

# El concepto y alcance de la seguridad jurídica en el Derecho constitucional español y en el Derecho comunitario europeo: un estudio comparado

Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena  
*Profesor Titular de Derecho Constitucional (UPV/EHU)*<sup>1</sup>

*SUMARIO:* I. LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. 1.1. *Formulación*. 1.2. *Formulación y alcance*. 1.3. *Alcance y contenido*. 1.3.1. Premisas conceptuales. 1.3.2. Principales aspectos o manifestaciones conceptuales del principio de seguridad jurídica. 1.4. *Contenido: obligación (constitucional) «vencible»* (defeasible). II. LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL DERECHO COMUNITARIO (Y EN EL ÁMBITO INTERNO DE APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO). 2.1. *Formulación*. 2.2. *Formulación y alcance*. 2.3. *Alcance y contenido*. 2.3.1. Premisas conceptuales. 2.3.2. Las similitudes con respecto al principio nacional de seguridad jurídica. 2.3.3. Las especificidades respecto al principio nacional de seguridad jurídica. 2.4. *Contenido: obligación (comunitaria) «vencible»*.

## I. LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

### 1.1. *Formulación*

La formulación de la seguridad jurídica en el ordenamiento constitucional español se realiza en el art. 9.3 CE: «La Constitución garantiza el princi-

---

<sup>1</sup> Agradezco a los profesores Edorta COBREROS MENDAZONA, Luis María DíEZ-PICAZO y Alejandro SAIZ ARNAIZ, todas las útiles observaciones y sugerencias que han hecho para mejorar este escrito.

pio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos»<sup>2</sup>. Junto a este reconocimiento, el único que se refiere de forma expresa y directa al sintagma «seguridad jurídica», la Constitución realiza otras diversas referencias a la «seguridad» (genéricas o adjetivadas), las cuales, de una u otra forma, más o menos directa, tendrían relación con la acepción nuclear de la referencia principal del art. 9.3 CE. Recuérdense, por ejemplo, cuando el Preámbulo, con un «sesgo tendencialmente axiológico»<sup>3</sup>, alude al «deseo» de la Nación Española de «establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran»; o cuando aparece, no ya como principio («normas de principio»), sino integrada en normas jurídicas más detalladas («normas de detalle») <sup>4</sup> asociada al reconocimiento de derechos fundamentales, sea de forma expresa o implícita <sup>5</sup>,

<sup>2</sup> Sobre dicho principio en el ordenamiento jurídico español, entre otros muchos y como punto de partida: A. E. PÉREZ LUÑO, *La seguridad jurídica*, 2.ª edición, Ariel, Barcelona, 1994; los trabajos y la amplia selección bibliográfica y jurisprudencial realizada en el volumen 263-264 (2002) de *Documentación Administrativa* (monográfico, coordinado por F. CASTILLO BLANCO, dedicado al principio de seguridad jurídica y sus manifestaciones); C. GARCÍA NOVOA, *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Marcial Pons, Madrid, 2000; J. BERMEJO VERA, *El declive de la seguridad jurídica en el Ordenamiento Plural*, Thomson/Civitas, Madrid, 2005. Sobre la seguridad jurídica en el ámbito de la esfera privada: J. L. MEZQUITA DE CACHO, *Seguridad jurídica y sistema cautelar para su protección preventiva en la esfera privada*, Bosch, Barcelona, 1989; J. R. PARADA VÁZQUEZ, «De Notarios y Registradores: Reflexiones sobre el sistema de seguridad jurídica preventiva y sus últimas reformas», en el *Libro Homenaje a Sebastián Martín-Retortillo, Estudios de Derecho Público Económico*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 1.385 y ss. Para una perspectiva teórica e ius-filosófica M. CORSALE, «Certezza del Diritto. I) Profili teorici», en *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1988; en la misma, A. PIZZORUSSO, «Certezza del Diritto. I) Profili applicativi», en *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1988; F. ARCOS RAMÍREZ, *La seguridad jurídica. Una teoría formal*, Dykinson, Madrid, 2000; S. BERTEA, *Certezza del diritto e argomentazione giuridica*, Ed. Rubbettino, Catanzaro, 2002. Para una perspectiva comparada, además de los trabajos incluidos en el mencionado volumen 263-264 de *Documentación Administrativa*, L. PEGORARO, «La tutela della certezza giuridica in alcune costituzioni contemporanee», en L. GIANFORMAGGIO y M. JORI, *Scritti per Uberto Scarpelli*, Giuffrè, Milán, 1997, pp. 705 y ss.

<sup>3</sup> A. PÉREZ LUÑO, *ibid.*, p. 37.

<sup>4</sup> Aludo aquí a la distinción de R. GUASTINI («Los principios en el derecho positivo», en su libro: *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Gedisa, Barcelona, 1999, pp. 142 y ss.), que describe y aporta claridad a la recurrente y controvertida distinción que hacen los juristas entre «principios» y «normas». Para ello, parte de la premisa de que también aquellos son normas (si por norma se entiende cualquier enunciado dirigido a guiar el comportamiento), una especie del *género* normas, en concreto las «normas de principio», las cuales, dada su heterogeneidad (no existe sólo un tipo de principio, sino una enorme variedad tipológica, de manera que no pueden reconducirse a un concepto unitario), no permiten trazar una clara división y distinción general respecto a las (otras) normas («normas de detalle»), si bien presentan una serie de características (de formulación, estructura lógica, contenido o posición y función en el ordenamiento jurídico) que permiten, si no dirimir la controversia de forma definitiva, sí conjeturar algunas diferencias para la mayor parte de los casos. Más adelante utilizaremos el análisis caracteriológico de los principios (o «normas de principio») que hace este autor para aplicarlo al principio que aquí nos interesa. En cualquier caso, sobre la problemática aquí planteada, véanse también, entre otros: L. PRIETO SANCHÍS, *Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*, Madrid, 1992, espec. Cap. II; el «Prólogo» de F. RUBIO LORENTE, a su libro *Derechos Fundamentales y principios constitucionales. Doctrina jurisprudencial*, Ariel, Barcelona, 1995; M. ATIENZA y J. RUIZ MANERO, *Las piezas del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1996.

<sup>5</sup> Artículos 17.1, 24, 25.1 (artículos cuyas disposiciones, además, deberán ser leídas en virtud de la cláusula interpretativo-integradora del art. 10.2 CE; de modo que, por ejemplo, la disposición «toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad...», recogida en el primero de ellos, deberá ser interpretada a la luz del

o de otro tipo de pretensiones jurídicas<sup>6</sup>. En cualquier caso, y sin perjuicio de su conexión con estas «normas de detalle», parece claro que la formulación constitucional de la «seguridad jurídica», en cuanto referida, como veremos que lo está, al binomio «certeza del Derecho/previsibilidad de las consecuencias jurídicas», es una formulación a título de «principio» (en una «norma de principio»)<sup>7</sup>.

Así lo entiende el Tribunal Constitucional al señalar reiteradamente que la seguridad jurídica (art. 9.3) aparece reconocida como «un principio general del ordenamiento jurídico y (...) un mandato dirigido a los poderes públicos pero sin configurar derecho alguno en favor de los ciudadanos»<sup>8</sup> «que pueda interesarse en el proceso constitucional de amparo conforme al art. 53.2 CE y al art. 41.1 LOTC»<sup>9</sup>. Todo ello, sin perjuicio de que dicho principio, en cuanto denominador común de numerosas categorías jurídicas y exigencia objetiva del ordenamiento que se impone al funcionamiento de todos los órganos del Estado, entre en conexión con otros derechos constitucionales que sí son susceptibles de amparo constitucional (por ejemplo, con el derecho a la inmodificabilidad de las sentencias firmes, o a la ejecución de las resoluciones firmes)<sup>10</sup>, o aparezca imbricado en una relación de medio a fin con respecto a los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho<sup>11</sup>.

Por otra parte, será importante tener igualmente presente que el del art. 9.3 de la CE es el único reconocimiento constitucional directo y general de la «seguridad jurídica», pero no el único que opera en el ordenamiento interno, pues éste, en cuanto ordenamiento de un Estado miembro de la UE y, por tanto, un ordenamiento que integra el Derecho comunitario, vendrá igualmente regido, dentro del ámbito de aplicación nacional del Derecho comunitario, por el principio general del Derecho comunitario de la seguridad jurídica. Pero sobre ello volveremos más adelante.

art. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y/o del art. 9.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y/o del art. 5.1 del CEDH y de la jurisprudencia del TEDH al respecto), o de algún «principio rector de la política social y económica» (41, 51.1) de la Constitución Española.

<sup>6</sup> Artículos 104.1 y 149.1. 29.º de la Constitución Española. Sobre la relación de conexión, por ejemplo, con la seguridad ciudadana –art. 104 CE– y la seguridad personal –art. 17.1 CE–, véase, entre otras, la STC 325/1994, de 12 de diciembre (FJ 2).

<sup>7</sup> O incluso, mejor dicho, en una «Disposición de principio». En ocasiones, la cuestión de si una disposición expresa un principio, y no solo una simple norma, depende de una valoración del intérprete (principios implícitos). En otras, cuando el reconocimiento es explícito, por ejemplo en una expresa disposición constitucional, entonces, se puede entender que esa disposición tiene valor de principio constitucional porque así lo ha valorado no el intérprete, sino el constituyente (Cf. R. GUASTINI, «Los principios en el derecho positivo», *op. cit.*, pp. 155 y ss.).

<sup>8</sup> STC: 325/1994, de 12 de julio, recordando también la 122/1987, de 14 de julio.

<sup>9</sup> Entre otras muchas SSTC: 3/2002, de 14 de enero; 26/2001, de 29 de enero; 1/2001, de 15 de enero; 124/2000, de 16 de mayo; 200/1999, de 8 de noviembre; 137/1998, de 29 de junio; 159/1997, de 2 de octubre; 130/1993, de 19 de abril; 119/1988 de 20 de junio; 32/1987, de 10 de marzo; 10/1985, de 28 de enero; 62/1982, de 22 de noviembre; ATC 261/2004, de 12 de julio; etc.

<sup>10</sup> STC: 3/2002, de 14 de enero; 231/1991, de 10 de diciembre.

<sup>11</sup> Entre otras SSTC: 104/2000, de 13 de abril, FJ 6; 27/1981, de 20 de julio, FJ 10.

## 1.2. *Formulación y alcance*

El alcance del reconocimiento del principio de la seguridad jurídica en el ordenamiento constitucional español depende, al menos, de dos elementos básicos. Por una parte, de su fuente de formulación. Y por otra, del contenido con el que se formula.

*a)* Fuente de formulación y «parametrización» (constitucional) de la seguridad jurídica:

Los principios se caracterizan respecto a las (otras) normas porque cumplen, en el ordenamiento jurídico en su conjunto o en un sector específico del mismo, el papel de normas «fundamentales», tanto porque actúan como fundamento o justificación de otras normas, como porque parecen no requerir, a su vez, de fundamento o justificación<sup>12</sup>. Es evidente que el reconocimiento del principio de seguridad jurídica en el art. 9 del Título Preliminar de la CE responde a esta caracterización, aunque no se explicita esa fundamentalidad.

Junto a ello, conviene recordar, igualmente, que la formulación de un principio por parte de una autoridad normativa «cumple en general la función de circunscribir, bajo el aspecto sustantivo o material, la competencia normativa de una fuente (en algún sentido) «subordinada». Dado que la fuente está subordinada, según los casos: no puede contener normas incompatibles con aquel principio; o bien debe limitarse a desarrollar las implicaciones de aquel principio; so pena, en ambos casos, de invalidez por vicio sustancial o material. En el primer caso es inválida toda norma que sea contradictoria con el principio; en el segundo, es inválida toda norma que no sea deducible del principio. El principio, en suma, funciona de parámetro de legalidad o legitimidad de la fuente subordinada»<sup>13</sup>.

Partiendo de esta base teórica, puede afirmarse que en el ordenamiento jurídico español la «seguridad jurídica» aparece formulada en la Constitución como un principio fundamental, que actúa como parámetro de legalidad (constitucional) de todas las normas o actos normativos, pues todas las demás fuentes normativas (dejemos de lado, al menos de momento, el Derecho comunitario) están subordinadas a la Constitución (art. 9.1 CE). En otras palabras, el art. 9.3 CE, si se me permite la expresión, «parametriza» el principio de seguridad jurídica, implicando la inconstitucionalidad de la medida o actuación que lo contravenga.

*b)* El contenido (¿obligación derrotable?) del parámetro:

Lo dicho en el apartado anterior no sirve de nada si, dada la formulación «estándar» o formulación por «mera mención» de la que es objeto [«la Constitución garantiza (...) la seguridad jurídica (...)»], no se concretan dos

---

<sup>12</sup> R. GUASTINI, «Los principios en el derecho positivo», *op. cit.*, p. 151 y ss.

<sup>13</sup> R. GUASTINI, *ibid.*, p. 162.

cuestiones básicas relativas a dicho principio. En primer lugar, cuál es el contenido o significado normativo con el que se nutre (y, en consecuencia, cuándo el mismo es respetado o contradicho). Y en segundo lugar, y relacionado con ello, cuál es su estructura lógica (es decir, si la obligación que configura dicho principio admite o no excepciones). La mencionada formulación por mera mención que recibe el principio impide que podamos responder adecuadamente a estas cuestiones si no es atendiendo a lo establecido al respecto por el «intérprete supremo de la Constitución»: el Tribunal Constitucional (art. 1.1 LOTC). Y a ello nos atenderemos (sobre lo primero, en el punto I.3, y sobre lo segundo, en el punto I.4).

### 1.3. Alcance y contenido

#### 1.3.1. Premisas conceptuales

Tal y como se ha avanzado, puede decirse que los principios (normas de principio) a diferencia de las (otras) normas suelen carecer de formulación normativa en sentido estricto, ya que, o bien dicha «formulación» se reduce a una formulación «estándar» o formulación por mención, o bien se hallan privados incluso de esta alusión «por el nombre» (lo que ocurre con los principios «implícitos»). Ello obedece, probablemente, al hecho de que en muchos casos «lo que se denomina principio no es, en realidad, una única norma sino una «doctrina»: esto es, una constelación de enunciados *lato sensu* normativos», una doctrina —piénsese por ejemplo en la doctrina de la separación de poderes— que no puede ser reducida a un único enunciado normativo sin caer en la torpeza o en algo inadecuado<sup>14</sup>. Siendo esto más probable que incierto, el hecho es que la formulación por mención que recibe el principio de seguridad jurídica en el ordenamiento constitucional español empuja inexorablemente a quien quiera conocer su contenido vinculante a acercarse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Tribunal que como «intérprete supremo» ostenta el poder de fijar de forma «vinculante» (la eficacia vinculante de sus sentencias —art. 38.1 LOTC— está dirigida a todo «Poder Público») la «constelación de enunciados *lato sensu* normativos» que contiene nuestro principio.

Partiendo de esta base, hay que decir que 25 años de jurisprudencia han dado ya el fruto suficiente para entender y establecer como punto de partida del concepto o contenido de significado del principio las siguientes ideas básicas:

a) El principio de seguridad jurídica presenta una doble dimensión conceptual. Por una parte, una dimensión conceptual genérica, a modo de «principio suma» o «principio síntesis» de otros principios constitucionales con los que aparece ligado; y por otra, una dimensión conceptual diferenciada de la

<sup>14</sup> R. GUASTINI, *ibid.*, p. 148 (sobre los principios «implícitos» o «inexpresados» y su construcción por parte de los intérpretes: pp. 155 y ss.).

resultante de esa suma, de modo que cabe identificar un contenido propio del mismo<sup>15</sup>.

Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional, al señalar, ya desde un inicio, que la seguridad jurídica «es la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, e interdicción de la arbitrariedad, pero que, *si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente*. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad»<sup>16</sup>, «*sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene*»<sup>17</sup>.

b) El principio de seguridad jurídica tiene una doble proyección. Una objetiva, que engloba los aspectos relativos a la certeza del Derecho (a veces expresada como certeza «de las normas»<sup>18</sup>, otras como certeza «sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados»<sup>19</sup>, etc.); y otra subjetiva, la cual se concreta en la «previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos»<sup>20</sup> (o en la «expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho»<sup>21</sup>; etc.)<sup>22</sup>.

La vertiente objetiva encierra una suerte de obligación dirigida a los poderes públicos encargados del Derecho. La subjetiva, por su parte, contiene el correlativo de esa obligación, estando dirigida a quienes se les aplica el Derecho. En efecto, el principio («norma de principio») de seguridad jurídica no es una «norma de conducta», sino, al igual que ocurre con otros muchos

<sup>15</sup> Dimensiones ambas que, en cualquier caso, aparecen conectadas a las previsiones de los apartados 1 y 2 del artículo 9 (cfr. A. E. PÉREZ LUÑO, *La seguridad jurídica*, op. cit., pp. 38-39).

<sup>16</sup> STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10 (énfasis añadido); véanse igualmente, entre otras: 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 4; 126/1987, de 16 de julio, FJ 7; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 10; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7.

<sup>17</sup> 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 8.

<sup>18</sup> SSTC: 130/1999, de 1 de julio, FJ 8; 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 9.

<sup>19</sup> STC 15/1985, de 31 de enero, FJ 1.

<sup>20</sup> STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 9.

<sup>21</sup> STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5.

<sup>22</sup> Esta doble vertiente aparece fijada ya desde la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10. Y se reitera, de una u otra forma, en múltiples sentencias, entre otras: 35/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 130/1999, de 1 de julio, FJ 8; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 8; 273/2000, de 15 de noviembre, FJs 9-11; 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; ATC 301/05, de 5 de julio, FJ 3. «La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvable respecto a la previsibilidad de *cual sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas*» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4, énfasis añadido; sentencia que estima la inconstitucionalidad de la Ley canaria 14/1987 por la vulneración de la seguridad jurídica así entendida). Destacando la idea de que dicho principio implica «que no se generen dudas sobre las consecuencias derivadas de las normas vigentes» (ATC 5/2003, de 14 de enero, FJ 7; ATC 71/2003, de 26 de febrero).

principios, una «metanorma» o «norma de segundo grado»<sup>23</sup>. Es decir, no se trata de una norma dirigida primaria o directamente a los ciudadanos, sino a los poderes públicos, una norma que establece un criterio que debe presidir las actuaciones normativas (creación y aplicación normativa) que lleven a cabo estos poderes, en beneficio de los destinatarios de las mismas (como ya se ha señalado más arriba, el correlativo de esta obligación o mandato dirigido a los poderes públicos no se articula en forma de un derecho subjetivo a la seguridad jurídica, sino en un tipo de pretensión jurídica ligada o conectada a otras pretensiones jurídicas que sí se articulan como derechos subjetivos —así, por ejemplo, el derecho a la tutela judicial efectiva— y de cuyo contenido normativo forman parte).

c) Uniendo las dos ideas anteriores, y a la vista de la jurisprudencia constitucional al respecto, puede afirmarse que: c.1) el valor o contenido propio que expresa, a un nivel general, la formulación constitucional explícita de la seguridad jurídica en el art. 9.3 viene a consistir en una exigencia o mandato objetivo dirigido a los poderes públicos para que tanto la producción del Derecho como su aplicación estén presididas y caracterizadas por los criterios de certeza y previsibilidad, certeza sobre su identificación y contenido, y previsibilidad de las consecuencias jurídicas anudadas a su aplicación; c.2) Sin perjuicio de este valor o contenido de significado propio y general que encierra el principio, lo cierto es que, si no todos, la gran mayoría de los aspectos o manifestaciones, más o menos concretas, más o menos directas, que presenta el mismo, aparecen expresados a través de las imbricadas relaciones que mantiene con los principios vecinos del artículo 9.3 CE. Dicho de forma conclusiva y coloquial: *i*) la seguridad jurídica se manifiesta a través de todo el conjunto o vecindario principal del art. 9.3; *ii*) pero también tiene un contenido autónomo (quizás sería mejor decir que tiene un contenido que cabe ser expresado de forma conceptualmente autónoma), como certeza y previsibilidad del Derecho; *iii*) las principales concreciones de este principio se articulan, de forma habitual, a través de las relaciones que mantiene con cada uno de los otros principios del reiterado precepto constitucional. Veámoslo siguiendo esta perspectiva.

### 1.3.2. Principales aspectos o manifestaciones conceptuales del principio de seguridad jurídica

a) Entre las manifestaciones del principio de seguridad jurídica (certeza y previsibilidad) en el ámbito de la producción normativa:

<sup>23</sup> Sobre la seguridad jurídica como un «mandato dirigido a los poderes públicos» o una «exigencia objetiva del ordenamiento que se impone al funcionamiento de todos los órganos del Estado», por ejemplo: SSTC 3/2002, de 14 de enero, FJ 2; 50/1996, de 26 de marzo; 30/1996, de 27 de febrero; 325/1994, de 12 de diciembre FJ 7; 133/1989, de 19 de julio, FJ 3; 158/1985, de 26 de noviembre; 62/1984, de 21 de mayo.

a.1) Seguridad jurídica y publicidad de las normas: la seguridad jurídica se concreta, entre otras cosas, en la obligación de garantizar la cognoscibilidad de los documentos normativos a través de la publicación formal (me refiero ahora a la llamada «publicación necesaria» o aquella que produce efectos jurídicos, como el de la propia existencia y/o eficacia –según se entienda<sup>24</sup>–, sin perjuicio de la pertinencia de que exista una «publicación noticial» o publicidad que persiga dar a conocer los documentos normativos a los ciudadanos en general<sup>25</sup>). Publicación que cumple también con la finalidad de garantizar, además de la cognoscibilidad, la propia existencia de los textos presentados como documentos normativos y la presunción de que los mismos son los efectivamente aprobados por la autoridad normativa correspondiente<sup>26</sup>.

a.2) Seguridad jurídica y *principio de legalidad*: relación de la que emerge, por ejemplo, el principio de taxatividad o «exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas», un principio directamente dirigido a proteger la certeza jurídica (además de la imparcialidad en la aplicación del Derecho)<sup>27</sup>.

a.3) Seguridad jurídica y *principios de jerarquía y/o competencia en un sistema (plural) de fuentes del Derecho*: relación de la que surgen, entre otras, exigencias como: i) «que una ley de contenido constitucionalmente definido,

<sup>24</sup> Sobre el debate doctrinal al respecto, véase, por ejemplo, F. J. EZQUIAGA GANUZAS, «*Iura novit Curia*» y *aplicación judicial del Derecho*, Lex Nova, Valladolid, 2000, pp. 142 y ss. Aprovechando la ocasión, conviene señalar que el principio de seguridad jurídica está también relacionado con la cuestión de la certeza sobre la vigencia, validez y eficacia de las normas jurídicas (y, en derivada, con cuestiones como: los efectos de la declaración de invalidez, la inconstitucionalidad sin nulidad, las sentencias prospectivas, en definitiva con el sistema de control de constitucionalidad y legalidad de las normas; o con los límites de la derogación implícita, etc.). Al respecto, véanse, entre otros muchos: R. GUASTINI, «Conoscenza senza accettazione», en L. GIANFORMAGGIO y M. JORI, *Scritti per Uberto ScarPELLI*, op. cit., pp. 407 y ss.; sobre las sentencias prospectivas (especialmente en el ámbito comunitario), véase, por ejemplo, E. COBREROS, «Las sentencias prospectivas en las cuestiones prejudiciales de interpretación del Derecho comunitario», *REDE*, 4, 2002. Sobre la derogación, L. M. DÍEZ-PICAZO, *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990; E. COBREROS, «La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los órganos forales», *RVAF*, 75, 2006, apdo. VI.

<sup>25</sup> Sobre la distinción, A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Giuffrè, Milán, 1963, pp. 65 y ss.

<sup>26</sup> Al respecto, por ejemplo, A. D'ATENA, *La pubblicazione degli atti normativi. I. Introduzione storica e premesse generali*, Cedam, Padua, 1974, p. 37. Véanse también, sobre el tema de la publicación: P. BIGLINO CAMPOS, *La publicación de la ley*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 59 y ss. Sobre la publicidad como «elemento inherente» del principio de seguridad jurídica, entre otras SSTC: 3/3003, de 16 de enero, FJ 10; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 8; ó 104/2000, de 13 de abril, FJ 7.

<sup>27</sup> V. FERRERES COMELLA, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (una perspectiva constitucional)*, Civitas, Madrid, 2002, p. 23; *passim*. Piénsese, por ejemplo, en la precisión exigible para la correcta utilización legislativa y aplicación judicial de las llamadas Leyes penales en blanco, la cual, presentes los otros requisitos al efecto, se concreta en una «exigencia de certeza» en cuanto «suficiente concreción para que la conducta calificada como delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la Ley penal se remite» (ATC 395/04, de 19 de octubre, FJ 4).

como es la Ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que le corresponden a su función constitucional»<sup>28</sup> (autorización de los gastos y el destino de los mismos para un determinado ejercicio económico), siendo, en consecuencia, evidente que se vulnera también dicho principio de seguridad jurídica cuando una norma que no es del tipo al que la Constitución y el bloque de constitucionalidad reservan definir ese contenido entra, sin embargo, a regularlo<sup>29</sup>; *ii*) o aquel requisito que, en el ámbito de la legislación básica o de la competencia para aprobar las normas básicas, se configura –sin perjuicio del concepto material de la noción de lo «básico»– como una exigencia formal en la definición de lo básico, cual es que «la ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad su vocación o pretensión básica»<sup>30</sup>; *iii*) etc.<sup>31</sup>.

a.4) Seguridad jurídica y *principio de irretroactividad* o prohibición de la retroactividad de las normas, interdicción que, como es sabido, no tiene un carácter general. Prohibida en el art. 9.3 la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, teniendo en cuenta que el art. 62.2 LRJ-PAC estipula la sanción de nulidad para los reglamentos que establezcan dicha retroactividad *in peius*, y que el art. 2.3 del Código Civil contiene una norma de aplicación subsidiaria que establece la irretroactividad de las leyes *si éstas no dispusieran lo contrario*, hay que concluir, como destacan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal

<sup>28</sup> Entre otras muchas, SSTC: 3/2003, de 16 de enero, FJ 10; 174/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 5; 130/1999, de 1 de julio, FJ 8; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2; 195/1994, de 26 de julio, FJ 2; 116/1994, de 18 de abril, FJ 8; 76/1992, de 4 de mayo, FJ 4; etc.

<sup>29</sup> STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 10.

<sup>30</sup> Exigencia que «no solo pesa sobre el Legislador o sobre la Ley votada en Cortes, que es el instrumento normal para la determinación de las normas básicas, sino también (...), sobre el Gobierno de la Nación cuando, con carácter excepcional, pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto algunos de los aspectos básicos de la materia» STC 179/1992, de 13 de noviembre, FJ 2; véase también la STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 6. Sobre esta cuestión y otras también relativas a la seguridad jurídica en un Estado que, como el español, configura fórmulas de articulación entre el Ordenamiento estatal y el autonómico (la seguridad jurídica en relación con la cláusula de supletoriedad, la de prevalencia, la de transferencia o delegación de competencias, etc.): J. BERMEJO VERA, *El declive de la seguridad jurídica en el Ordenamiento Plural*, *op. cit.*, *passim*.

<sup>31</sup> Relacionado también con esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar que no existe vulneración de dicho principio en el hecho de que una ley se remita a un futuro desarrollo reglamentario, ya que conviene recordar que el principio de reserva de ley –por ejemplo en materia tributaria ex 31.3 CE– no excluye la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, es decir, la posibilidad de una intervención auxiliar o complementaria del reglamento (SSTC: 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5; 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 14), tanto más si estas remisiones afectan a aspectos meramente adjetivos o procedimentales –siguiendo con el ejemplo, del tributo– y no sustantivos (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5). O que tampoco cabe considerar, sin más, causante de una situación de confusión normativa lesiva del principio de seguridad jurídica el uso de la técnica del Real Decreto-ley para cambiar un determinado régimen jurídico vigente, máxime teniendo en cuenta el habitual contenido heterogéneo de esta categoría normativa, los medios existentes en la actualidad para hallar el Derecho vigente en cada momento, o que la habitual inmediatez de los cambios que puede generar su uso es consustancial a esta fuente o categoría (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17).

Supremo, que no existe una prohibición general de dicha irretroactividad<sup>32</sup>, existiendo, por el contrario, un «campo de juego» para el fenómeno de la retroactividad.

Y es precisamente aquí donde surge la eficacia del principio de seguridad jurídica, limitando o estrechando todavía más ese hipotético «campo de juego» de la norma «retroactiva», sin perjuicio de que actúe también de forma imbricada y coextensa en todo el ámbito en que rige la prohibición de irretroactividad expresada del art. 9.3 CE. Pero para verlo es necesario distinguir entre la retroactividad prohibida por dicha cláusula de interdicción y la retroactividad que viene limitada (no ya por aquélla cláusula sino) por el principio de seguridad jurídica. Y en este sentido, cabe señalar, ahora a grandes rasgos, que mientras la interdicción del 9.3 solo actuaría en el ámbito de la llamada «retroactividad propia o auténtica» [o aplicación de la ley a situaciones o relaciones creadas bajo la norma antigua y a todos los efectos consumados (producidos y ejecutados) de la misma], la seguridad jurídica extendería todavía su ámbito de juego (limitante) sobre el campo de la «retroactividad impropia» (o eficacia de las normas tanto sobre efectos normativos nacidos de situaciones o relaciones creadas bajo la norma anterior pero aún no consumados, como sobre normas con efectos *pro futuro* que actúan sobre relaciones o situaciones surgidas conforme a la normativa previa)<sup>33</sup>, ámbito en el que no opera la interdicción expresada del art. 9.3. Ahora bien, conviene señalar que mientras esta norma de interdicción del art. 9.3 rige de forma casi insuperable, esto es, salvo contadas excepciones (algunas de ellas todavía limitables en virtud de la seguridad jurídica)<sup>34</sup>, la capacidad de la seguridad jurídica para limitar la retroactividad

<sup>32</sup> Ya se entienda que el art. 2.3 del Código Civil establece una regulación subsidiaria común para cualquier disposición escrita con carácter de generalidad (como lo ha hecho el Supremo en múltiples ocasiones, por ejemplo, en la STS de 15 de abril de 1997) o, de otro modo, ya se mantenga la tesis de que esta regulación sólo está referida a las disposiciones con rango de ley, existiendo, en consecuencia, una prohibición absoluta de retroactividad para los reglamentos (STS de 26 de febrero de 1999; véase sobre todo ello: STS 15 de noviembre de 1999).

<sup>33</sup> Sobre la distinción, por ejemplo: STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11. En puridad, según entiende el Tribunal Constitucional, no hay retroactividad «cuando una Ley regula de manera diferente y pro futuro situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor y cuyos efectos no se han consumado», y no es retroactiva «una Ley porque se aplique inmediatamente desde su entrada en vigor». También ha señalado este Tribunal «que no se infringe el principio de seguridad jurídica porque el legislador lleve a cabo modificaciones en las normas legales, que entran en el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerte o inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone; modificaciones que obviamente incidirán en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes» (STC: 210/90, de 20 de diciembre). «Por lo que se refiere a la prohibición de la retroactividad (...), tal interdicción sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos, integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas» (STC 129/1987, FJ 5). Respecto al tema de la irretroactividad, pueden verse, entre otros, los trabajos publicados en el ya citado volumen 263-264 de *Documentación Administrativa* (2000): F. LÓPEZ MENUDO, «El principio de irretroactividad. Tres cuestiones claves», pp. 73 y ss.; M. BACIGALUPO SAGGESE, «Límites constitucionales a la innovación legislativa: retroactividad, retrospcción y responsabilidad patrimonial del Estado», pp. 105 y ss.; C. BARRERO RODRÍGUEZ, «El respeto a los derechos adquiridos», pp. 137 y ss.

<sup>34</sup> El problema surgirá a la hora de determinar cuáles son las excepciones a dicha retroactividad auténtica, lo cual está relacionado, a la postre, con identificar cuál es el ámbito material de la interdicción de retroactividad recogida en el art. 9.3 CE. Y es que, como se ha dicho, este artículo no prohíbe toda irretroactividad, sino la de la norma a) sancionadora *in peius* y/o b) la de la restrictiva de derechos individuales. En

impropia es mucho más débil y superable. Esta operatividad del principio de seguridad jurídica en el ámbito de la retroactividad impropia suele manifestarse normalmente a través del llamado principio de protección de la confianza legítima, el cual mantendría con respecto a aquél una relación de especie a género. Veámoslo.

a.5) Seguridad jurídica (*principio de protección de la confianza legítima*) y «retroactividad impropia»: la seguridad jurídica implica también la *protección de la confianza legítima*, manifestándose en el ámbito de la mencionada retroactividad impropia protegiendo las «expectativas legítimas» (todavía no articuladas como derechos consumados o pretensiones jurídicas ya atribuidas o adquiridas) que la confianza en una actuación normativa del poder público haya podido generar. Se trata, en otras palabras, de la protección que despliega el principio de protección de la confianza legítima, un principio que, con origen en el Derecho alemán, ha sido introducido en el Derecho español a través del reconocimiento y desarrollo que el mismo ha recibido en el Derecho comunitario<sup>35</sup> (sin perjuicio de la relación de afinidad y similitud que dicho

---

este sentido, cabe recordar, por ejemplo, que «interpretando a *contrario sensu* este precepto (9.3 CE) puede entenderse que la Constitución garantiza también la retroactividad de la Ley penal favorable» (desde STC 8/1981, FJ 3) y de toda disposición sancionadora *in bonam partem*. Hasta aquí la cosa parece bastante clara. Pero el problema surgirá a la hora de establecer qué se entiende por la expresión «derechos individuales» (que no pueden ser restringidos retroactivamente). La duda se mueve entre entenderla como equivalente a los iura quaesita o derechos adquiridos (cosa que parece clara por lo que a la irretroactividad de los reglamentos se refiere, debido a la concepción que rige hoy respecto a que los mismos no pueden restringir directamente derechos ya adquiridos) o, de otro modo, identificarla con alguna parte o con el conjunto del Título I. Cabe señalar, a este respecto, que la supuesta equivalencia entre «derechos individuales» y «derechos adquiridos» «ha quedado *formalmente* descartada por la jurisprudencia constitucional». Pero solo formalmente, por cuanto es posible apreciar tanto en esa jurisprudencia como sobre todo en la del Tribunal Supremo un «resurgimiento silencioso y soterrado de la defensa de los derechos adquiridos» (sobre todo ello, *in extenso*, F. LÓPEZ MENDUO, *ibid.*, pp. 95 y ss.; énfasis en el original). Llegados aquí, es interesante señalar que la seguridad jurídica puede operar también en este campo donde rigen las excepciones a la interdicción expresa del art. 9.3. «(...) Fuera de las materias respecto de las que el artículo 9.3 de la Constitución veta totalmente la retroactividad, es posible que se dote a la ley del ámbito de retroactividad que el legislador considere oportuno, disponiendo éste, por consiguiente, de un amplio margen de discrecionalidad política respecto de la que nada le cumple decir a este Tribunal. Ahora bien (...), su legitimidad constitucional puede, en efecto, ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva contrarie otros principios consagrados en la Constitución, entre ellos, el principio de seguridad jurídica» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, énfasis añadido; 99/1987 de 11 de junio, 150/1990, de 4 de octubre; 243 y 257/1985, de 19 de noviembre, etc.).

<sup>35</sup> Sobre el principio en el ordenamiento comunitario, *vid. infra* II.3.2.d. Por lo que respecta a la recepción y reconocimiento del principio a nivel nacional (con mención expresa en el art. 3 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –según una de las modificaciones operadas a la misma por la Ley 4/1999–, aunque ya venía siendo receptado en la jurisprudencia que el Tribunal Supremo venía emitiendo al respecto desde los comienzos de la década de los noventa del siglo pasado), entre otros: R. GARCÍA MACHO, «Contenido y límites del principio de la Confianza legítima: Estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *REDA*, 1987, 56, pp. 557 y ss.; F. A. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza en el Derecho administrativo*, M. Pons, Madrid, 1998, espec. pp. 201 y ss.; del mismo, «El principio europeo de confianza legítima y su incorporación al Ordenamiento Jurídico español», *op. cit.*, espec. pp. 46 y ss.; J. GARCÍA LUENGO, *El principio de protección de la confianza legítima en el Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2002; L. MEDINA ALCÓZ, «Confianza legítima y responsabilidad patrimonial», *REDA*, 130, 2006; J. B. LORENZO DE MEMBIELA, «El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la Administración Pública», en *Revista de Administración Pública*, núm. 171, 2006, pp. 249 y ss. Véase también sobre la recepción del principio en los Derechos nacionales: L. LORELLO, *La tutela del legitimo affidamento tra Diritto interno e Diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 1998, espec. pp. 217 y ss.

principio mantiene con el principio de buena fe, preexistente en el Derecho nacional<sup>36</sup>). Como ha destacado el Tribunal Constitucional, la seguridad jurídica, que es también, «irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad», viene aquí a proteger la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta a la legislación vigente, frente a cambios que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible no puede trascender la interdicción de la arbitrariedad<sup>37</sup>.

De forma más concreta, el Tribunal Supremo tiene declarado (STS de 9 de febrero de 2004) que «el principio de protección a la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y la jurisprudencia de esta Sala, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O, dicho en otros términos, la virtualidad del principio que se invoca puede suponer la anulación de un acto de la Administración o el reconocimiento de la obligación de ésta de responder de la alteración (producida sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento (Cfr. SSTs de 10 de mayo, 13 y 24 de julio de 1999 y 4 de junio de 2001)»<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Al respecto, se ha destacado que «en el ámbito del Derecho Administrativo, el principio de buena fe ha permitido otorgar al administrado una protección similar a la que ha otorgado fuera de nuestro Ordenamiento jurídico el principio de confianza legítima» (J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El principio de buena fe en el Derecho Administrativo*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1999, pp. 54 y ss.; sobre ello, igualmente: F. A. CASTILLO BLANCO, «El principio europeo de confianza legítima», *op. cit.*, pp. 37 y ss.), si bien, cabe entender que en la actualidad, y con independencia de que existan dominios compartidos, el ámbito de aplicación de este último principio es, en la esfera del Derecho Público, bastante más extenso que el que presenta el de buena fe.

<sup>37</sup> STC 173/96, de 31 de noviembre, FJ 3; STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 6. En este sentido, «arbitrario» equivale: (a) respecto a la actuación de la Administración Pública, a lo «no adecuado a la legalidad», tanto si se trata de actividad reglada –infracción de la norma– como de una actividad discrecional –desviación de poder–; (b) y respecto a la actuación del legislador: a la actuación que «engendra desigualdad. Y no ya desigualdad referida a la discriminación –que ésta concierne al artículo 14–, sino a las exigencias que el 9.2 conlleva, a fin de promover la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, finalidad que, en ocasiones, exige una política legislativa que no puede reducirse a la pura igualdad ante la Ley» (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10).

<sup>38</sup> Y continúa dicha STS de 9 de febrero: «Pero ello en el bien entendido de que no pueden apreciarse los necesarios presupuestos para la aplicación del principio invocado en la mera expectativa de una invariabilidad de las circunstancias. En este mismo sentido, debe tenerse en cuenta que el “principio de protección de la confianza legítima del ciudadano” en el actuar de la Administración no se aplica a los supuestos de cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino cuando dicha «confianza» se funda en signos o hechos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes que induzcan a aquél a confiar en la «apariencia de legalidad» que la actuación administrativa a través de actos concretos revela (Cfr. SSTs 15 de noviembre de 1999, 4 de junio de 2001 y 15 de abril, entre otras)”. Para un supuesto en el que la confianza legítima ha sido utilizado como causa para eliminar el elemento subjetivo (culpabilidad) del delito: STC 196/2002, de 28 de octubre. Para un análisis del principio de confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, entre otros, J. GARCÍA LUENGO, *El principio de protección...*, *op. cit.*, pp. 38 y ss.

Lo que late, a la postre, en el fondo del principio de protección de la confianza legítima (y/o de la retroactividad posible) es un conflicto entre un interés público (la necesidad de responder mediante innovaciones normativas a nuevas realidades y situaciones, o, incluso, la de preservar la regulación vigente frente a actuaciones que, infringiéndola, hayan podido generar determinadas expectativas)<sup>39</sup> y el interés privado de los particulares concretado, en cada caso de forma específica, en el derecho de los ciudadanos a una actuación previsible por parte de los poderes públicos (seguridad jurídica), conflicto que deberá resolverse caso por caso a través de la oportuna y necesaria operación de ponderación de los intereses en pugna<sup>40</sup>. Esta dimensión conflictiva denota, en consecuencia, que el principio de seguridad jurídica, con ser un principio constitucionalmente formulado, no es, como trataremos de describir más adelante<sup>41</sup>, un principio que encierre una obligación de carácter absoluto («no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas»)<sup>42</sup>, pues de lo contrario podría dar lugar a la «congelación o petrificación del ordenamiento»<sup>43</sup>.

Ahora bien, llegados aquí, conviene resaltar igualmente que no toda falta de certeza o previsibilidad es susceptible de generar inconstitucionalidad por contravención de la seguridad jurídica. «Solo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos podría concluirse que la norma infrin-

<sup>39</sup> En su caso (ámbito legislativo) unido al bien jurídico que encierra el principio de libre configuración legislativa propio del Estado democrático.

<sup>40</sup> F. A. CASTILLO BLANCO, «El principio europeo de confianza legítima», *op. cit.*, p. 52. Por lo demás, el tema de la confianza legítima acaba conectándose con la cuestión de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por los daños causados en vulneración del principio. La cuestión, a priori, pese a su problemática, no parece generar dificultades añadidas por lo que al actuar de la Administración contrario al principio se refiere (véase: L. MEDINA ALCOZ, «Confianza legítima y responsabilidad patrimonial», *op. cit.*). Pero lo cosa parece menos pacífica cuando se trata de determinar si puede existir dicha responsabilidad en el supuesto de que se pueda contrastar que quien ha vulnerado la confianza legítima es el legislador (máxime cuando, a diferencia de lo que ocurre con el principio de seguridad jurídica o el de irretroactividad *in peius*, no está nada claro que dicho principio, como tal, esté reconocido con rango constitucional). Para un análisis de la polémica doctrinal y jurisprudencial al respecto: E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en el Derecho español*, Thomson/Civitas, Madrid, 2006, pp. 23 y ss. Véase, para el caso de que la vulneración del legislador lo sea del principio «comunitario» de confianza legítima o, dicho de otra forma, para el caso de que una ley viole dicho principio al regular una materia en aplicación del Derecho comunitario, *infra* al final del apartado II.3.3.

<sup>41</sup> Véase *infra* apartado I.4.

<sup>42</sup> Entre otras muchas resoluciones: ATC 5/2003, de 14 de enero, FJ 7; ATC 71/2003, de 26 de febrero, FJ 4; SSTC: 134/1996, de 22 de julio, FJ 3; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 4.

<sup>43</sup> Por ejemplo, SSTC: 332/2005, de 15 de diciembre FJ 8; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11; 126/1987, de 16 de julio, FJ 11.

ge el principio de seguridad jurídica»<sup>44</sup>. Además, conviene en todo caso distinguir si la inconstitucionalidad es predicable de una disposición normativa contraria a dicho principio o si, de forma más concreta, lo es sólo de alguna norma o contenido de significado que alberga la misma (sentencias interpretativas). En efecto, la cuestión de si una disposición vulnera o no la seguridad jurídica es también una cuestión de interpretación, y si de una interpretación realizada «de modo natural y no forzado»<sup>45</sup>, se deduce que «aparece redactada con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance»<sup>46</sup>, no se podrá sostener que dicha disposición es contraria al mencionado principio. Cuando la disposición encierre alguna(s) norma que infringe el principio de seguridad jurídica, la declaración de inconstitucionalidad de aquélla podrá ser evitada mediante la correspondiente sentencia interpretativa que elimine las normas o interpretaciones infractoras, siempre que, al menos, subsista una interpretación de la disposición que sea no inconstitucional.

b) Por lo que respecta a las manifestaciones que el principio de seguridad jurídica presenta en el campo de la «aplicación» del Derecho, resultan particularmente importantes (sin perjuicio de las que actúan en el ámbito administrativo<sup>47</sup>) aquellas que operan en el ámbito jurisdiccional. Y ello es así porque el Juez ordinario, además de estar él mismo sometido a la obligación de actuar conforme a dicho principio, debe también cumplir con su obligación de garantizar jurisdiccionalmente la seguridad jurídica de los destinatarios de las

<sup>44</sup> SSTC: 156/2004, de 21 de septiembre, FJ 9; 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8. En este sentido, es posible indicar, por ejemplo, que las omisiones o deficiencias técnicas, los defectos de técnica legislativa, no representan en sí mismas tachas de inconstitucionalidad (273/00, de 15 de noviembre, FJs 9-11; STC 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 2A), como tampoco lo hacen la mera eventualidad de un uso arbitrario o torticero, por parte de la Administración, de una posibilidad de actuación alumbrada en la redacción de una norma (STC 235/00, de 5 de octubre, FJ 8), o el uso de conceptos jurídicos indeterminados (STC 53/1985, de 11 de abril) o, por poner otro ejemplo, las meras antinomias, las cuales deben ser salvadas por la jurisdicción ordinaria en el momento de la aplicación echando mano de los principios que prevé al respecto el ordenamiento jurídico (STC 121/1992, de 28 de septiembre). Sobre la directa relación del principio de seguridad jurídica con la «calidad» de las leyes y, en general, con el uso de una adecuada técnica legislativa, entre otros: R. GUASTINI. «Questioni di tecnica legislativa», en AAVV., *Attività legislativa, en Le Regioni*, 1985, pp. 221 y ss.; AAVV., *La tecnica legislativa: un artigianato da valorizzare, en Il Foro Italiano*, 1985.

<sup>45</sup> SSTC: 156/2004, de 21 de septiembre, FJ 9; 74/2000, de 16 de marzo, FJ 3; 6 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4.

<sup>46</sup> SSTC: 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; 235/2000, de 5 de octubre FJ 8.

<sup>47</sup> Entre otras: claridad y previsibilidad de los actos administrativos; respeto de los derechos adquiridos, protección de las expectativas legítimas; etc. Al respecto, por ejemplo: F. A. CASTILLO BLANCO, «El principio europeo de confianza legítima y su incorporación al Ordenamiento Jurídico español», *Noticias de la Unión Europea*, 205, 2002, espec. pp. 40 y ss.; del mismo: «El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho», *op. cit.*, espec. pp. 50 y ss.; J. J. LAVILLA RUBIRA, «Seguridad jurídica», en AAVV., *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, espec. 154 y ss.; M. SÁNCHEZ MORÓN, «Venire contra factum proprium non valet», *Documentación Administrativa*, 263-264, pp. 223 y ss.; L. MEDINA ALCOZ, «Confianza legítima y responsabilidad patrimonial», *REDA*, 130, 2006;

normas. Partiendo de esta duplicidad de obligaciones, puede decirse que existen dos tipos de manifestaciones principales del principio de seguridad jurídica en el ámbito de la aplicación jurisdiccional del Derecho: aquellas que se conectan con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y la que se manifiesta a través del propio principio de sujeción del juez a la Ley.

b.1) Entre los ejemplos de manifestaciones de la seguridad jurídica surgidas en conexión con el art. 24 CE podemos citar: la exigencia de que la ordenación del proceso se haga del mismo modo en los diferentes Juzgados<sup>48</sup>; la expectativa legítima de quienes son justiciables a obtener para una misma cuestión una respuesta unívoca de los órganos judiciales<sup>49</sup>, o el derecho a la inmodificabilidad o intangibilidad de las sentencias y demás resoluciones firmes y a la ejecución de las mismas (salvo en los supuestos taxativamente previstos)<sup>50</sup>, etc.

b.2) Por otra parte, como se ha apuntado, la seguridad jurídica es en sí misma una manifestación importante del «principio de sujeción del juez a la ley» (o «principio de legalidad en la jurisdicción»), entendiendo por sujeción el deber incondicionado de aplicar la Ley<sup>51</sup>. Este principio parece venir a cerrar el círculo de protección de la seguridad jurídica, el cual comienza a garantizarse mediante el establecimiento de unos requisitos que debe cumplir el Derecho (certeza y previsibilidad) y termina a través del «sometimiento» a la Ley de quien tiene la potestad de decir la última palabra en su aplicación. Hasta aquí todo parece claro. Sin embargo, el problema puede aparecer porque existen casos (especialmente los llamados «casos difíciles», en los que se ponen de manifiesto antinomias, lagunas, etc.) que el Juez –sujeto a la Ley– puede resolver de modo diverso, surgiendo entonces la oportuna cuestión de cómo garantizar la seguridad jurídica (previsibilidad) en los mismos. Dicho de forma resumida, es posible señalar que existen al respecto dos posiciones encontradas. Por una parte, la que propugna la conveniencia de articular medidas de vinculación de la jurisprudencia, transformando el «deber de sujeción a la ley» en un «deber de sujeción a la ley y a la jurisprudencia»<sup>52</sup>. Y por otra, la que entiende que aquella sujeción judicial a la ley no tiene por qué extenderse hasta el sometimiento a la jurisprudencia y/o a la fuerza vinculante de los precedentes<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5.

<sup>49</sup> STC 62/1984, de 21 de mayo, FJ 5; STC 107/1989, de 8 de junio, FJ 4; STC 179/2004, de 21 de octubre, FJ 10.

<sup>50</sup> SSTC: 224/04, de 29 de noviembre, FJ 6; 3/2002, de 14 de enero; 156 /2002, de 23 de julio, FJ 2; 208/1996, de 17 de diciembre, FJ 2; 231/1991, de 10 de diciembre. «Los principios de seguridad jurídica y de legalidad en materia procesal (arts. 9.3 y 117.3 CE) vedan a los Jueces y Tribunales, fuera de los casos previstos por la Ley, revisar el juicio efectuado en un caso concreto, si entendieran con posterioridad que la decisión no se ajusta a la legalidad», sea ésta sustantiva o meramente objetiva» (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 2).

<sup>51</sup> Sobre dicho principio, por ejemplo, R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Giappichelli, Turín, 1995, pp. 115 y ss.

<sup>52</sup> Cf. F.J. EZQUIAGA GANUZAS, «Función legislativa y función judicial: la sujeción del juez a la ley», en J. MALEM, J. OROZCO y R. VÁZQUEZ, *La función judicial. Ética y democracia*, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 48

<sup>53</sup> Cf. J. IGARTUA SALAVERÍA, «El sometimiento del Juez sólo a la Ley (Por un enfoque post-positivista)», en AAVV, *El positivismo jurídico a examen. Estudios en Homenaje a José Delgado Pinto*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2006, pp. 581 y ss.

Solución esta última que parece la más adecuada<sup>54</sup>, y no sólo porque lo contrario iría en detrimento de la independencia que «cada» Juez o Tribunal debe tener en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino que también por cuanto, como hemos apuntado ya (y trataremos de desarrollar en el siguiente apartado), el principio de seguridad jurídica no es un principio que contenga una obligación de carácter absoluto, sino, antes bien, es una obligación sujeta a excepciones justificadas que derivan de la oportuna ponderación de los intereses en liza en el caso concreto. Ello obviamente, y contra lo que pudiera parecer a primera vista, no supone menosprecio alguno respecto del valor que tiene la jurisprudencia a la hora de realizar la aplicación del Derecho. De otro modo, e incluso al contrario, implica que el valor de la jurisprudencia no reside tanto en la mayor autoridad de quien la emite sino, antes bien, y precisamente, en las propias «buenas razones» que contiene y justifican la decisión tomada. En consecuencia, podría decirse que en cuanto manifestación del principio de sujeción del Juez a la ley (como previsibilidad de las consecuencias jurídicas del actuar propio y ajeno), la seguridad jurídica no debe ser entendida e impuesta en términos de previsibilidad absoluta, sino en términos de «racionalidad» (no arbitrariedad) o, si se prefiere, de previsibilidad sujeta a buenas razones<sup>55</sup>.

#### 1.4. *Contenido: obligación (constitucional) «vencible»* (defeasible)

El principio de seguridad jurídica contiene una obligación jurídica dirigida, como se ha visto, a los poderes públicos encargados de crear y aplicar el Derecho. La cuestión que interesa determinar ahora es si dicha obligación admite o no excepciones, para lo cual será importante recordar la estructura lógica que presentan los principios (normas de principio). En efecto, conviene señalar que el de seguridad jurídica, al igual que ocurre con los demás principios, tiene la estructura de un condicional «derrotable». Mientras las (otras) normas presentan la estructura de normas condicionales que no admiten excepciones [«Si F (hecho condicionante), entonces G (consecuencia jurídica)»], los principios, en cambio, son condicionales «que admiten excepciones implícitas (derivables de otros principios). Así, no queda excluido que, incluso en presencia del hecho condicionante, la consecuencia jurídica prevista no se produzca. Los principios —podemos decir—, a diferencia de las normas, no imponen obligaciones absolutas sino obligaciones «*prima facie*», que pueden ser «superadas» o «derogadas» por obra de otros principios»<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Sigo aquí la opinión, a mi juicio más fundada y coherente con la estructura lógica del principio constitucional de seguridad jurídica, del mencionado J. IGARTUA SALAVERRÍA, *ibid.*, pp. 583 y ss.

<sup>55</sup> Cfr. J. IGARTUA SALAVERRÍA, *ibid.*, pp. 596-597 (este planteamiento, como recuerda el autor, es un planteamiento de fondo compartido por una serie de autores de referencia —Aarnio, Alexy, MacCormick, etc.— y ello pese a que en sus tesis —expuestas y valoradas en la obra de S. BERTEA, *Certezza del diritto e argomentazione giuridica*, *op. cit.*— se advierte que no profesan una teoría unitaria sobre la seguridad jurídica).

<sup>56</sup> R. GUASTINI, «Los principios en el derecho positivo», *op. cit.*, pp. 150-151 y 167 y ss.

Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional al señalar, en numerosas ocasiones, que el principio de seguridad jurídica «no es» y/o «no puede erigirse en valor absoluto»<sup>57</sup>, «pues ello daría lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existente»<sup>58</sup> (situación contraria al art. 9.2<sup>9</sup>), o, dicho ahora de forma genérica, al no cumplimiento de su función de «*promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad*»<sup>60</sup> (valores con los que, tarde o temprano, de una u otra forma, el principio de seguridad jurídica puede colisionar, implicando, en tal caso, un sacrificio no justificado de éstos el entendimiento no equilibrado o no racionalmente ponderado del aquél). De ahí que cada alusión del Tribunal Constitucional al carácter superable o no absoluto del principio de seguridad jurídica vaya inmediatamente acompañada de otra referida a la necesidad de realizar una operación de ponderación de los intereses (constitucionales) en conflicto que permita determinar la «derrotabilidad» o, por el contrario, la insuperabilidad o inderogabilidad de la obligación de respetar la seguridad jurídica en el caso concreto<sup>61</sup>. Y de ahí, también, que una actuación contraria a la seguridad jurídica pueda, todavía, no ser inconstitucional si responde a la protección de otro principio (valor, derecho, etc.) que, según el resultado arrojado por el balance o la ponderación de los intereses protegidos por los principios en conflicto, resulta de mayor peso y, en consecuencia, de protección prevalente.

## II. LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL DERECHO COMUNITARIO (Y EN EL ÁMBITO INTERNO DE APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO)

### 2.1. *Formulación*

El principio de seguridad jurídica está privado de toda formulación en el Derecho comunitario (originario), no apareciendo explicitado ni siquiera

<sup>57</sup> Entre otras SSTC: 273/2000, de 15 de noviembre, FJs. 6 y 11; 173/1996, de 31 de noviembre, FJ 3; 126/1987, de 16 de julio, FJ 11.

<sup>58</sup> Por todas, SSTC: 332/2005, de 15 de diciembre FJ 8; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11.

<sup>59</sup> STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 17.

<sup>60</sup> (Énfasis añadido) Entre otras muchas SSTC: FJ 4; 126/1987, de 16 de julio, FJ 7; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 10; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7.

<sup>61</sup> Así, por ejemplo, la STC 273/00, de 15 de noviembre, viene a disponer que «es preciso ponderar los elementos en presencia [relativos a determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera el principio de seguridad jurídica], pues sólo tras dicha ponderación será posible concluir si el art. 9.3 ha resultado vulnerado o si, por el contrario, la seguridad jurídica, que no es un valor absoluto, ha de ceder ante otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos (STC 182/1987, FJ 13). En los términos de la misma Sentencia, se trata de «un interrogante al que sólo puede responderse después de analizar las circunstancias específicas que concurren en el caso, especialmente la previsibilidad de la medida adoptada» (FJ 11). Véase, por poner otro ejemplo, ponderando la seguridad jurídica (cosa juzgada) frente a la Justicia: STC 63/1982, de 20 de octubre. Por otra parte, cabe pensar también que la existencia de una operación de ponderación (seguridad jurídica frente a otro bien jurídico constitucional) bien puede producirse al nivel normativo, siendo un ejemplo de ello la previsión del recurso de revisión, un instrumento que potencialmente debilita la «firmeza» de las resoluciones firmes (STC 124/1984, de 18 de diciembre) en aras de la Justicia.

en una formulación por mención, tal y como sucede en el ordenamiento español. Ello no obstante, y gracias a la actividad del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el principio rige de forma eficaz en el ordenamiento comunitario, tanto en las actividades normativas comunitarias, como en las estatales que se ubican en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

En efecto, el principio comunitario de seguridad jurídica se ha configurado como un «principio implícito», esto es, como un principio «elaborado o construido» por el intérprete(s) autorizado. En nuestro caso, ese intérprete «constructor»<sup>62</sup> es el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), quien ha establecido que el de seguridad jurídica es un «principio general del Derecho Comunitario».

Dicho ahora de forma simple y resumida, el TJCE ha utilizado el artículo 220 del TCE (donde se establece que el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia «garantizarán el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente *Tratado*»)<sup>63</sup> para fundamentar tanto el origen de esos principios como su utilidad. En cuanto al origen porque la alusión al «Derecho» como algo diferenciado de los «Tratados», implicaría la existencia de Derecho no escrito y posibilitaría, especialmente, el reconocimiento o entendimiento de ese «Derecho» como «fuente» del Derecho comunitario. Respecto a su utilidad, porque como principios generales –y/o fundamentales<sup>65</sup>– su función residiría en actuar, por una parte, como fuente de legalidad comunitaria del Derecho derivado –y del estatal en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario–, y por otra, como fuente para integrar y colmar las insuficiencias y lagunas del Derecho comunitario<sup>66</sup>. Ahí reside también el origen y utilidad del principio de seguridad jurídica, reconocido a título de principio general del Derecho comunitario.

<sup>62</sup> Como ha sido puntualizado, los principios implícitos «no son fruto de la interpretación (esto es, de la adscripción de sentido a textos normativos específicos), sino de la integración del derecho por obra de los intérpretes. Esos principios son derivados por los operadores jurídicos: algunas veces a partir de normas concretas, otras a partir de conjuntos más o menos vastos de normas, otras del ordenamiento jurídico en su conjunto» (R. GUASTINI, «Los principios en el derecho positivo», *op. cit.*, p. 156).

<sup>63</sup> Véanse también el artículo 136 del Tratado de la CEEA y el artículo I-29.1 del Tratado Constitucional.

<sup>64</sup> La función de garantizar el respeto del Derecho a la que alude el artículo señalado, estaría además confirmada por el artículo 6 TUE, el cual indica que la Unión está fundada sobre el respeto del Estado de Derecho (Cfr. J. P. JACQUÉ, *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*, 2.ª ed., Dalloz, París, 2003, p. 489).

<sup>65</sup> Parece que el uso de la expresión «general» pretende poner el acento en la extensión o ámbito de aplicación del principio, mientras que la alusión a su carácter de «fundamental» lo haría a su posición en el ordenamiento. En cualquier caso, su denominación como general no sería obstáculo para su consideración como principio fundamental, sino más bien al contrario.

<sup>66</sup> Véanse, entre otros: R. E. PAPADOPOULOU, *Principes Généraux du Droit et Droit Communautaire*, Bruylant, Bruselas, 1996; J. A. USHER, *General Principles of EC Law*, Longman, London, 1998; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, Oxford, 2.ª ed., 2006; U. BERNITZ y J. NERGLIUS (eds.), *General Principles of European Community Law*, Kluwer Law International, La Haya, 2000 (especialmente, el artículo de J. T. LANG, «Legal Certainty and Legitimate Expectations as General Principles of Law», pp. 163 y ss.). X. GROUSSOT, *General Principles of Community Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2006.

## 2.2. *Formulación y alcance*

Al igual que ocurre en el ordenamiento constitucional español, el alcance del reconocimiento del principio de la seguridad jurídica en el ordenamiento comunitario depende también, al menos, de dos elementos básicos. Por una parte, de su fuente de formulación. Y por otra, del contenido con el que se formula.

a) Fuente de formulación y «parametrización» (comunitaria) de la seguridad jurídica:

En una primera aproximación podría decirse que, a diferencia de lo que ocurre en el ordenamiento constitucional español, donde el principio de seguridad jurídica aparece formulado en la Constitución, en el ámbito comunitario ese principio carece de fuente de formulación. Pero esta afirmación no sería correcta. Que un principio carezca de formulación no significa que carezca de fuente de formulación. Como señala la doctrina especializada<sup>67</sup>, es posible hablar de «fuente» de un principio en dos sentidos distintos. Si por fuente se entiende el sujeto del que emana el principio, entonces tendrían una fuente tanto los principios expresos como los implícitos: los primeros, en la autoridad normativa que ha dictado la disposición cuyo significado expresa el principio, y los segundos, en los intérpretes que «construyen» el principio (este sería fruto de la integración del Derecho por parte del intérprete). Si, de otro modo, por fuente se entiende el «documento normativo» en el que aparece expresado el principio, entonces, parece que los principios implícitos, a diferencia de los expresos, carecerían de fuente. No se puede negar, sin embargo, que también los principios implícitos pueden ser reconducidos a una o más disposiciones que, sin formularlos explícitamente, se constituyen como el material normativo bruto con el que los intérpretes, con las oportunas técnicas argumentativas, «construyen» el principio.

En este sentido, cabe entender que el principio de seguridad jurídica comunitario sí tiene una fuente de formulación. En cuanto «fuente-sujeto», dicho principio, como otros principios implícitos<sup>68</sup>, derivaría del TJCE y su competencia jurisdiccional (especialmente, 220 TCE); y en cuanto «fuente-documento normativo», lo haría de una suerte de combinación entre el mencionado 220 TCE<sup>69</sup> y las tradiciones legales de los Estados miembros. Y ello es así porque en su tarea de identificación (construcción) de los principios generales del Derecho comunitario, el TJCE suele utilizar diversas «fuentes de ins-

---

<sup>67</sup> Sigo una vez más a R. GUASTINI, «Los principios en el derecho positivo», *op. cit.*, pp. 159-160.

<sup>68</sup> No se debe olvidar que existen principios del Derecho comunitario que son «expresos» (por ejemplo, podría entenderse así, el señalado en el artículo 288 TCE, respecto a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea), o que han devenido expresos (tras ser primero reconocidos implícitamente por el TJCE) en virtud de la reforma de los Tratados constitutivos (por ejemplo: el principio de subsidiariedad del art. 5 TCE, o el de los derechos fundamentales de la Unión Europea en el art. 6.2 del TUE).

<sup>69</sup> Y otras normas, también de apertura, contenidas en el Tratado como las incluidas en los artículos 230 en el mencionado 288.

piración» (fuentes de inspiración, que no de autovinculación, esto es, sin sentirse vinculado a ninguna fuente externa o heterónoma), entre las que se encuentran: a veces, el Derecho Internacional Público (por ejemplo, el CEDH en materia de derechos fundamentales de la UE), otras (muchas), el propio ordenamiento comunitario interpretado de forma sistemática y teleológica (caso, por ejemplo, del principio de proporcionalidad), o, como ha sido el caso del principio de seguridad jurídica<sup>70</sup>, los Derechos nacionales de los Estados miembros<sup>71</sup>.

Aunque, salvo excepciones, estén carentes de formulación y tengan una fuente de formulación no directamente entroncada en los Tratados (salvo en lo que respecta al mencionado art. 220 TCE), el hecho es que el TJCE utiliza los principios generales del Derecho comunitario como fuente de legalidad comunitaria<sup>72</sup>, considerándolos como principios cuya contravención constituye «una infracción de este Tratado (TCE) o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución» en el sentido del segundo párrafo del artículo 230 del TCE<sup>73</sup>. Los principios generales del Derecho comunitario, incluido el de seguridad jurídica, se constituyen así en parámetro de legalidad comunitaria, imponiéndose sobre toda actuación normativa de las instituciones comunitarias (tendrían rango de Derecho originario o, cuando menos, un rango superior al Derecho derivado), así como sobre toda actuación estatal que entre en el «ámbito de aplicación del Derecho comunitario»<sup>74</sup> (esa imposición sobre el Derecho estatal no es solo predicable de los derechos fundamentales de la UE como principios generales del Derecho comunitario, sino también de todo principio general del Derecho comunitario)<sup>75</sup>. Otra cosa será, como veremos, que los efectos de la contravención de tales principios no sean siempre los mismos, debiendo distinguirse entre aquellos que derivan de una contravención institu-

<sup>70</sup> Cfr. STJCE *LA REINE c. FEDESA*, de 13 de noviembre de 1990, C-331/88, p. 4057. Al respecto, también, P. MENGGOZZI, «La jurisprudencia comunitaria relativa a la protección de la confianza legítima ¿De un case by case balance of interests a un two step analysis approach?», en la *Revista Española de Estudios Internacionales*, 3 ([www.reei.org](http://www.reei.org)) (la versión original en: *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, volumen II, *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milán, 1998, pp. 625 y ss.).

<sup>71</sup> Cfr. J. A. USHER, *General Principles of EC Law*, op. cit., pp. 1 y ss.; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EC Law*, op. cit., pp. 5 y ss. y 242 y ss.; R. ALONSO GARCÍA, *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, ECERA, Madrid, 1994, 238 y ss.

<sup>72</sup> Cfr. STJCE *BRASSERIE DU PÉCHEUR Y FACTORTAME* («Factortame IV»), 5 de marzo de 1996, asuntos acumulados C-46 y 48/93, pp. 1029, apdos. 24-30. En relación al respeto de los derechos fundamentales (en cuanto principios generales del Derecho comunitario) como «un requisito para la legalidad de los actos comunitarios»: apartados 33 y 34 del ya mencionado Dictamen 2/94 del TJCE, de 28 de marzo de 1996. En idéntico sentido, por ejemplo, SSTJCE: STJCE *X v. COMISION*, de 5 de octubre de 1994, C-404/92, apdos. 17-25; *GRANT*, de 17 de febrero de 1998, C-249/96, pp. 621 y ss., apdo. 45.

<sup>73</sup> STJCE *TÖPFER v. COMISION*, 3 de mayo de 1978, C-112/1977, pp. 1019, apdo. 19.

<sup>74</sup> Dicha imposición interna se deduce, a contrario, de SSTJCE como: *PERFILI* (de 1 de febrero de 1996, C-177/94, pp. 171 y ss.); *MAURIN* (de 13 de junio de 1996, C-144/95, pp. 2909 y ss.); o *KREMZOV* (de 29 de mayo de 1997, C-299/95, pp. 2629 y ss., apdo. 19), entre otras.

<sup>75</sup> El Tribunal tiene establecido, por ejemplo en la STJCE *W. GEREKENS*, que «las exigencias derivadas de la protección de los principios generales reconocidos en el ordenamiento jurídico comunitario vinculan asimismo a los Estados miembros cuando aplican las normativas comunitarias» (15 de julio de 2004, C-459/02, apdo. 21).

cional (el parámetro de comunitariedad actuaría como parámetro de validez, y por tanto, la actuación normativa sería inválida) y los que se deducen de una actuación anticomunitaria estatal (en cuyo caso el parámetro de comunitariedad actuaría, en principio, como medida de aplicabilidad, es decir, la actuación normativa sería, cuando menos, ineficaz en el caso concreto, sin perjuicio de la obligación estatal de removerla del ordenamiento jurídico interno).

b) El contenido (;derrotable?) del parámetro:

Tampoco aquí sirve de nada lo dicho en el apartado anterior si, dada la ausencia de formulación expresa del principio y el consiguiente reconocimiento del mismo a título de principio general del Derecho comunitario, no se concretan dos cuestiones básicas en relación a dicho principio. En primer lugar, cuál es el contenido o significado normativo con el que se nutre y, en consecuencia, cuándo el mismo es respetado o infringido. Y en segundo lugar, y relacionado con ello, cuál es su *estructura lógica*, es decir, si la obligación que configura dicho principio admite o no excepciones. La mencionada «construcción» del principio a través de la actividad del TJCE impide que podamos responder adecuadamente a estas cuestiones si no es atendiendo a lo establecido al respecto por el mismo Tribunal, ya que es el encargado de «garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado» (art. 220 TCE). A ello nos atenderemos, sobre la primera cuestión, en el punto II.3, y sobre la segunda, en el punto 2.4.

### 2.3. Alcance y contenido

#### 2.3.1. Premisas conceptuales

Según jurisprudencia reiterada del TJCE y del TPI, «el principio de seguridad jurídica exige que las normas jurídicas sean claras y precisas y tiene por finalidad garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas que entran dentro del ámbito del Derecho comunitario»<sup>76</sup>. En este sentido, puede decirse, al menos a un nivel conceptual general, que el prin-

<sup>76</sup> STPI *RICOSMOS BV*, de 13 de septiembre de 2005, T-53/02, apdo. 53; igualmente SSTPI: *PHAROS*, de 17 de febrero de 1998, T-105/96, p. II-285, apdo. 63; *DEUTSCHE VAN c. COMISIÓN*, de 21 de octubre de 1997, T-229/94, p. II-1689, apdo. 113; STJCE *DUFF Y OTROS*, de 15 de febrero de 1996, C-63/93, p. 569, apdo. 25. El principio de seguridad jurídica como principio general del Derecho comunitario implica que «la legislación comunitaria debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables» [STPI *OPEL AUSTRIA c. CONSEJO*, de 22 de julio de 1997, T-115/94, apdo. 124; igualmente: STPI *TAGARAS*, de 7 de febrero de 1991, T-18 y 24/89, p. II-53, apdo. 40; SSTJCE: *EMSLAND-STÄRKE GmbH*, de 16 de marzo de 2006, C-94/05, apdo. 43; *BÉLGICA c. COMISIÓN*, de 14 de abril de 2005, C-110/03, p. 2801, apdo. 30; *FINANZAMT SULINGEN*, de 29 de abril de 2004, C-17/01, apdo. 33; *PAÍSES BAJOS c. CONSEJO*, de 22 de noviembre de 2001, C-301/97, p. 8853, apdo. 43; *VAN ES DOUANE AGENTEN*, de 13 de febrero de 1996, C-143/93, p. 431, apdo. 27; *FRANCIA c. COMISIÓN*, de 16 de junio de 1993, C- 325/91, p. 3283, apdo. 26; *IRLANDA c. COMISIÓN*, de 15 de diciembre de 1987, C-325/85, p. 5041, apdo. 18; *KLOPPENBURG*, de 22 de febrero de 1984, C-70/83, p. 1075, apdo. 11; *GONDRAND FRÈRES Y GARANCINI*, de 9 de julio de 1981, C-169/80, p. 1931, apdo. 17].

cipio de seguridad jurídica comunitario presenta, al igual que en el español, dos vertientes bastante definidas. Una objetiva, relacionada con la exigencia de «certeza del Derecho» aplicable, y otra subjetiva, concretada en la previsibilidad de su aplicación y de los efectos de la misma. Junto a ello, parece también evidente que este principio (implícito o norma de principio implícita) se configura como una metanorma o norma que encierra un mandato u obligación dirigida a los poderes públicos que actúan en el ámbito comunitario, de tal forma que es a estos poderes a quienes correspondería responder de la certeza y previsibilidad del Derecho comunitario y de su aplicación, y a los destinatarios del mismo «beneficiarse» de esa previsibilidad.

Sin embargo, y antes de seguir adelante, es importante tener en cuenta una cuestión que afectará directamente al contenido y alcance del principio comunitario de seguridad jurídica, esto es, el origen y la dinámica de ejercicio de los poderes o competencias atribuidos a las Comunidades Europeas que definen los Tratados Constitutivos. A este respecto, me limitaré a señalar dos ideas elementales. *a)* Por una parte, que esos Tratados han configurado un sistema propio de competencias de tipo funcionalista/finalista (véanse, arts. 2 y 3 TCE y 2 TUE) basado —para el primer pilar— en el principio de atribución de competencias (art. 5 TCE), de lo que se deduce, entre otras cosas, que la actuación comunitaria debe ceñirse al ámbito atribuido en dichos Tratados (sin perjuicio de las posibilidades del art. 308 TCE). *b)* Y por otra, que estos Tratados optaron por diseñar la UE como una entidad (básicamente) normativa o de regulación y no como una entidad de aplicación o ejecución del Derecho creado o producido a través de las competencias atribuidas, quedando, salvo excepciones, esta función de aplicación (normativa o ejecutiva) encomendada a los Estados miembros, que la deberán ejercer a través de sus órganos de actuación normativa, administrativa y judicial. Conviven así, en el ejercicio de las competencias atribuidas: *a)* un modelo centralizado de creación del Derecho comunitario derivado, que corresponde a las instituciones comunitarias; *b)* y un doble modelo o procedimiento (sin perjuicio de la posible configuración de alternativas mixtas) de aplicación del Derecho comunitario: *b.1)* por una parte, un procedimiento (excepcional) de aplicación centralizada o directa del Derecho comunitario (encargada a la Comisión y, en algunos casos, a una serie de agencias europeas especializadas); *b.2)* y por otra, un procedimiento (totalmente predominante) de aplicación o ejecución (normativa y administrativa) del Derecho comunitario derivado encomendada a los poderes normativos y administrativos estatales<sup>77</sup>. Por su parte, el control (aplicación) jurisdiccional del Derecho comunitario correspondería, en los supuestos «*a)*» y «*b.1)*» al TJCE, y en el supuesto «*b.2)*» al juez nacional que actuaría como

<sup>77</sup> Véase, por ejemplo, L. F. MAESO SECO, «La ejecución administrativa del Derecho comunitario: ejecución indirecta y procedimientos compuestos», en L. ORTEGA ÁLVAREZ (dir.), *La seguridad integral europea*, Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 41 y ss. (y la doctrina allí señalada, espec. pp. 42-43).

juez comunitario (en colaboración con el TJCE en virtud del art. 234 TCE)<sup>78</sup>. Conviene advertir, por lo demás, que toda la actuación estatal en el ámbito comunitario viene regida por los principios comunitarios de eficacia directa y primacía del Derecho comunitario, lo cual no solo implica que los poderes públicos estatales que actúan aplicando (normativa, administrativa y judicialmente) el Derecho comunitario están vinculados por éste, sino, especialmente, que esa vinculatoriedad comunitaria es, en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, mayor o más fuerte que la que les genera el Derecho nacional (incluido el de rango constitucional). Todo ello sin perjuicio de que la actuación estatal aplicativa del Derecho comunitario (actuación que, a la postre, como puede colegirse, «convierte» a las instancias estatales en instancias comunitarias) quede, por una parte, sometida a una función de inspección y vigilancia ejercida por la Comisión, y por otra, sujeta, tanto a posibles recursos por incumplimiento del Derecho comunitario (que pueden acarrear la imposición de sanciones pecuniarias: arts. 226-228 TCE), como a la eventualidad de tener que responder extracontractualmente por los daños causados a los particulares al incumplir (normativa, administrativa e incluso judicialmente) obligaciones comunitarias<sup>79</sup>.

Pues bien, llegados aquí, conviene señalar que la metanorma del principio comunitario de seguridad jurídica vincula no solo a las instituciones comunitarias, sino también a las actuaciones estatales (normativas, administrativas y judiciales) que entran en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario<sup>80</sup>, y, en este último caso, lo hace además con una eficacia vinculante mayor o más fuerte que la derivada del principio de seguridad jurídica nacional (de modo que en un hipotético supuesto de contradicción entre las obligaciones derivadas de uno y otro principio, la autoridad nacional debería atender a las derivadas del principio comunitario) o de otras normas también nacionales (sean o no de principio, y tengan el rango que tengan).

Con estas premisas, cabe señalar que existe una especie de similitud entre el ordenamiento comunitario y el español, bien, como se ha visto, a nivel conceptual general (i.e., de certeza y previsibilidad), bien, como trata-

<sup>78</sup> La aplicación nacional del Derecho comunitario comprendería, llegado el caso, el deber de ejecución forzosa del mismo (arts. 244 y 256). Al respecto, in extenso, L. M. DIEZ-PICAZO, «Hacia una teoría de la coacción en el Derecho de la Unión Europea», en L. ORTEGA ÁLVAREZ (dir.), *La seguridad integral europea*, op. cit., pp. 119 y ss.

<sup>79</sup> SSTJCE: *FRANCOVICH*, de 19 de noviembre de 1991, C-6 y 9/90, pp. 5357 y ss.; y *BRASERIE DU PECHEUR* y *FACTORTAME*, de 5 de marzo de 1996, C-46 y 48/93, pp. 1029 y ss.; *KÖBLER*, de 30 de septiembre de 2003, C-224/01; etc. [al respecto, entre otros: D. SARMIENTO, *Poder judicial e integración europea*, Thomson/Civitas, Madrid, 2004, pp. 245 y ss.; E. COBREROS, «Incumplimiento judicial del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado», en A. SAIZ ARNAIZ (dir.) y M. ZELAIA (coord.), *Integración Europea y Poder Judicial*, IVAP, Oñate, 2006, pp. 167 y ss.].

<sup>80</sup> «Los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica forman parte del ordenamiento jurídico comunitario. Por esta razón, deben ser respetados por las instituciones comunitarias y también por los Estados miembros en el ejercicio de los poderes que les confieren las directivas» (STJCE *ELMEKA NE*, asuntos acumulados C-181 a 183/04, de 14 de septiembre de 2006, apdo 31; en sentido similar, entre las más recientes, SSTJCE: *STICHTING «GOED WONEN»*, de 26 de abril de 2005, C-376/02, p. 3445, apdo. 32; *BELGOCODEX*, de 3 de diciembre de 1998, C-381/97, p. 8153, apdo. 26).

remos de apuntar, a nivel de diversos aspectos y manifestaciones concretas<sup>81</sup>. Con ser cierto esto, conviene señalar, sin embargo, que las apuntadas peculiaridades que presenta el Derecho comunitario en relación con el origen y la dinámica de ejercicio de las competencias atribuidas (sistema funcionalista, principio de atribución, aplicación descentralizada, etc.) provocarán que el principio de seguridad jurídica comunitario muestre, también, una serie de novedades y especificidades propias en cuanto a su contenido y alcance. En lo que sigue, trataremos de describir brevemente las más importantes de aquellas similitudes (apartado II.3.2) y de estas especificidades (apartado 2.3.3).

### 2.3.2. Las similitudes con respecto al principio nacional de seguridad jurídica

Toda actuación normativa comunitaria (o estatal en el ámbito del Derecho comunitario) debe responder a los criterios de certeza y previsibilidad, con el fin de que los justiciables puedan conocer, sin ambigüedad, los derechos que se les atribuyen y el alcance de las obligaciones que se les imponen, y adoptar las medidas oportunas en consecuencia<sup>82</sup> (por cierto, que el TJCE destaca reiteradamente que este «imperativo de seguridad jurídica se impone con rigor especial cuando se trata de un acto que puede implicar consecuencias financieras, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que se les imponen»)<sup>83</sup>.

Entre las obligaciones que, derivadas del principio de seguridad jurídica, constriñen a los poderes públicos en lo que a creación y aplicación del Derecho comunitario se refiere (ya se trate de instituciones comunitarias o, en su caso, de actuaciones estatales en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario) se encontrarían<sup>84</sup>:

<sup>81</sup> En cualquier caso, resulta claro que utilizo el vocablo «similitud» como diferenciado del de «identidad», en el sentido de que este último hace referencia a una igualdad (entre las cosas o elementos o variables de las que se predica) que se verifica siempre, mientras que aquél se refiere más a la idea de semejanza o a la cualidad de semejante, predicable de las cosas que comparten aspectos iguales pero no en todo caso y/o en su totalidad (existiendo, en consecuencia, alguna/s diferencia/s).

<sup>82</sup> SSTJCE: *EMSLAND-STÄRKE GmbH*, de 16 de marzo de 2006, C-94/05, apdo 43; *BÉLGICA c. COMISIÓN*, de 14 de abril de 2005, C-110/03, p. 2801, apdo. 30; *VAN ES DOUANE AGENTEN*, de 13 de febrero de 1996, C-143/93, p. 431, apdo. 27.

<sup>83</sup> STPI: *OPEL AUSTRIA c. CONSEJO*, de 22 de julio de 1997, T-115/94, apdo. 124; igualmente STPI: *TAGARAS*, de 7 de febrero de 1991, T-18 y 24/89, p. II-53, apdo 40; SSTJCE: *FINANZAMT SÜLINGEN*, de 29 de abril de 2004, C-17/01, apdo. 34; *IRLANDA c. COMISIÓN*, de 15 de diciembre de 1987, C-325/85, p. 5041, apdo. 18; *KLOPPENBURG*, de 22 de febrero de 1984, C-70/83, p. 1075, apdo. 11; *GONDRAND FRÈRES Y GARANCINI*, de 9 de julio de 1981, C-169/80, p. 1931, apdo. 17.

<sup>84</sup> Sobre estas cuestiones, entre otros: J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1992, pp. 938 y ss.; R. E. PAPADOPOULOU, *Principes Généraux du Droit et Droit Communautaire*, op. cit., pp. 197 y ss.; J. A. USHER, *General Principles of EC Law*, op. cit., pp. 53 y ss. y 65 y ss.; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EC Law*, op. cit., pp. 242 y ss.; J. T. LANG, «Legal Certainty and Legitimate Expectations as General...», op. cit., pp. 163 y ss.; P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 607 y ss.; X. GROUSSOT, *General Principles...*, op. cit., pp. 194 y ss.

a) Los actos de las instituciones deben ser publicados (en el *Diario Oficial de la Unión Europea*) o notificados (según corresponda<sup>85</sup>), de forma que «un acto que emane de los poderes públicos no es oponible a los justiciables, antes de que exista para éstos la posibilidad de tener conocimiento de los mismos»<sup>86</sup>, configurándose este requisito (de la publicación o notificación de los actos) como una condición para su aplicabilidad<sup>87</sup>. Dicha publicación y notificación<sup>88</sup> permiten establecer la presunción de congoscibilidad de los documentos normativos correspondientes, así como la de que la fecha de publicación es la que figura en el DO de la UE<sup>89</sup>.

b) Se ha establecido también (ahora en conexión con el principio de legalidad) que los actos de las instituciones comunitarias disfrutan, en principio, de una presunción de legalidad y, por lo tanto, producen efectos jurídicos, mientras no hayan sido revocados, anulados en el marco de un recurso de anulación o declarados inválidos a raíz de una cuestión prejudicial o de una excepción de ilegalidad<sup>90</sup>. No obstante, con carácter excepcional, los actos que adolezcan de una irregularidad cuya gravedad sea tan evidente que no pueda ser tolerada por el ordenamiento jurídico comunitario deberán ser considerados como carentes de cualquier efecto jurídico, incluso provisional, esto es, como jurídicamente inexistentes. Una excepción que tiene la «finalidad de preservar un equilibrio entre las dos exigencias fundamentales, pero a veces contrapuestas, a las que debe satisfacer un ordenamiento jurídico, a saber, la estabilidad de las relaciones jurídicas y el respeto de la legalidad»<sup>91</sup>. Y es que «la gravedad de las consecuencias que se derivan de la declaración de inexistencia de un acto de las instituciones de la Comunidad postula que, por razones de seguridad jurídica, esta declaración quede limitada a supuestos del todo extraordinarios»<sup>92</sup>. Otro ejemplo de manifestación de la seguridad jurídica conectada al principio de legalidad es la consistente en que las medidas sancionadoras, aun-

<sup>85</sup> Téngase en cuenta el art. 254 TCE. Véase también el artículo 17 del Reglamento Interno del Consejo.

<sup>86</sup> STJCE *RACKE*, de 25 de enero de 1979, C-98/78, p. 69.

<sup>87</sup> STJCE *HAUPTZOLLAMT*, de 29 de mayo de 1974, C-185/73, p. 607.

<sup>88</sup> Los actos sujetos a notificación deben ser notificados al interesado/s de forma que éste pueda conocer con certeza el momento a partir del cual el citado acto existe y comienza a surtir efectos jurídicos (Sentencias: *OPEL AUSTRIA c. CONSEJO*, de 22 de enero de 1997, T-155/94, Rec. II-39 y ss., apdo. 124; *PARLAMENTO EUROPEO c. RIPA DI MEANA*, de 29 de abril de 2004, C-470/00P adpos. 65 y ss.), y deben serlo en un lenguaje que éstas entiendan (STJCE *FARRAUTO*, 18 de febrero de 1975, C-66/74, pp. 157 y ss., apdo. 6.).

<sup>89</sup> Sobre la calidad normativa y, en general, la técnica legislativa en el Derecho comunitario, cuestiones relacionadas con la seguridad jurídica: A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milán, 2001; F. PASCUA MATEO, «Las disposiciones reguladoras de la técnica legislativa en la Unión Europea», *Revista de las Cortes Generales*, 60, 2003, pp. 45 y ss.; A. SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milán, 2004 (como principio relacionado, entre otras cuestiones, con la publicidad de las normas y la calidad normativa).

<sup>90</sup> SSTC: *CHEMIE LINZ*, de 8 de julio de 1999, C-245/92, p. 4643, apdo. 93; *COMISIÓN c. BASF*, de 15 de junio de 1994, C-137/1992, p. 2555, apdo. 48.

<sup>91</sup> STJCE *COMISIÓN c. GRECIA*, de 5 de octubre de 2004, C-475/01, apdo. 19.

<sup>92</sup> La previamente citada STJCE *COMISIÓN c. GRECIA*, *ibid.*, apdo. 20.

que no tengan carácter penal, sólo pueden imponerse si se apoyan en una base legal clara y no ambigua<sup>93</sup>; etc.

c) Otra proyección típica del principio comunitario es la que podemos apreciar a la hora de determinar la eficacia temporal de las medidas y actos normativos, la cual (sin perjuicio de lo ya señalado al respecto en relación a la publicación y notificación de los mismos, o de lo que se apuntará, en los siguientes subapartados, en relación a la eficacia retroactiva) se concreta, por ejemplo: en que, ante el silencio de las disposiciones legales, el principio de seguridad jurídica y/o el de protección de la confianza legítima se oponen a que las instituciones, los Estados, y las personas físicas y jurídicas actúen sin límite alguno de tiempo, con riesgo de poner así en peligro la estabilidad de situaciones jurídicas consolidadas, imponiéndose en consecuencia la observancia de un «plazo razonable»<sup>94</sup>; en la existencia de límites temporales para atacar actos administrativos comunitarios<sup>95</sup>; o en que el plazo de prescripción debe ser (comunitariamente) fijado por anticipado, no siendo admisible, en materia de prescripción, la aplicación analógica de disposiciones legales extranjeras<sup>96</sup>; etc.

d) Igualmente, *toda actuación normativa debe respetar la confianza que haya podido generar*, o, dicho de otra manera, debe respetar el principio (general del Derecho comunitario) de protección de la confianza legítima<sup>97</sup>. Principio, «corolario del principio de seguridad jurídica»<sup>98</sup>, que viene a prote-

<sup>93</sup> SSTJCE: *ED & MAN SUGAR LTD.*, de 6 de abril de 2006, C-274/04, apdo. 15; *KÄSEREI CHAMPIGNON HOFMEISTER*, de 11 de julio de 2002, C-210/00, p. 6453, apdo. 52; *EMSLAND-STÄRKE*, 14 de diciembre de 2000; C-110/99, apdo. 56; *KÖNECKE*, de 25 de septiembre de 1984, C-117/83, p. 3.291, apdo. 11.

<sup>94</sup> STPI *STEPHEN*, de 5 de octubre de 2004, T-45/01, apdo. 59; STJCE *LIMBURGSE VINYL MAATSCHAPPIJ*, de 15 de octubre de 2002, asuntos acumulados C-238, 244, 245, 247, 250 a 252 y 254/99P, p. 8.375, apdo. 187. En otras sentencias se recuerda que la Comisión, a falta de disposiciones al respecto, no puede retrasar indefinidamente el ejercicio de sus competencias (SSTJCE: *ATZENI*, de 23 de febrero de 2006, asuntos acumulados C-346 y 529/03, p. 0, apdo. 61; *FALCK*, de 24 de septiembre de 2002, asuntos acumulados C-74 y 75/00, p. 7869, apdo. 140).

<sup>95</sup> «Es preciso recordar que la seguridad jurídica es uno de los principios generales reconocidos por el Derecho comunitario. La firmeza de una resolución administrativa, adquirida al expirar los plazos razonables de recurso o por agotamiento de las vías de recurso, contribuye a dicha seguridad y debido a ello, el Derecho comunitario no exige, en principio, que un órgano administrativo esté obligado a reconsiderar una resolución administrativa que ha adquirido dicha firmeza» (STJCE *KÜHNE & HEITZ*, de 13 de enero de 2004, C-453/00, apdo. 24). No obstante, en determinados casos, excepcionales, un órgano administrativo que tenga la facultad de reconsiderar una actuación o resolución que ha devenido firme, puede tener la obligación de revisar dicha actuación si la misma estaba basada en una incorrecta aplicación del Derecho comunitario (*ibid.*, apdo. 28; véase también, al respecto: STJCE *R. KAPFERER*, de 16 de marzo de 2006, C-234/04, apdo. 23). Al respecto véase: J. MORENO GRAU, «Seguridad jurídica y legitimación en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en *Seguridad Jurídica, legitimación y cosa juzgada, Cuadernos de Derecho Judicial*, XIII, 2006, pp. 429 y ss.

<sup>96</sup> STPI *STADTSPOORTVERBAND NEUSS EV.*, de 17 de septiembre de 2003, T-137/01, apdo. 123; *BEM y EFIM c. COMISIÓN*, de 15 de septiembre de 1998, asuntos acumulados T-126 y 127/96, p. II-3.437, apdo. 67.

<sup>97</sup> Al respecto, por ejemplo, P. MENGOZZI, «La jurisprudencia comunitaria relativa a la protección de la confianza legítima ¿De un *case by case balance of interests* a un *two step analysis approach*?», *op. cit.*, pp. 2 y ss.); L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento tra Diritto interno e Diritto comunitario*, *op. cit.*, pp. 153 y ss.; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EC Law*, *op. cit.*, pp. 251 y ss.; P. CRAIG, *EU Administrative Law*, *op. cit.*, pp. 610 y ss.

ger las expectativas legítimas creadas por las autoridades comunitarias a través de las actuaciones que desarrollen<sup>99</sup>, y que, como se ha señalado, también aparece protegido –precisamente por influencia del Derecho comunitario– en el Derecho español (si bien todo Estado miembro deberá respetar prioritariamente la versión comunitaria del principio –vinculatoriedad comunitaria– cuando aplica el Derecho comunitario<sup>100</sup>, con independencia de que exista o no regulación nacional al respecto). En virtud del mismo el TJCE tiene establecido, entre otras reglas, que una medida o actuación normativa (legal) que atribuya derechos individuales o pretensiones jurídicas similares no puede ser revocada retroactivamente<sup>101</sup> (teniendo, sin embargo, en cuenta, que «el ámbito de aplicación del principio de la confianza legítima no puede extenderse hasta el punto de impedir, de manera general, que una nueva normativa se aplique a los efectos futuros de situaciones nacidas al amparo de la normativa anterior»)<sup>102</sup>. Otra cosa sería que el acto declarativo del derecho u otro beneficio similar fuese ilegal, en cuyo caso se admite la revocación siempre que «se produzca en un plazo razonable y ( ) se tenga en cuenta hasta qué punto el interesado ha podido eventualmente confiar en la legalidad del acto»<sup>103</sup> (y ello vale también, como se viene diciendo, para la revocación –por parte de una autoridad nacional– de actos nacionales fundada en los principios comunitarios de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima)<sup>104</sup>.

<sup>98</sup> SSTJCE: *AMPAFRANCE, S. A.*, de 19 de septiembre de 2000, asuntos acumulados C-177 y 181/99, apdo. 67; *DUFF y OTROS*, de 15 de febrero de 1996, C-63/93, p. 569, apdo. 20; *ROMBI y ARKOPHARMA*, de 18 de mayo de 2000, C-107/97, p. 3367, apdo. 66.

<sup>99</sup> SSTJCE: *MULDER*, de 28 de abril de 1988, C-120/86, pp. 2321 y ss.; *VON DEETZEN*, 28 de abril de 1988, C-170/86, pp. 2355 y ss.; SSTPI: *CHOMEL c. COMISIÓN*, 27 de marzo de 1990, T-123/89, pp. II-131, apdos. 25-31; *EMBASSY LIMOUSINES*, 17 de diciembre de 1998, T-203/96, pp. II-4239, apdos. 73 y ss.; *LAGEDER*, de 1 de abril de 1993, asuntos acumulados C-31 a 44/91, p. 1761, apdo. 33; *KRÜCKEN*, de 26 de abril de 1988, C-316/86, p. 2213, apdo. 22.

<sup>100</sup> SSTJCE: *MARKS & SPENCER PLC*, de 11 de julio de 2002, C-62/00, apdo. 44; *SCHLOSSTRASSE*, de 8 de junio de 2000, C-396/98, p. 4279, apdo. 44; *BELGOCODEX*, de 3 de diciembre de 1998, C-381/97, p. 8.153, apdo. 26; *KRÜCKEN*, de 26 de abril de 1988, C-316/86, p. 2.233. Al respecto, entre otros, P. MENGOZZI, «La jurisprudencia comunitaria relativa ...», *op. cit.*, pp. 1 y ss.; R. CARANTA, «La “comunitarizzazione” del diritto amministrativo: el caso della tutela dell’affidamento», *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 1996, pp. 417 y ss.; L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento tra Diritto interno e Diritto comunitario*, *op. cit.*, pp. 217 y ss.

<sup>101</sup> Desde la STJCE *ALGERA*, de 12 de julio de 1957, asuntos acumulados C-7/56, y 3 a 7/57, Rec. 81; véase también *A. VERLI-WALLACE*, 22 de septiembre de 1983, C-159/82, p. 2.711, apdo. 8.

<sup>102</sup> SSTJCE: *LAND NORDRHEIN-WESTFALEN*, de 29 de enero de 2002, C-162/00, apdo. 55; *BUTTERFLY MUSIC*, de 29 de junio de 1999, C-60/98, p. 3939, apdo. 25; *ALEMANIA c. COMISIÓN*, de 14 de enero de 1987, C-278/84, p. 1, apdo. 36.

<sup>103</sup> SSTJCE: *COMISIÓN c. REINO UNIDO*, de 4 de mayo de 2006, C-508/03, apdo. 68; *CONSORZIO COOPERATIVE D’ABRUZZO*, 26 de febrero, 1987, C-15/85, p. 1.005, apdo. 12; *ALPHA STEEL*, 3 de marzo de 1982, C-14/81, p. 749, apdo. 10; *ALGERA y otros c. ASAMBLEA COMÚN de la CECA*, de 12 de julio de 1957, asuntos acumulados 7/56 y 3 a 7/57, pp. 81 y ss., espec. pp. 115 y 116; STPI *LAGARDÈRE y CANAL+*, de 20 de noviembre de 2002, p. II-4825, apdos. 138 y ss. Sobre estas cuestiones, por ejemplo: X. ARZOZ SANTISTEBAN, *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, IVAP, Oñati, 1998, pp. 698 y ss.

<sup>104</sup> Cfr. SSTJCE: *AUSTRIA y M. HUBER*, de 19 de septiembre de 2002, C-336/00, apdo. 56; *FLEMMER*, de 9 de octubre de 2001, asuntos acumulados C-80 a 82/99, p. 7.211, apdo. 60; *LAGEDER*, de 1 de abril de 1993, asuntos acumulados C-31 a 44/91, p. 1761, apdo. 33.

Según tiene establecido el TJCE, el principio de protección de la confianza legítima sólo puede ser invocado contra una normativa: a) «en la medida en que los propios poderes públicos hayan creado previamente una situación que pueda infundir una confianza legítima»<sup>105</sup>. Expresado respecto a la relación particular/Administración comunitaria, «el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración comunitaria, al darle seguridades concretas, le hizo concebir esperanzas fundadas»<sup>106</sup> (regla igualmente válida –desde el punto de vista comunitario y sin perjuicio de la regulación interna al respecto– para la relación particular/Administración estatal que actúa en el ámbito comunitario), pudiendo incluso ser alegada por un Estado miembro<sup>107</sup>; b) no obstante, «nadie puede invocar una violación de dicho principio si la administración no le ha dado unas seguridades concretas»<sup>108</sup>, o «cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar el beneficio de tal principio si dicha medida se adopta»<sup>109</sup>; c) y en cualquier caso, «el comportamiento de una autoridad nacional encargada de aplicar el Derecho comunitario, que está en contradicción con este último, no puede infundir,

<sup>105</sup> SSTJCE: *W. GEREKENS*, de 15 de julio de 2004, C-459/02, apdo. 28 (puede ser invocada «por todo operador económico en relación con el cual una institución haya generado unas esperanzas fundadas»); *WEIDACHER*, de 15 de enero de 2002, C 179/00, p. 501, apdo. 31; *ROMBI y ARKOPHARMA*, de 18 de mayo de 2000, C-107/97, p. 3.367, apdo. 67; *IRISH FARMERS ASSOCIATION* y otros, de 15 de abril de 1997, C- 22/94, p. 1.809, apdo. 25.

<sup>106</sup> STPI *ENBW KERNKRAFT GmbH*, de 16 de marzo de 2005, T-283/02 («constituyen seguridades de esa índole, cualquiera que sea la forma en que le hayan sido comunicados, los datos precisos, incondicionales y concordantes que emanan de fuentes autorizadas y fiables»; apdo. 89); también SSTPI: *MEHIBAS DORDTSELAAN BV*, de 18 de enero de 2000, T-290/97, apdo. 59; *EMBASSY LIMOUSINES*, 17 de diciembre de 1998, T-203/96, p. II-4.239, apdo. 74; *LEFEBVRE*, de 14 de septiembre de 1995, T-571/93, p. II-2.379, apdo. 72; *GRYNBERG*, de 14 de julio de 1994, T-534/93, p. II-595, apdo. 51; SSTJCE: *SOFRIM-PORT*, de 26 de junio de 1990, C-152/88, p. 2.477, apdo. 26; *VAN DEN BERGH EN JURGENS*, de 11 de marzo de 1987, C-265/85, p. 1.155, apdo. 44.

<sup>107</sup> Según estableció el TJCE, un Estado miembro puede «alegar, en el marco de un recurso de anulación, que un acto de las instituciones viola la confianza legítima de determinados operadores económicos» (SSTJCE: *ESPAÑA c. CONSEJO*, de 10 de marzo de 2005, C-342/03, apdo. 47; *DI LENARDO y DILEXPORT*, de 15 de julio de 2004, asuntos acumulados C-37 y 38/02, p. 1, apdo. 70; *ESPAÑA c. CONSEJO*, de 19 de noviembre de 1998, C-284/94, p. 7.309, apdo. 42. Cabe señalar que en un caso de invocación del principio, en apoyo de una petición de que se limitaran en el tiempo los efectos de una sentencia del Tribunal de Justicia, éste estableció que «un Gobierno no puede invocar el principio de la confianza legítima para eludir las consecuencias de una resolución del Tribunal de Justicia por la que se declare la invalidez de un acto administrativo, pues ello pondría en entredicho la protección a la que pueden aspirar los particulares contra un comportamiento de los poderes públicos basado en normas ilegales» (STJCE *AMPAFRANCE, S. A.*, de 19 de septiembre de 2000, asuntos acumulados C-177 y 181/99, apdo. 67).

<sup>108</sup> SSTPI: *MEHIBAS DORDTSELAAN BV*, de 18 de enero de 2000, T-290/97, apdo. 59; *DUBOIS et FILS*, de 29 de enero de 1998, T-113/96, p. II-125, apdo. 68. SSTJCE: *VAN DEN BERGH EN JURGENS*, de 11 de marzo de 1987, C-265/85, p. 1.155, apdo. 44; *LUEHRS*, de 1 de febrero de 1978, C-78/77, p. 169, apdo. 6.

<sup>109</sup> SSTJCE: *ESPAÑA c. CONSEJO*, de 10 de marzo de 2005, C-342/03, apdo. 48; *DI LENARDO y DILEXPORT*, de 15 de julio de 2004, asuntos acumulados C-37 y 38/02, p. 1, apdo. 70; *W. GEREKENS*, de 15 de julio de 2004, C-459/02, apdo. 29; *IRISH FARMERS ASSOCIATION y otros*, de 15 de abril de 1997, C 22/94, p. 1809, apdo. 25.

en un operador económico, la confianza legítima en que se podrá beneficiar de un trato contrario al Derecho comunitario»<sup>110</sup>.

e) Como proyección del principio de seguridad jurídica, y relacionado con (y limitado por) el principio de confianza legítima, tenemos la regla de que la *eficacia retroactiva de la normativa sólo es admitida en circunstancias excepcionales* (y nunca en el ámbito de la normativa penal<sup>111</sup>, si bien esto sería discutible para el caso de la aplicación de la norma penal más favorable)<sup>112</sup>. En efecto, por regla general, el principio de seguridad jurídica se opone a que los actos de las instituciones tengan efectos retroactivos o a que se fije «el inicio del período de validez» o «el punto de partida del ámbito de aplicación temporal» de un acto comunitario en una fecha anterior a su publicación<sup>113</sup>. No obstante, «excepcionalmente puede ocurrir lo contrario, cuando así lo requiera el fin que se persiga y se respete debidamente la confianza legítima de los interesados»<sup>114</sup>, sin perjuicio de que haya que justificar debidamente la necesidad del efecto retroactivo<sup>115</sup>. Del mismo modo, el TJCE admite que «una normativa nacional que sea aplicable retroactivamente no es contraria al principio de seguridad jurídica cuando lo

<sup>110</sup> SSTJCE: *EMSLAND-STÄRKE GmbH*, de 16 de marzo de 2006, C-94/05, apdo. 43; *LAGEDER*, de 1 de abril de 1993, asuntos acumulados C-31 a 44/91, p. 1761, apdo. 35; *KRÜCKEN*, de 26 de abril de 1988, C-316/86, p. 2213, apdo. 24; *SIDERADRIA*, de 12 de diciembre de 1985, C-67/84, p. 3983, apdo. 21; STPI: *SONASA*, de 29 de septiembre de 1999, T-126/97, p. II-2.793, apdo. 34.

<sup>111</sup> SSTJCE: *REGINA c. KIRK*, de 10 de julio de 1984, C-63/83, p. 2689, apdos. 21-22; *FEDESA*, de 13 de noviembre de 1990, C-331/88, p. 4.023, apdos. 41-42. Relacionado con ello, cabe destacar, igualmente, una reiterada doctrina del TJCE en virtud de la cual, según los principios generales de seguridad jurídica e irretroactividad, una norma comunitaria –directiva o reglamento– no puede, por sí sola y con independencia de una ley interna adoptada por un Estado miembro para su aplicación, crear o agravar la responsabilidad penal de quienes infrinjan sus disposiciones [SSTJCE: *NISELLI*, de 11 de noviembre de 2004, C-457/02, apdo. 75; proceso penal contra X, de 7 de enero de 2004, C-60/02, apdo. 61; procesos penales contra X, de 12 de diciembre de 1996, asuntos acumulados C-74 y 129/95, p. 6.609, apdo. 24; *ARCARO*, de 26 de septiembre de 1996, C-168/95, p.705, apdo. 37; *FEDESA*, de 13 de noviembre de 1990, C-331/88, p. 4.023, apdo. 45; *PRETORE DI SALÒ*, de 11 de junio de 1987, C-76/86, apdo. 20; STPI: *RICHARD J.*, de 5 de octubre de 2004, T-144/02, apdo. 64].

<sup>112</sup> Véase al respecto STJCE *BERLUSCONI*, de 3 de mayo de 2005, asuntos acumulados C-387,391 y 403/02 (un análisis in extenso sobre la cuestión: R. ALONSO GARCÍA, «Eficacia de las directivas en los procesos penales, principio *in favor rei*, y comunitariedad y constitucionalidad de las leyes (al hilo del «asunto Berlusconi» y la falsedad contable)», *REDE*, 17, 2006, pp. 79 y ss. Para un supuesto de aplicación retroactiva de la sanción administrativa más favorable: *THE QUEEN v. MINISTER FOR AGRICULTURE*, de 17 de julio de 1997, C-354/95, p. 4.559.

<sup>113</sup> SSTJCE: *STICHTING «GOED WONEN»*, de 26 de abril de 2005, C-376/02, p. 3.445, apdo. 33; *FINANZAMT SÜLLINGEN*, de 29 de abril de 2004, C-17/01, apdo. 33; *GEMEENTE LEUSDEN*, de 29 de abril de 2004, asuntos acumulados C-487/01 y 7/02, apdo. 59; *CRISPOLTONI*, de 11 de julio de 1991, C- 368/89, p. 3.695, apdo. 17 (en estas dos últimas sentencias se recuerda, además, que esta jurisprudencia es asimismo aplicable en el supuesto de que la retroactividad no se establezca expresamente en la propia disposición, sino que resulte de su contenido»; *vid.* en los mismos apartados citados); *PAÍSES BAJOS c. CONSEJO*, de 22 de noviembre de 2001, C-110/97, p. 8.763, apdo. 151.

<sup>114</sup> SSTJCE: *ZUCKERFABRIK SÜDERDITHMARSCHEN y ZUCKERFABRIK SOEST*, de 21 de febrero de 1991, asuntos acumulados C 143 y 92/89, p. 415, apdo. 49; *PAÍSES BAJOS c. CONSEJO*, de 22 de noviembre de 2001, C 110/97, p. 8.763, apdo. 151; *W. GEREKENS*, de 15 de julio de 2004, C-459/02, apdo. 23. No obstante, la retroactividad estaría permitida, aun sin estar sujeta a las condiciones señaladas, cuando su finalidad consista más en proteger que en restringir los intereses de las personas (STJCE: *BUTTERABSATZ OSNABRUCK-EMSLAND*, de 18 de enero de 1990, C-345/88, p. 159).

<sup>115</sup> STJCE: *DIVERSINTE*, de 1 de abril de 1993, C-260/91, p. 1885.

exige la finalidad que pretenda alcanzarse y se respeta debidamente la legítima confianza de los interesados»<sup>116</sup>. Pero, como ya se ha dicho, la regla consiste en que una norma con efectos retroactivos será incompatible con el Derecho comunitario<sup>117</sup>, así como lo será también la interpretación retroactiva del mismo. La regla en este sentido, y de acuerdo con lo dicho, consiste en una presunción de que el Derecho comunitario no es ni será interpretado de forma retroactiva. Conviene señalar, en cualquier caso, que, a diferencia de lo que ocurre con las normas sustantivas, «que habitualmente se interpretan en el sentido de que no afectan a las situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor», «en general, se considera que las normas de procedimiento son aplicables a todos los litigios pendientes en el momento en que entran en vigor»<sup>118</sup>.

f) Con respecto a la aplicación jurisdiccional del Derecho comunitario (la cual en el ámbito interno es competencia del Juez nacional), el TJCE ha señalado de forma reiterada: *i*) «la importancia que tiene, tanto en el ordenamiento jurídico comunitario como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el principio de fuerza de cosa juzgada». Una importancia que obedece al fin de garantizar tanto la estabilidad del Derecho y de las relaciones jurídicas, como la buena administración de la justicia, siendo para ello necesario, «que no puedan impugnarse las resoluciones judiciales que hayan adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso disponibles o tras expirar los plazos previstos para dichos recursos»<sup>119</sup> (y en derivada, que «el Derecho comunitario no obliga a un órgano jurisdiccional nacional a no aplicar las normas de procedimiento internas que confieren fuerza de cosa juzgada a una resolución, aunque ello permitiera subsanar una vulneración del Derecho comunitario por la decisión en cuestión»)<sup>120</sup>; *ii*) que para declarar la admisibilidad de un recurso jurisdiccional es preciso que las razones esenciales de hecho y de Derecho sobre las que esté basado se deduzcan, de manera coherente y comprensible, a través de una exposición de los motivos sumaria, clara y precisa, del propio tenor de la demanda<sup>121</sup>; *iii*) que el Juez común del Derecho comunitario (el Juez nacio-

<sup>116</sup> STJCE: *W. GEREKENS*, de 15 de julio de 2004, C-459/02, apdo. 24.

<sup>117</sup> En este sentido el TJCE tiene declarado, por ejemplo, que el principio de confianza legítima se opone a que «una modificación de la normativa nacional prive al sujeto pasivo, con efecto retroactivo, del derecho a una deducción que le había sido conferido por (una) Directiva» (STJCE: *FINANZAMT SÜLINGEN*, de 29 de abril de 2004, C-17/01, apdo. 40), o del derecho a obtener la devolución de los impuestos en cuya recaudación se han infringido las disposiciones de dicha Directiva (*MARKS & SPENCER PLC*, de 11 de julio de 2002, C-62/00, apdo. 45).

<sup>118</sup> SSTJCE: *ELLINIKO DIMOSIO*, de 1 de julio de 2004, asuntos acumulados C-361 y 362/02, apdo. 19; *DE HAAN*, de 7 de septiembre de 1999, C-61/98, p. 5003, apdo. 13; *CT CONTROL*, 6 de julio de 1993, asuntos acumulados C-121 y 122/91, p. 3.873, apdo. 22; *SALUMI*, de 12 de noviembre de 1981, asuntos acumulados 212 a 217/80, p. 2.735, apdo. 9.

<sup>119</sup> STJCE: *R. KAPFERER*, 16 de marzo de 2006, C-234/04, apdo. 20 (recordando la sentencia *KÖBLER*, de 30 de septiembre de 2003, C 224/01, p.10.239, apdo. 38). *Vid.* J. MORENO GRAU, «Seguridad jurídica...», *op. cit.*, pp. 491 y ss.

<sup>120</sup> STJCE: *R. KAPFERER*, de 16 de marzo de 2006, C-234/04, apdo. 21 (remitiéndose a la sentencia *ECO SWISS*, de 1 de junio de 1999, C 126/97, p. 3.055, apdos. 46 y 47).

<sup>121</sup> ATPI: *RJB MINING PLC*, de 25 de julio de 2000, T-110/98, apdo. 23; STPI: *T. PORT*, de 28 de marzo de 2000, T-251/97, apdos. 90-92.

nal como Juez de aplicación del Derecho comunitario) está indefectiblemente sujeto al Derecho comunitario<sup>122</sup> y, aquí sí, a la jurisprudencia del TJCE, que es el órgano que tiene la competencia para fijar la interpretación de todo el Derecho comunitario y la validez del Derecho comunitario derivado.

### 2.3.3. Las especificidades respecto al principio nacional de seguridad jurídica

Tal y como se ha señalado, el principio comunitario de seguridad jurídica presenta ciertas especificidades con respecto a las características que ofrece su correlativo nacional, especificidades que obedecen a las particularidades del ordenamiento comunitario<sup>123</sup>, y que se concretan en una serie de obligaciones para los poderes públicos que actúan en la creación y aplicación del mismo, y que se imponen no solo (en su caso) a las instituciones comunitarias, sino también –al igual que el resto de las obligaciones jurídicas comunitarias– a las estatales que actúan en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario (incluso si, pongámonos en el supuesto, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del principio nacional de seguridad jurídica permitiera entender lo contrario). A continuación trataremos de señalar algunas de esas especificidades:

#### 1. Respecto a las Instituciones comunitarias:

Se trata de las obligaciones que, derivadas del «principio de competencia de atribución», y de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, todos ellos recogidos en el artículo 5 del TCE<sup>124</sup>, e impuestas por el artículo 253 TCE, están directamente relacionadas o imbricadas con el principio de seguridad jurídica. En efecto, partiendo del peso del principio de la competencia de atribución (según el cual la Comunidad solo dispone de las competencias que le han sido atribuidas, no pudiendo actuar más que sobre la base del título competencial correspondiente referido en los Tratados, y debiendo hacerlo además respetando el principio de proporcionalidad y –en el caso de las competencias compartidas– el de subsidiariedad), el artículo 253 TCE prevé que las actuaciones normativas comunitarias deberán respetar el requisito de la *motivación*<sup>125</sup>. Este consta de tres formalidades de carácter sustancial, cuyo incumplimiento genera la ilegalidad del acto en el sentido del art. 230 TCE:

<sup>123</sup> Por ejemplo, además de otras ya citadas, STCJE: *VON COLSON*, de 10 de abril de 1984, C-14/83, p. 1.909.

<sup>123</sup> *Supra* apartado II.3.1.

<sup>124</sup> «La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.// En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.// Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado».

<sup>125</sup> «Los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, así como los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados por el Consejo o la Comisión deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado».

a) la exigencia de hacer mención expresa de la base jurídica sobre la que se adopta el acto<sup>126</sup> (mención que posibilita, además, verificar si el procedimiento legislativo utilizado para la adopción del acto es el correcto); b) la exigencia de hacer constar expresamente que se han realizado las propuestas y consultas exigidas por el Tratado (lo cual permite controlar si el procedimiento legislativo impuesto por el Tratado ha sido respetado); y c) la obligación de exponer, de forma «clara e inequívoca»<sup>127</sup>, los elementos de hecho y/o las razones (de oportunidad, necesidad, pertinencia, etc.) que empujan a la adopción del acto. Su objetivo consiste en hacer aparecer de forma «clara e inequívoca» las razones de la institución autora del mismo<sup>128</sup>, y posibilitar, de este modo, la mejora tanto en la defensa de los derechos atribuidos por el ordenamiento, como en el control jurisdiccional de legalidad sobre los mismos por parte del TJCE, además de en el conocimiento de las condiciones en las cuales los actores legislativos aplican el Tratado<sup>129</sup> (es interesante señalar que el requisito de la motivación resulta particularmente importante a la hora de controlar el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, ya que posibilitará identificar y analizar el razonamiento utilizado por el actor legislativo en la adopción del acto. El *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, anexo al Tratado de Ámsterdam, exige, en esta línea, que la motivación justifique el acto en términos de subsidiariedad). Laten aquí de forma evidente la necesidad de garantizar la certeza y la previsibilidad del Derecho (institucional comunitario).

## 2. Respecto de los Estados miembros:

2.1. El principio comunitario de seguridad jurídica es utilizado para reforzar la obligatoriedad y la plena y efectiva aplicación del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros, incidiendo con ello en la forma y los medios utilizados por éstos para cumplir con las obligaciones comunitarias<sup>130</sup>. El TJCE tiene establecido que «según la jurisprudencia relativa a dicho principio (de seguridad jurídica), los Estados miembros han de cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario con indiscutible fuerza imperativa, así como con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir las exigencias que se derivan de dicho principio»<sup>131</sup>. En este sen-

<sup>126</sup> STJCE *FRANCIA c. COMISIÓN*, de 16 de junio de 1993, C-325/91, Rec. I-2.283.

<sup>127</sup> STJCE *COMISIÓN c. ITALIA*, de 9 de julio de 1969, C-1/69, Rec. 277.

<sup>128</sup> STJCE *BÉLGICA c. COMISIÓN*, de 29 de febrero de 1996, C-56/93, Rec. I-723.

<sup>129</sup> STJCE *ALEMANIA c. COMISIÓN*, de 4 de julio de 1963, C-24/62, Rec. P. 129. La gradación de la exigencia de motivación varía en función de la naturaleza del acto, de las circunstancias que lo rodean, etc., siendo, por ejemplo, particularmente intensa cuando el acto en cuestión vaya a generar consecuencias graves o desfavorables para los destinatarios de la misma, o cuando comporte una derogación de la normativa en vigor, etc.

<sup>130</sup> Al respecto R. ALONSO GARCÍA, *Las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Thomson/Civitas, 3.<sup>a</sup> ed., Cizur Menor, 2006, pp. 61-62.

<sup>131</sup> STJCE *G. MULLIGAN*, de 20 de junio de 2002, C-313/99, apdo. 47; o STJCE *COMISIÓN c. ITALIA*, de 17 de mayo de 2001, C-159/99, p. 4.007, apdo. 146. Cabe recordar también, a este respecto, que las obligaciones derivadas del artículo 249 TCE se imponen, máxime teniendo en cuenta el art. 10 TCE (principio de lealtad comunitaria, relativo a la obligación de todos los Estados miembros de adop-

tido, recuerda reiteradamente que, pese a que las formas de ejercicio de una facultad discrecional que otorga la normativa comunitaria a los Estados miembros sólo pueden ser reguladas por el Derecho público de éstos, «el principio de seguridad jurídica, como principio general del Derecho comunitario, puede ser quebrantado, en su caso, no sólo como consecuencia del contenido de las medidas adoptadas por un Estado miembro, sino también debido al procedimiento o a la propia índole del instrumento legislativo elegidos por el Estado miembro para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la normativa comunitaria»<sup>132</sup>. Así, por ejemplo, se ha establecido: *a*) que «las simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la administración y desprovistas de una publicidad adecuada no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario», al mantener, para los sujetos de Derecho afectados, un estado de incertidumbre en cuanto a las posibilidades de que disponen para invocar sus derechos en un ámbito regulado por el Derecho comunitario<sup>133</sup>; *b*) que las medidas nacionales de trasposición de directivas deben ser claras y precisas, de modo que las personas puedan conocer inequívocamente los derechos y obligaciones que se les atribuyen o imponen y puedan asimismo acudir al Juez nacional para que los mismos sean respetados<sup>134</sup>; *c*) que la técnica de remisión o reenvío a la Directiva no facilita su cumplimiento ni su transparencia ni la seguridad jurídica, aunque la Directiva sea detallada<sup>135</sup>; *d*) que las medidas nacionales de aplicación del Derecho comunitario deben clarificar, sea en la exposición de motivos o en la parte dispositiva, la relación de interconexión entre dicha medida y la norma comunitaria objeto de aplicación, al objeto de que los particulares y las autoridades estatales adviertan inmediatamente y sin duda alguna al respecto las consecuencias que se derivan

---

tar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias), a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidos los órganos jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias (por ejemplo, STJCE *S. VON COLSON*, de 10 de abril de 1984, C-14/83, p. 1909).

<sup>132</sup> STJCE *G. MULLIGAN*, de 20 de junio de 2002, C-313/99, apdo. 48; véanse igualmente, SSTJCE: *COMISIÓN c. LUXEMBURGO*, de 26 de octubre de 1995, C-151/94, p. 3.685, apdo. 18; *COMISIÓN c. BÉLGICA*, de 24 de marzo de 1994, C- 80/92, p. 1.019, apdo. 42.

<sup>133</sup> *Cfr.* las sentencias citadas en la nota previa; o las SSTJCE: *COMISIÓN c. ITALIA*, de 27 de abril de 2006, C-441/02, apdo. 76; *COMISIÓN c. ESPAÑA*, de 12 de enero de 2006, C-132/04, apdo. 35; *COMISIÓN c. BÉLGICA*, de 27 de febrero de 2003, apdo. 21. La descripción, por parte del TJCE, de las prácticas administrativas como «modificables por naturaleza a criterio de la Administración» debería ser matizada, según R. ALONSO GARCÍA, en Derechos nacionales que, como el español, exigen la motivación de la Administración basada en criterios objetivos, respetuosos con el principio mismo de seguridad jurídica y con el de igualdad. Es «el ámbito limitado de las prácticas administrativas (en la medida en que sólo cubren actividades que impliquen actividad administrativa) y, sobre todo, su –como regla general– falta de publicidad, lo que determina su falta de idoneidad para una correcta integración del Derecho comunitario en el ámbito interno (*ibid.*, p. 62, nota 197).

<sup>134</sup> SSTJCE: *COMISIÓN c. ITALIA*, de 16 de junio de 2005, C-456/03, apdo. 51; *COMISIÓN c. ITALIA*, 9 de febrero de 1994, C-119/92, p. 393; *COMISIÓN c. ALEMANIA*, de 23 de mayo de 1985, C-29/84, p. 1.661.

<sup>135</sup> STJCE: *COMISIÓN c. ALEMANIA*, de 20 de marzo de 1997, C-96/95.

de dicha relación<sup>136</sup>; e) que los Estados miembros deben abstenerse de tomar medidas contrarias a una Directiva también durante el período del plazo de transposición de la misma<sup>137</sup>; f) o, en fin, que clara y precisa debe ser también la información que los Estados deben proporcionar a la Comisión sobre las medidas de trasposición adoptadas<sup>138</sup>; etc.

2.2. El principio comunitario de seguridad jurídica impone a los Estados miembros la obligación de remover el Derecho interno incompatible con el comunitario (incluso si la norma comunitaria contradicha tiene efecto directo y –principio de primacía mediante– prevalece sobre la nacional contradictoria, provocando la inaplicación de ésta), pues lo contrario implicaría generar, para los sujetos de Derecho afectados, una situación de incertidumbre jurídica en cuanto a las posibilidades que se les reconocen para ampararse en el Derecho comunitario<sup>139</sup>. La forma de remoción de la norma incompatible es una cuestión que se deja –principio de autonomía institucional mediante– en manos de los Estados miembros<sup>140</sup>. No obstante, es posible señalar la regla de que «si la norma interna no es susceptible de aplicación en terreno extracomunitario deberá procederse a su expulsión formal del ordenamiento jurídico, vía –según admita cada sistema jurídico nacional– anulación o derogación; si por el contrario, admite un radio de acción extracomunitario, parece que, en principio, la vía idónea será la de la modificación normativa»<sup>141</sup>. En el ordenamiento español no existe la posibilidad de anular normas con fuerza de ley en atención a su anticomunitariedad (salvo el caso de los Decretos legislativos que incurran en *ultra vires* respecto de normas comunitarias), dado que el Tribunal Constitucional, órgano que monopoliza la función de controlar la «validez» de las normas con fuerza de ley, realiza su juicio en virtud de parámetros de constitucionalidad y no de comunitariedad (sin perjuicio de la incidencia indirecta que, por ejemplo, a través del artículo 10.2 CE, pueda tener el Derecho de la UE a efectos de constitucionalidad). Por otra parte, el juez nacional que actúa como juez comunitario, aunque puede controlar la comunitariedad de las normas de rango legal, sólo lo puede hacer utilizando el Derecho comuni-

<sup>136</sup> Véase, al respecto, por ejemplo, E. COBREROS MENDAZONA, «La modificación expresa de la Ley de Territorios Históricos...», *op. cit.*, apdo. VI.

<sup>137</sup> SSTJCE: *INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE*, C-126/96, apdos. 36-37; *K. ADENELER e.a.*, de 4 de julio de 2006, apdo. 21.

<sup>138</sup> STJCE: *COMISIÓN c. PAÍSES BAJOS*, 25 de mayo de 1982, C-96/81, p. 1971.

<sup>139</sup> SSTJCE: *COMISIÓN c. FRANCIA*, de 4 de abril de 1974, C-167/73, p. 359, apdo. 41; *COMISIÓN c. ITALIA*, de 25 de marzo de 1979, C-167/73; *COMISIÓN c. ITALIA*, de 15 de octubre de 1986, C-168/85, p. 2.945; *COMISIÓN c. LUXEMBURGO*, C-351/90, de 16 de junio de 1992, apdo. 18; *COMISIÓN c. LUXEMBURGO*, de 26 de octubre de 1995, C-151/94; *COMISIÓN c. FRANCIA*, de 13 de marzo de 1997, C-197/96, apdos. 14-16; *COMISIÓN c. PAÍSES BAJOS*, de 10 de mayo de 2001, C-144/99, apdos. 17 a 22; o *COMISIÓN c. ESPAÑA*, de 23 de febrero de 2006, C-205/04, apdo. 18.

<sup>140</sup> STJCE: *COMISIÓN c. BÉLGICA*, de 6 de mayo de 1980, C-102/79. Si bien el TJCE tiene excluida la vía de las instrucciones o circulares aclaratorias en la medida en que solo vinculan a la propia Administración y carecen de una publicidad adecuada (*COMISIÓN c. ITALIA*, de 15 de octubre de 1986, C-168/85, p. 2.945).

<sup>141</sup> R. ALONSO GARCÍA, *ibid.* p. 61.

tario como parámetro de eficacia/ineficacia en el caso concreto, y no como parámetro de validez. En otras palabras, no se puede anular la ley nacional anticomunitaria desde los parámetros de comunitariedad porque, mientras el Tribunal Constitucional, juez de constitucionalidad de la ley, ha decidido –véase, por ejemplo, la STC 28/1991, de 14 de febrero– no actuar como Juez comunitario, el juez nacional que actúa como juez de comunitariedad, el juez ordinario, sólo puede actuar contra la ley anticomunitaria inaplicándola en el caso concreto, sin efectos *erga omnes*). De otro modo, sí que es posible la anulación judicial de disposiciones y normas de rango reglamentario, la cual ha sido asumida con normalidad por la jurisdicción contencioso-administrativa (por ejemplo STS: de 15 de marzo de 1999, de 26 de enero de 2000, o la de 10 de junio de 2004; incluso sin que –STS español de 26 de junio de 2000–el hecho de que el reglamento en cuestión traiga cobertura de una ley interna sea obstáculo para dicho control)<sup>142</sup>.

Por otra parte, aunque relacionado con todo ello, hay que recordar además que, según tiene establecido el TJCE, ningún Juez nacional tiene el poder para realizar un juicio negativo de validez o de rechazo de las normas o actuaciones comunitarias, entre otras cosas, y precisamente, porque las divergencias entre los jueces nacionales acerca de la validez de los actos comunitarios supondrían una amenaza para la seguridad jurídica<sup>143</sup>.

2.3. Otro aspecto específico del principio comunitario de seguridad jurídica es el que aparece a la hora de analizar los efectos derivados precisamente de su contravención, especificidad que tendrá también su incidencia en el Derecho interno. Conviene distinguir a estos efectos si la contravención es producida por las instituciones comunitarias o si proviene de una autoridad estatal. A grandes rasgos: 2.3.a) Instituciones comunitarias: la infracción de un principio general del Derecho comunitario (incluido el de la seguridad jurídica) por parte de una actuación institucional implicaría –al menos si ésta es clara e insalvable– la invalidez de dicha actuación<sup>144</sup> (en la medida de su inconsistencia respecto al principio)<sup>145</sup>. Además, si la actuación genera daños y per-

<sup>142</sup> Sobre todo ello: R. ALONSO GARCÍA, *ibid.* p. 61 (quien señala además algunas posibles variaciones que podrían derivarse al respecto de la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre del TC, o, en su caso, de lo que sobre el tema apunta el *Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional*, de 16 de febrero de 2006; al respecto, del mismo autor: «La recepción del proceso de construcción europea según el informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional española», en *REDE*, 19, 2006, pp. 329 y ss.). Véase también, in extenso, del mismo autor: «El juez nacional como juez europeo a la luz del Tratado constitucional», en M. CARTABIA; B. DE WITTE y P. PÉREZ TREMPs (dirs.), *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 643 y ss.

<sup>143</sup> STJCE: *FOTO-FROST*, de 22 de octubre de 1987, C-314/85, pp. 4.199 y ss., apdo. 15. Lo que deberán hacer en caso de duda sobre la contracomunitariedad de una actuación es plantear la cuestión prejudicial de validez (art. 234 TCE). Sobre ello, entre otros: R. ALONSO GARCÍA, *El Juez español y el Derecho comunitario. Jurisdicciones constitucional y ordinaria frente a su primacía y eficacia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 217 y ss.; D. SARMIENTO, *Poder judicial e integración europea, op. cit.*, pp. 80 y ss.

<sup>144</sup> Al respecto, véase *infra* lo señalado en el apartado II.2.(a) al hablar de la «parametrización» del principio comunitario de seguridad jurídica y la jurisprudencia allí señalada.

<sup>145</sup> Véase, por ejemplo, en relación con medidas comunitarias invalidadas por infracción del principio de confianza legítima, entre otras SSTJCE: *A. VERLI-WALLACE*, 22 de septiembre de 1983, C-159/82, p. 2.711; *VON DEETZEN*, 28 de abril de 1988, C-170/86, p. 2.355; *MULDER*, de 28 de abril de 1988, C-120/86, p. 2321.

juicios, cosa no improbable en infracción del principio de confianza legítima, puede surgir la responsabilidad extracontractual de la Comunidad (*ex art. 288 TCE*)<sup>146</sup>. 2.3.b) Actuación estatal: merece la pena distinguir, al menos, dos supuestos: *i*) si una norma nacional viola dicho principio, deberá ser inaplicable (en la medida de su inconsistencia con respecto al principio comunitario); *ii*) y si la infracción del principio proviene de la no remoción estatal de la norma incompatible con el Derecho comunitario (o porque no implementa correctamente una directiva<sup>147</sup>, o porque la aplicabilidad directa del Reglamento se hace depender de que existan medidas nacionales que exijan su efectiva aplicación)<sup>148</sup>, entonces la infracción podría dar lugar a un recurso por incumplimiento del Derecho comunitario y acarrear la imposición de sanciones pecuniarias (arts. 226-228 TCE). Todo ello sin perjuicio de que, por añadidura, los daños causados por incumplimiento del Derecho comunitario (en este caso del principio comunitario de seguridad jurídica y/o de confianza legítima) pueden dar lugar a una responsabilidad patrimonial del Estado (incluso del Estado «legislador»<sup>149</sup>)<sup>150</sup>.

3. Finalmente, merece la pena también destacar otro importante aspecto que puede, llegado el caso, imprimir una cualificada especificidad al principio comunitario de seguridad jurídica, sea en relación con la actividad de las instituciones comunitarias, sea en relación con la actividad estatal en el ámbito comunitario. Nos referimos al hecho de que, aunque la estructura lógica de nuestro principio comunitario es también –como ocurre con su correlato en el

<sup>146</sup> Por ejemplo, SSTJCE: *CNTA c. COMISIÓN*, de 14 de mayo de 1975, C-74/74, p. 533; *SOFRIMPORT*, de 26 de junio de 1990, C-152/88, p. 2.477; *STPI QUILLER AND HEUSMANN*, 9 de diciembre de 1997, T-195 y 204/94, p. II-2.561. Todo ello, en el bien entendido, de que pueden existir actos comunitarios declarados nulos por lesionar la confianza legítima que, sin embargo, pueden no dar lugar a una condena de la Comunidad al resarcimiento del daño causado por los mismos por considerarse que el comportamiento de la Administración en el caso no era suficientemente grave (SSTJCE: *PESQUERÍAS DE BERMEJO, S. A. y otros c. COMISIÓN*, de 7 de mayo de 1992, asuntos acumulados C-258 y 259/90, p. 2.935; o *MULDER y otros c. CONSEJO y COMISIÓN*, de 19 de mayo de 1992, asuntos acumulados C-14/89 y 37/90, p. 3061). Véase, por ejemplo, los trabajos publicados al respecto en T. HENKELS y A. MCDONNELL (eds.), *The Action for Damages in Community Law*, La Haya, 1997.

<sup>147</sup> Como señala una reiterada jurisprudencia, «cada Estado miembro está obligado a dar cumplimiento a las Directivas de modo que responda plenamente a las exigencias de claridad y certeza de las situaciones jurídicas impuestas por el legislador comunitario, en interés de las personas afectadas establecidas en los Estados miembros. Con este fin, las disposiciones de una directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad exigidas» (SSTJCE: *COMISIÓN c. IRLANDA*, de 18 de octubre de 2001, C-354/99, apdo. 28; *COMISIÓN c. ITALIA*, de 4 de diciembre de 1997, C-207/96, p. 6.869, apdo. 26).

<sup>148</sup> STJCE: *LEONESIO*, de 17 de mayo de 1972, C-93/71, p. 287.

<sup>149</sup> Cuestión que, cuando menos, sería incierta (dada la existencia de diversas líneas jurisprudenciales y del debate doctrinal sobre la cuestión) si se tratase de la responsabilidad patrimonial del Estado que pudiera derivar de leyes inconstitucionales (en este nuestro caso, por infringir el principio de seguridad jurídica y/o confianza legítima), siempre que no fuera así previsto por la sentencia estimatoria del Tribunal Constitucional, o no se extendiera a supuestos no fenecidos con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC). Sobre el tema: E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en el Derecho español*, *op. cit.*, pp. 134 y ss.

<sup>150</sup> Sobre la responsabilidad extracontractual del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario, *vid supra* la jurisprudencia básica señalada al final del apartado II.3.1.

Derecho nacional español— la estructura típica de un condicional derrotable o no absoluto, en el ordenamiento comunitario (y en el nacional involucrado en la aplicación del mismo) pueden, sin embargo, surgir particularidades propiamente comunitarias a la hora de establecer y valorar los componentes de la ponderación que permitan determinar cuándo se puede excepcionar o no la obligación de respetar el principio. Apuntaremos esta cuestión en el subepígrafe siguiente.

#### 2.4. Contenido: obligación (comunitaria) «vencible» (defeasible)

En efecto, el principio general del Derecho comunitario de la seguridad jurídica, al igual que ocurre con el principio reconocido en el art. 9.3 CE, presenta también, en cuanto norma de principio, una estructura que denota obligaciones «*prima facie*», obligaciones que admiten excepciones implícitas derivables de otros principios<sup>151</sup>. Sin embargo, y pese a esta coincidencia inicial, el hecho es que a partir de aquí pueden surgir diferencias entre las *a priori* similares obligaciones que genera el principio de seguridad jurídica según está reconocido en el ordenamiento comunitario o en el Derecho nacional. Ello es debido a que, si bien ambos principios generan obligaciones «superables» o sujetas a excepciones, pueden existir diferencias en cuanto a los bienes jurídicos cuya protección puede, en atención a la oportuna ponderación de los intereses en conflicto, generar la excepción, o en cuanto a la valoración de esos bienes jurídicos. No cabe olvidar, dicho ahora de forma simple, que mientras el ordenamiento constitucional se fundamenta en los valores y principios típicos de un Estado social y democrático de Derecho, el ordenamiento comunitario se rige, básicamente, desde la idea de desarrollar y lograr la integración europea (léanse el artículo 2 TUE y el art. 2 TCE), de tal forma que este centro de gravedad teleológico puede llevarle, llegado el caso, a priorizar la protección de dicho fin antes que a preocuparse por valores como la justicia o el pluralismo político, o a propugnar la igualdad y la libertad más como instrumentos para lograr la integración que como fines en sí mismos<sup>152</sup>. Así pues,

<sup>151</sup> Al respecto *vid supra* apartado I.4. Véase, con respecto a nuestro principio: E. SHARPSTON, «Legitimate expectations and economic reality», *European Law Review*, 1990, pp. 105 y ss P. MENGOZZI, «La jurisprudencia comunitaria relativa a la protección de la confianza legítima ¿De un case by case balance of interests a un two step analysis approach?», *op. cit.*, pp. 3 y ss.; L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento...*, *op. cit.*, espec. pp. 153 y ss.; P. CRAIG, *EU Administrative Law*, *op. cit.*, pp. 623 y ss., 639-640 y 649 y ss.

<sup>152</sup> Es verdad, sin embargo, que el proceso de construcción europea, tras las sucesivas reformas de los Tratados operadas desde Maastricht, está evolucionando en la dirección de trascender esta lógica, especialmente a través de la jurisprudencia del TJCE, quien se está mostrando cada vez más sensible a la protección de los derechos fundamentales, incluso cuando colisionan con las libertades económicas [vid., por ejemplo, SSTJCE: *SCHMIDBERGER*, de 12 de junio de 2003, C-112/00, Rec. 5659 y ss.; *OMEGA*, de 14 de octubre de 2004, C-36/02, p. 9.609]. Véase, sobre el tema, por ejemplo, V. FERRERES COMELLA, «El juez nacional ante los derechos fundamentales europeos. Algunas reflexiones en torno a la idea de diálogo», en A. SAIZ ARNAIZ (dir.) y M. ZELAIÁ (coord.), *Integración europea y poder judicial*, *op. cit.*, pp. 254-255; J. A. HERNÁNDEZ CORCHETE, «La irrupción en la jurisprudencia del TJCE de los Derechos Fundamentales como límite de las libertades económicas o de cómo vuelve a escena la Doctrina *Solange*», en *REDE*, 19, 2006].

aunque no existen diferencias respecto al hecho de que la seguridad jurídica es también un bien jurídico no absoluto y ponderable, puede haberlas a la hora de realizar la ponderación y, por tanto, a la hora de determinar en qué casos puede o no ser excepcionada dicha seguridad jurídica<sup>153</sup>. Ello puede ocurrir así, tanto cuando el encargado de realizar la ponderación sea, en relación con la actividad comunitaria institucional, el TJCE, o cuando lo sea el Juez nacional en su calidad de «juez común» para la aplicación del Derecho comunitario en el orden interno.

---

<sup>153</sup> La necesidad de acudir a una operación de ponderación de los intereses en liza, con la seguridad jurídica y/o la protección de la confianza legítima (comunitariamente entendidas) en juego, puede aparecer en diversos casos y bajo diversas formas. Por ejemplo: cuando se trate de determinar cuál es el «plazo razonable» para que se pueda admitir una revocación de un acto declarativo «ilegal» de un derecho sin que ello vulnere el principio de confianza legítima, o cuando se pretende determinar si los fines perseguidos por una norma retroactiva son o no contrarios a esa confianza legítima, etc. Como ejemplos de asuntos en los que la protección del principio de seguridad jurídica y/o confianza legítima se ha visto involucrada en una operación de ponderación, véanse SSTJCE: *BÉLGICA c. FORUM 187 ASDL*, de 26 de junio de 2003, asuntos acumulados C-182/03R y C-217/03R, apdos. 69, 97 y 129; *COMISIÓN c. FRANCIA*, de 11 de abril de 2001, C-495/00, apdos. 81 y 85; *DE COMPTE*, de 17 de abril de 1997, C-90/95P, apdos. 37 y ss.; *CONSORZIO COOPERATIVE D'ABRUZZO*, 26 de febrero, 1987, C-15/85, p. 1005; ATJCE *REINO UNIDO c. COMISIÓN*, de 12 de julio de 1996, C-180/96, apdos. 49 y 90; *HOOGOVENS*, de 12 de julio de 1962, C-14/61, p. 485; *SNUPAT*, asuntos acumulados C-42 y 49/59, de 22 de marzo de 1961, pp. 99 y ss., espec. 159; STPI *STEPHEN*, de 5 de octubre de 2004, T-45/01, apdos. 59 y 67.