incorpora a nuestro Derecho la Directiva CEE/86/188. Por fin, el Real Decreto 1407/1992, de 2 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para la comercialización y libre circulación intracomunitaria de los equipos de protección individual, incorpora el contenido de la Directiva CEE/89/686, de 21 de diciembre.

3. Consideración final

Decía Baltasar Gracián que «más vale quintaesencias que farragos.»³⁵ Tomemos por farrago todo lo escrito hasta aquí, y no como quintaesencia, sino como mera consideración final, lo que concluimos a continuación. Comprenderá el paciente lector que, después de lo ya tratado, no hay punto final conclusivo mejor que el que nos proporciona el título de este trabajo. En efecto, llevamos «Doce años de revolución silenciosa y paulatina tras la incorporación de España a la hoy Unión Europea», a lo cual únicamente cabe añadir la expresión castiza «¡y los que vendrán!», si todo transcurre por sus cauces normales.

³⁴ Para más detalle sobre el particular *vid.* entre otros, a RODRIGUEZ CARRASCO, J. M. (1993): «El mercado financiero único: una realidad inconclusa», *Papeles de Economía Española*, número 54, páginas 50 y siguientes.

³⁵ Tomamos la cita de M.A. GARRIDO (1997): «La semiótica en mil palabras», *Nueva Revista*, número 53, septiembre-octubre, página 126.

DIEZ AÑOS DE SOCIEDAD ESPAÑOLA

*Amando de Miguel Rodríguez**

Los cambios experimentados por la sociedad española en los diez años transcurridos desde la adhesión a la Unión Europea son de una envergadura notable y afectan a todos los ámbitos de la misma. Un primer dato a constatar es que la incorporación a Europa ha hecho que los españoles participemos más intensamente de los cambios en la coyuntura internacional, tanto de los favorables como de los desfavorables. En el balance, pueden apreciarse aspectos positivos y negativos del cambio social en España, así como un rasgo peculiar de nuestro país: más dureza en los momentos de infortunio económico y más auge en los de bonanza. Aquí se sostiene que ello se debe a que la sociedad española es particularmente vitalista, para bien y para mal.

Palabras clave: cambio social, cambio cultural, actitudes sociales, valores sociales, opinión pública, encuestas, análisis sociológico, España, 1986-1996.

Clasificación JEL: A13, A14, D63.

1. Introducción

Al cumplirse el primer decenio de la incorporación de España a la Unión Europea, se impone una revisión de los cambios sociales que han tenido lugar en ese tiempo que, por necesidad, tienen que ser lentos, pausados, estables. Pero son también firmes, como corresponde a una sociedad, como la española, particularmente dinámica. Recordemos el condicionamiento de la coyuntura. Desde 1985 a 1991, la economía española experimenta una fase de bonanza mucho más «alegre» que la del resto de los (once) países de la Unión Europea. Pero la crisis de 1992-94 fue también más fuerte en España que en el resto de nuestros vecinos. Esa mayor soltura del ciclo económico español indica precisamente el factor de vitalidad que corresponde a la estructura social. Baste decir que, al final de ese período, tras la doble fase de bonanza

za y de infortunio, la población española llega (con la italiana) al mínimo de fecundidad de toda la historia.

Más que reseñar una lista de tendencias por separado, compete explicar la singular capacidad que ha adquirido la sociedad española para digerir las distintas formas de cambio social. ¿Qué tiene de particular el arco español para que pueda soportar una extraordinaria carga de múltiples y a veces contradictorios cambios? ¿Será una compensación del secular misoneísmo, esto es, el rechazo de las novedades, especialmente las asociadas con la ciencia?

2. Naturaleza de los cambios sociales

Para seguir con la metáfora de la primera pregunta, se entiende que la sociedad es algo más que los elementos que la constituyen. Del mismo modo que el arco es otra cosa que las piedras que lo forman. No todas las dovelas cuentan lo mismo, pero todas ellas se ayudan. Cada una descarga sobre la siguiente. No

* Catedrático de Sociología.