

**«El principio general de la seguridad jurídica en la jurisprudencia comunitaria europea: un punto de referencia para los tribunales latinoamericanos»**

**Orlando Mejía Herrera\***

**SUMARIO: I. Introducción, II. El principio de seguridad jurídica, A. El principio de publicidad normativa, B. El principio de no retroactividad, C. El principio de los derechos adquiridos, D. El principio de la confianza legítima, III. Consideraciones finales.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

El objetivo del presente trabajo es argumentar y probar (a título de idea científica) cómo la jurisprudencia comunitaria europea, desde sus primeros años, fundamentándonos en determinadas sentencias históricas o paradigmáticas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (a partir de ahora, Tribunal de Justicia<sup>1</sup>), se inspira en el «principio general de seguridad jurídica» para interpretar y aplicar el Derecho de la Unión Europea. Es decir, utilizando sus propios términos, califica al principio de seguridad jurídica como una «regla de Derecho que debe respetarse en la aplicación del Tratado»<sup>2</sup>.

Pero principalmente la idea científica a argumentar (en este tipo de investigación jurídica teórica o documental<sup>3</sup>) es cómo a efectos de su interpretación y aplicación el

---

\* Profesor Titular y Principal de Derecho Internacional Público, Derecho de Integración y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León (UNAN-León). Doctor en Derecho internacional por la Universidad de Alcalá (España). Profesor Titular de un Módulo Docente *Jean Monnet* de la Comisión Europea. Asociado del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional (IHLADI). Miembro fundador y Secretario General del Centro Interuniversitario Para Estudios de Integración (CIPEI) y director académico del primer Centro de Documentación Europea en Centroamérica, ambos con sede en la UNAN-León.

<sup>1</sup> Antiguo Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE).

<sup>2</sup> *TJCE, 6 de abril de 1962, de Geus en Videnbogerd (13/61, Rec. 1962, p. 89)*; edición especial española 1961-1963, p. 145.

<sup>3</sup> A diferencia de las investigaciones empíricas o de campo, ya sean estas cualitativas o cuantitativas, en las investigaciones teóricas o documentales (mayoritarias en la ciencia jurídica), y en las que se trabaja casi esencialmente con las fuentes formales directas e indirectas del Derecho, es «[...] preferible hablar de ideas científicas en sustitución de hipótesis [...]»: VILLABELLA ARMENGOL, C. M., *La Investigación y Comunicación Científica en la Ciencia Jurídica*, 1.<sup>a</sup> ed. Puebla, México, 2009, p. 112. Además, cuando se habla de «investigaciones teóricas o documentales» en la ciencia jurídica, no se debe cometer el grave error de confundirlas con meras «investigaciones bibliográficas» que, sin lugar a dudas, constituyen una etapa fundamental en el proceso de investigación (búsqueda de obras o publicaciones serias sobre el tema de investigación y que representen auténtica doctrina científica y no simples panfletos o trabajos prejuiciados sin valor científico), pero que en cualquier caso no constituyen toda la labor del sujeto investigador en las

Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha concretado el principio general de la seguridad jurídica en un conjunto de principios jurídicos más específicos. Nos referimos a los principios de publicidad normativa, de no retroactividad, de los derechos adquiridos y de la confianza legítima.

## II. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Con relación al contenido y la finalidad del principio de seguridad jurídica, primero es necesario enfatizar que, en palabras generales, «seguridad jurídica» equivale a «certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es Derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente lo será en el futuro». «Supone el conocimiento de las normas vigentes, pero también una cierta estabilidad del ordenamiento»<sup>4</sup>.

Igualmente, la jurisprudencia comunitaria europea ha manifestado de manera constante que el principio de seguridad jurídica requiere «una expresión inequívoca que permita a los interesados conocer sus propios derechos y obligaciones de modo claro y preciso»<sup>5</sup>. En otra ocasión, el Tribunal de Justicia ha expresado de forma evidente la íntima vinculación que existe entre el principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad comunitaria, como bases fundamentales de la Comunidad de Derecho, al declarar que el principio de seguridad jurídica, que forma parte del ordenamiento jurídico comunitario, exige que «la legislación comunitaria debe ser clara y su aplicación previsible para todos los interesados. Dicha exigencia de seguridad jurídica requiere que todo acto destinado a crear efectos jurídicos reciba su fuerza obligatoria de una disposición de Derecho comunitario que debe indicarse expresamente como base legal y que prescribe la forma jurídica que debe revestir el acto»<sup>6</sup>.

Es decir que el principio de seguridad jurídica constituye, en términos generales, una exigencia de certitud, claridad, precisión y previsibilidad en la elaboración de las disposiciones comunitarias. Esta exigencia, que se desprende de una reiterada

---

investigaciones teóricas o documentales jurídicas, pues además es indispensable la búsqueda, análisis y explicación de las otras fuentes del conocimiento del Derecho, en concreto de la legislación y de la jurisprudencia, para poder conocer todas las fuentes formales directas e indirectas o auxiliares del Derecho sobre el tema en cuestión.

<sup>4</sup> GARCÍA-ESCUADERO, P., «Seguridad jurídica», en C. MARTÍNEZ ESTERUELAS y F. DÍEZ MORENO (Dirs.), *Diccionario Espasa Jurídico*, Madrid, 2001, p. 1302.

<sup>5</sup> TJCE, 30 de enero de 1985, *Comisión/Dinamarca* (143/83, Rec. 1985, p. 427); edición especial española 1985 (I), p. 193. *Vid.*, en los mismos términos, TJ CE, 28 de octubre de 1999, *Comisión/Grecia* (C-187/98, Rec. 1999, p. I - 7713).

<sup>6</sup> TJCE, 16 de junio de 1993, *Francia/Comisión* (C-325/91, Rec. 1993, p. I - 3283).

jurisprudencia, es aplicable no sólo a las disposiciones comunitarias cuyos destinatarios sean los particulares, sino también a aquellas normas destinadas a los Estados miembros<sup>7</sup>.

Asimismo, según jurisprudencia constante, el carácter de certitud, claridad, precisión y previsibilidad de la legislación comunitaria como imperativo de seguridad jurídica, constituye una exigencia que se aplica con particular rigor cuando se trata de una normativa susceptible de comportar consecuencias financieras, con el fin de permitir a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que dicha legislación les impone<sup>8</sup>.

El principio de seguridad jurídica, como principio inherente a todo sistema jurídico organizado, tiene un contenido complejo, ya que dentro del mismo se engloban o encuentran su base otros principios o *subprincipios* que en su conjunto hacen posible la existencia de esa seguridad jurídica.

En ese sentido, es muy ilustrativa, a modo de ejemplo, la cita en el ámbito estatal de la jurisprudencia constitucional española para entender el contenido y la finalidad del principio de seguridad jurídica, señalándose que dicho principio

«[...] es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, 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>9</sup>.

Ese concepto, más o menos con la misma extensión, lo observamos en la jurisprudencia comunitaria europea cuando continuamente el principio de seguridad jurídica se expresa bajo principios más específicos que permiten concretar su alcance. O sea que el alcance del principio de seguridad jurídica se precisará en la medida en que se delimite el ámbito de acción de cada uno de esos principios específicos por medio de los cuales se formula en el ordenamiento del sistema comunitario<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Cf., entre otras, *TJCE*, 5 de octubre de 1999, *Países Bajos/Comisión* (C-84/96, *Rec.* 1999, p. I - 6547).

<sup>8</sup> *Vid.*, especialmente, *TJCE*, 15 de diciembre de 1987, *Francia/Comisión* (336/85, *Rec.* 1987, p. 5173); *TJCE*, 13 de marzo de 1990, *Comisión/Francia* (C-30/89, *Rec.* 1990, p. I - 691); *TJCE*, 27 de marzo de 1990, *Italia/Comisión* (C-10/88 *publicación sumaria*, *Rec.* 1990, p. I - 1229); *TJCE*, 15 de diciembre de 1987, *Dinamarca/Comisión* (348/85, *Rec.* 1987, p. 5225); *TJCE*, 1 de octubre de 1998, *Francia/Comisión* (C-232/96, *Rec.* 1998, p. I - 5699).

<sup>9</sup> *STC* 27/1981, de 20 de julio de 1981 («BOE» n.º 193, de 13 de agosto de 1981).

<sup>10</sup> PESCATORE afirma que el principio de seguridad jurídica «[e]stablece, a la vista del desorden de las situaciones legislativas y los intereses individuales, una preferencia por la certidumbre del derecho como primera condición de todo orden social; esto, dada tanto su objetividad normativa como la subjetividad de las situaciones individuales creadas en el respeto de la legalidad; esta última dimensión del principio roza con el de la “confianza legítima” y con el de los “derechos adquiridos”».

Es por eso que la seguridad jurídica se presenta como un principio fundamental, propio de una Comunidad de Derecho, pero que necesita concretarse en principios jurídicos «ejecutables» cuya razón de ser es reducir, en la medida de lo posible, las incertidumbres en la realización y aplicación de la regla jurídica (por ejemplo, el principio de la confianza legítima o de no retroactividad). Según las circunstancias, la sanción del principio de seguridad jurídica conduce a verificar especialmente la rectitud jurídica del acto inculminado o a garantizar la estabilidad de las situaciones jurídicas<sup>11</sup>.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia le niega un valor absoluto al principio de seguridad jurídica. Al incorporarlo, trata de conferirle un alcance que sea adecuado a los intereses y a los fines fundamentales del sistema comunitario, así como a las necesidades de cambio de su ordenamiento jurídico, para poder responder al carácter dinámico y a las nuevas realidades del proceso de integración. Así, por ejemplo, el Tribunal de Justicia ha tenido oportunidad de afirmar que

«[...] el principio de seguridad jurídica, por importante que sea, no tiene un valor absoluto, sino que su aplicación debe conciliarse con la del principio de legalidad; que la cuestión de determinar cuál de estos principios debe prevalecer en cada caso depende de la ponderación del interés público y de los intereses privados en juego»<sup>12</sup>.

---

En sus motivaciones, estos tres principios se confunden fácilmente, sin que sea posible definir la parte respectiva de cada uno de ellos»: PESCATORE, P., «Los principios Generales del Derecho como fuente del Derecho Comunitario», en *Noticias C.E.E.*, n.º 40 (1988), 39-54, p. 43. Por ejemplo, en esa línea se afirma que mientras «el principio de seguridad jurídica hace referencia a un ordenamiento jurídico merecedor de confianza y estable y tiene, por ello, un contenido objetivo, el principio de confianza legítima se determina en las situaciones individuales. Según este principio, la autoridad pública que infunde a los particulares confianza en la estabilidad de sus decisiones no puede, súbitamente, adoptar una medida que contraríe tal confianza, excepto cuando un interés público superior así lo exija.

Ahora bien, debe señalarse que no siempre es fácil distinguir el principio de confianza legítima del principio de seguridad jurídica y que el recurso a uno u otro principio en la jurisprudencia comunitaria no siempre se apoya en conceptos precisos»: MOITINHO DE ALMEIDA, J. C., «La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», trad. de B. Andrés Ordax, en G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS y D. J. LIÑÁN NOGUERAS (Dir.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, 1.ª ed., Madrid, 1993, 97-132, pp. 123 *in fine* y ss.

<sup>11</sup> MEHDI, R., «Variations sur le principe de sécurité juridique», en *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2006, 177-198, p. 183.

<sup>12</sup> TJCE, 22 de marzo de 1961, SNUPAT/Alta Autoridad (42/59 y 49/59, Rec. 1961, p. 99); edición especial española 1961-1963, p. 53. En consecuencia, se dice «[...] que el órgano judicial [comunitario] no busca la seguridad jurídica a cualquier costo. Por eso no atribuye al principio un valor absoluto individualizado ni lo aplica desconectado de los intereses generales. Si admitiese su valor absoluto individualizado, ello supondría fosilizar situaciones, con lo cual se llegaría hasta límites insostenibles»: CHUECA SANCHO, A. G., «Los principios generales del Derecho en el ordenamiento comunitario», en *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 3 (1983), 863-896, p. 878.

También la jurisprudencia constitucional española admite que «el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada

Es decir que, en última instancia, será el Tribunal de Justicia el que tendrá que balancear en cada caso cuál de estos dos principios fundamentales (seguridad jurídica y legalidad comunitaria) tiene prevalencia, dependiendo del peso que tenga el interés privado (protegido por el principio de seguridad jurídica) y el interés público comunitario (protegido por el principio de legalidad).

Desde una perspectiva jurisprudencial, en el plano comunitario el principio de seguridad jurídica lo encontramos conectado particularmente con los principios de publicidad de las normas, de no retroactividad, de respeto de los derechos adquiridos y de protección de la confianza legítima. Ahora, si bien es cierto que el principio de seguridad jurídica se manifiesta tácitamente bajo estos principios más específicos que delimitan su alcance, también es cierto que en algunas ocasiones dicho principio ha sido formulado expresamente como tal por la jurisprudencia comunitaria —sin importar el hecho de que no presenta una significación y alcance particular— con el objetivo de dar soluciones apropiadas a hechos que se le han presentado, pero interpretando el mencionado principio en función de los objetivos y los fines fundamentales del sistema comunitario.

Como ejemplo de lo anterior, el Tribunal de Justicia ha declarado que «sería contrario al principio general de seguridad jurídica deducir, del carácter no definitivo de la validez de los acuerdos notificados, la conclusión de que mientras la Comisión no se haya pronunciado a su respecto en virtud del apartado 3 del artículo 85 del Tratado [después antiguo art. 81 TCE; ahora art. 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea], su eficacia no será plena»<sup>13</sup>. En este caso, el Tribunal de Justicia interpreta el principio de seguridad jurídica como tal, sin relacionarlo expresamente con alguno de los principios específicos que precisan su alcance.

### **A) El Principio de Publicidad Normativa**

En el ordenamiento jurídico comunitario, el principio de seguridad jurídica tiene una primera formulación tácita cuando se conecta con el *principio de publicidad de las normas comunitarias*. En esta línea, la jurisprudencia comunitaria destaca

«que, en efecto, un principio fundamental del ordenamiento jurídico comunitario [el principio de publicidad normativa] exige que un acto que

---

momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso»: *STC 126/1987, de 16 de julio de 1987* («BOE» n.º 191, de 11 de agosto de 1987).

<sup>13</sup> *TJCE, 9 de julio de 1969, Portelange (10/69, Rec. 1969, p. 309)*; edición especial española 1967-1969, p. 353.

emana de los poderes públicos no sea oponible a los justiciables antes de que éstos tengan la posibilidad de conocerlo»<sup>14</sup>.

De ahí que para su entrada en vigor, los actos de las instituciones comunitarias deban previamente publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea de conformidad a lo establecido en el artículo 297 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El principio de publicidad de las normas persigue que los destinatarios de las mismas tengan la posibilidad de conocerlas antes de su entrada en vigor, por lo que siempre se procura un plazo que posibilite un conocimiento generalizado de la norma comunitaria, *vacatio legis*, y que corre entre la fecha de publicación y la fecha en que iniciará su vigencia.

Es por ello que el Tribunal de Justicia es muy estricto al momento de admitir la «vigencia inmediata» de las normas comunitarias, exigiendo «serias razones» que justifiquen la coincidencia de la fecha de entrada en vigor con la fecha de publicación.

Más concretamente, el Tribunal ha declarado

«que no se puede recurrir sin motivo al procedimiento de la entrada en vigor inmediata, pues ello sería contrario a un legítimo afán de seguridad jurídica. [La vigencia inmediata sólo puede estar justificada en aquellos casos en que existan] serias razones para considerar que toda demora entre la publicación y la entrada en vigor» puede causar un perjuicio a la Comunidad<sup>15</sup>.

De acuerdo con una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, una vez realizada la «publicación obligatoria» en el Diario Oficial de la Unión Europea, las disposiciones comunitarias correspondientes constituyen, «a partir del momento de su publicación, el único Derecho positivo en la materia [de que se trate], cuyo conocimiento se presume»<sup>16</sup>.

De esta manera queda asegurada una presunción *iuris et de iure* sobre el conocimiento del Derecho comunitario positivo que se deriva del funcionamiento de las instituciones al ejercer sus competencias de integración, y, por lo tanto, ningún destinatario de las normas comunitarias puede alegar ignorancia de las mismas como causa de justificación de su incumplimiento una vez iniciada su vigencia. Pero es oportuno aclarar que la falta de publicación de los actos normativos de las instituciones comunitarias, en los

---

<sup>14</sup> TJCE, 25 de enero de 1979, *Racke* (98/78, Rec. 1979, p. 69); edición especial española 1979 (I), p. 61.

<sup>15</sup> TJCE, 13 de diciembre de 1967, *Neumann* (17/67, Rec. 1967, p. 571); edición especial española 1967-1969, p. 131.

<sup>16</sup> TJCE, 12 de julio de 1989, *Binder/Hauptzollamt Bad Reichenhall* (161/88, Rec. 1989, p. 2415). Cf., igualmente, TPI, 5 de junio de 1996, *Günzler Aluminium/Comisión* (T-75/95, Rec. 1996, p. II - 497).

casos que el mismo ordenamiento exige tal requisito, sólo perjudica su aplicabilidad o eficacia y no su validez<sup>17</sup>.

Por último, el Tribunal ha declarado que un acto comunitario debe considerarse publicado en el conjunto de la Comunidad en la fecha que lleva el número del Diario Oficial que contiene el texto de ese acto normativo. En todo caso, si eventualmente se prueba que la fecha en la cual el número estaba efectivamente disponible no corresponde con la fecha que figura sobre el número, debe tenerse en cuenta la fecha de publicación efectiva<sup>18</sup>.

## **B) El Principio de no Retroactividad**

Por otra parte, el principio de seguridad jurídica se encuentra emparentado con el *principio de no retroactividad de las disposiciones comunitarias*. De acuerdo con una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la regla general en el ordenamiento jurídico comunitario es la irretroactividad de las disposiciones normativas en cuanto a su ámbito de aplicación temporal. Excepcionalmente se pueden aplicar de manera retroactiva (sobre situaciones jurídicas ya consolidadas bajo el imperio de normas precedentes) cuando lo exija el fin perseguido (un objetivo de interés general) y se respete la confianza legítima de los interesados (por ejemplo, estableciendo previamente medidas transitorias en un plazo razonable o, en su defecto, medidas compensatorias según el caso), vinculándose, en este último extremo, con otro de los principios fundamentales relacionados estrechamente con el principio de seguridad jurídica como lo es el llamado principio de protección de la confianza legítima:

«si bien, por regla general, el principio de seguridad jurídica se opone a que un Reglamento entre en vigor en una fecha anterior a su publicación, puede ser de otro modo, con carácter excepcional, siempre que lo exija el fin perseguido y se respete debidamente la confianza legítima de los interesados»<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Cf. TJCE, 29 de mayo de 1974, *Hauptzollamt Bielefeld/König* (185/73, Rec. 1974, p. 607). El Tribunal reafirmó, refiriéndose al principio de publicidad de las normas comunitarias como principio fundamental del ordenamiento jurídico comunitario, que la publicación tardía de un acto comunitario en el Diario Oficial no influye en la validez de dicho acto: TJCE, 23 de noviembre de 1999, *Portugal/Consejo* (C-149/96, Rec. 1999, p. I - 8395).

<sup>18</sup> Vid., especialmente, *asunto Racke*, loc. cit. y TJCE, 25 de enero de 1979, *Decker* (99/78, Rec.1979, p. 101).

<sup>19</sup> *Asunto Racke*, loc. cit. En el mismo sentido vid. *asunto Decker*, loc. cit. Posteriormente aplicó dicha doctrina no sólo a los Reglamentos en particular, sino también a los actos comunitarios de carácter normativo en general, señalando «que, si bien, por regla general, el principio de seguridad jurídica se opone a que el inicio del período de validez de un acto comunitario se establezca en una fecha anterior a la de su publicación,

Por tanto, el principio de protección de la confianza legítima funciona como un principio limitativo de los efectos de una disposición comunitaria en los casos en que, de manera excepcional, dicha disposición se aplique retroactivamente<sup>20</sup>.

Ahora bien, la jurisprudencia comunitaria ha dejado claro que la regla general de no retroactividad de las normas comunitarias se aplica a las disposiciones normativas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, ya que cuando la nueva disposición sea susceptible de generar una situación jurídica más beneficiosa para el interesado, no existe problema alguno en admitir su aplicación retroactiva siempre y cuando esté garantizado el respeto de la confianza legítima:

«se puede admitir la aplicación retroactiva en la medida en que sea susceptible de implicar una situación jurídica más favorable para el interesado y en la medida en que la confianza legítima de éste sea debidamente respetada»<sup>21</sup>.

De ahí que, por ejemplo, el Derecho comunitario no se oponga a la aplicación retroactiva de sus disposiciones en virtud del principio, conocido en el Derecho nacional, de la retroactividad de la ley penal más favorable, cuando, llegado el caso, proceda dicha aplicación, incluso cuando el Derecho comunitario no establezca obligación alguna en este sentido<sup>22</sup>.

Con relación a la «aplicación inmediata» de las nuevas disposiciones legislativas, el Tribunal de Justicia ha manifestado constantemente que las leyes modificativas de una disposición legislativa se aplican, salvo derogación, a los efectos futuros de las situaciones originadas bajo el imperio de la ley anterior<sup>23</sup>, recordando, además, que la aplicación de

---

con carácter excepcional puede no ser así cuando lo exija el objetivo que deba alcanzarse y se respete debidamente la confianza legítima de los interesados»: *TJCE, 19 de mayo de 1982, Staple Dairy Products (84/81, Rec. 1982, p. 1763)*; edición especial española 1982 (I), p. 527. *Cf.*, en la misma línea, *TJCE, 16 de febrero de 1982, Rumi/Comisión (258/80, Rec. 1982, p. 487)*; *TJCE, 30 de septiembre de 1982, Raquette Frères/Consejo (110/81, Rec. 1982, p. 3159)*; edición especial española 1982 (II), p. 993; *TJCE, 14 de julio de 1983, Meiko (224/82, Rec. 1983, p. 2539)*; *TJCE, 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (C-143/88 y C-92/89, Rec. 1991, p. I - 415)*; *TJCE, 11 de julio de 1991, Crispoltoni (C-368/89, Rec. 1991, p. I - 3695)*; *TJCE, 20 de noviembre de 1997, Moskof (C-244/95, Rec. 1997, p. I - 6441)*.

<sup>20</sup> *Cf.* WAELBROECK, D., «Le principe de la non-rétroactivité en droit communautaire à la lumière des arrêts “isoglucose”», en *revue trimestrielle de droit européen*, n.º 3 (1983), 363-392, pp. 380-391.

<sup>21</sup> *TJCE, 22 de abril de 1997, Road Air (C-310/95, Rec. 1997, p. I - 2229)*.

<sup>22</sup> *Vid. TJCE, 29 de octubre de 1998, Awoyemi (C-230/97, Rec. 1998, p. I - 6781)*.

<sup>23</sup> *Cf.*, entre otras, *TJCE, 4 de julio de 1973, Westzucker (1/73, Rec. 1973, p. 723)*; *TJCE, 14 de abril de 1970, Brock (68/69, Rec. 1970, p. 171)*; *TJCE, 10 de julio de 1986, Licata/CES (270/84, Rec. 1986, p. 2305)*; *TJCE, 29 de junio de 1999, Butterfly Music (C-60/98, Rec. 1999, p. I - 3939)*.



este principio no puede ser impedida, *de manera general*, por el alcance que pueda tener el principio fundamental del respeto de la confianza legítima<sup>24</sup>.

### **C) El Principio de los Derechos Adquiridos**

Igualmente, el principio de seguridad jurídica está íntimamente ligado al *principio del respeto de los derechos adquiridos*. En este sentido, por ejemplo, el Tribunal de Justicia ha recordado en su jurisprudencia que la suspensión o retirada a título retroactivo de un *acto legal* de las instituciones comunitarias, que ha conferido derechos subjetivos o ventajas similares, es contrario a los principios generales del Derecho<sup>25</sup>.

También cuando se retira un *acto ilegal* que confiere derechos subjetivos o ventajas similares, si bien conlleva siempre un efecto de anulación *ex nunc*, no puede comportar, en ciertos casos, por razón de los derechos adquiridos, un efecto *ex tunc*<sup>26</sup>.

Ahora bien, la doctrina del Tribunal de Justicia es clara en manifestar que sólo se pueden invocar como derechos adquiridos los derechos subjetivos o individuales. Es decir, más específicamente, únicamente se entienden como derechos adquiridos los llamados derechos fundamentales establecidos o reconocidos por el Derecho comunitario. En consecuencia, el principio de protección de los derechos adquiridos se encuentra conectado con los principios de no retroactividad y de protección de los derechos fundamentales.

En ese sentido, la jurisprudencia comunitaria cuidadosamente sólo incluye dentro del término «derechos adquiridos» los derechos fundamentales y no las ventajas provenientes de las políticas comunitarias, especialmente en materia económica, ya que de lo contrario se podría paralizar gravemente el funcionamiento de las instituciones comunitarias en la regulación de las actividades económicas que son esencialmente variables. Por tanto, en

---

<sup>24</sup> Cf., entre otras, *TJCE, 14 de enero de 1987, Alemania/Comisión (278/84, Rec.1987, p. 1)*; *TJCE, 20 de septiembre de 1988, España/Consejo (203/86, Rec.1988, p. 4563)*; *TJCE, 22 de febrero de 1990, Busseni (C-221/88, Rec. 1990, p. I - 495)*; *TJCE, 29 de junio de 1999, Butterfly Music (C-60/98, Rec. 1999, p. I - 3939)*.

<sup>25</sup> Vid. *TJCE, 22 de septiembre de 1983, Verli-Wallace/Comisión (159/82, Rec. 1983, p. 2711)*.

<sup>26</sup> *TJCE, 1 de junio de 1961, Simon/Tribunal de Justicia (15/60, Rec. 1961, p. 225)*. En vista de proteger estos derechos adquiridos, el retiro retroactivo de un acto ilegal debe estar sometido a condiciones estrictas: a) el retiro del acto ilegal debe darse dentro de un plazo razonable; b) el autor del acto ilegal debe proceder, bajo el control del Tribunal de Justicia, a una evaluación general de todos los intereses en juego. Como ya se señaló, esta verdadera confrontación del interés público comunitario con los intereses privados hará, al fin de cuenta, inclinar la balanza ya sea del lado del principio de legalidad —lo cual ocasionará un retiro retroactivo—, ya sea del lado del principio de seguridad jurídica —lo cual producirá una abrogación sólo para el futuro.

Se trata de oponer concretamente el interés del particular por mantener una situación, que él podía tener por adquirida, con el interés de la Comunidad por ver respetar las reglas dentro del ámbito en cuestión y por ver restablecer la legalidad: Conclusiones del Abogado General Jean Mischo en el *asunto Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisión (15/85, Rec. 1987, p. 1005)*.

caso que exista necesidad de cambio en el sistema normativo comunitario, sólo los derechos individuales o fundamentales pueden ser protegidos como derechos adquiridos.

Siguiendo aquella línea jurisprudencial, el Tribunal ha manifestado que no constituyen derechos fundamentales, y en consecuencia no constituyen derechos adquiridos, las ventajas que se derivan a favor de los particulares del establecimiento de la organización común de mercados y de las que disfrutó en un momento determinado, ya que «[d]icha organización común es sustancialmente variable en función de los factores económicos que influyen en la marcha de los mercados, así como de la orientación general de la Política Agrícola Común»<sup>27</sup>.

Es por eso que en el sistema comunitario sólo se pueden invocar como derechos adquiridos los derechos fundamentales y no las ventajas que puedan derivarse de actos comunitarios de carácter normativo que contienen medidas de política económica como es el caso de la organización común de mercados en el sector agrario.

#### **D) El Principio de la Confianza Legítima**

Por último, dentro del conjunto de principios que se derivan del principio más general de la seguridad jurídica, encontramos el *principio de protección de la confianza legítima*, considerado como uno de los principios fundamentales del sistema comunitario que ha sido acuñado por la jurisprudencia comunitaria europea, aunque si bien sus orígenes se localizan en el ordenamiento jurídico de la República Federal de Alemania.

Con relación al principio de protección de los derechos adquiridos, se decía, cabe recordar, que solamente se pueden invocar como «derechos adquiridos» los derechos fundamentales y no las ventajas que se puedan derivar en un momento determinado de las políticas comunitarias en materia de regulación económica en favor de los operadores económicos.

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina del Tribunal de Justicia, en el marco de una reglamentación económica en el sistema comunitario si bien no se puede alegar el principio de los derechos adquiridos, sí cabe la posibilidad de invocar el principio de la protección de la confianza legítima. Es decir que mientras el principio de protección de los derechos adquiridos protege «derechos subjetivos» (que forman parte del patrimonio jurídico de las

---

<sup>27</sup> TJCE, 27 de septiembre de 1979, *Eridania* (230/78, Rec. 1979, p. 2749); edición especial española 1979 (III), p. 1353. Más concretamente, el Tribunal ha declarado que «una empresa no puede invocar un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja que para ella resulte de una organización de mercado tal y como existe en un momento determinado»: TJCE, 21 de mayo de 1987, *Rau/BALM* (133 a 136/85, Rec. 1987, p. 2289). *Vid.*, en el mismo sentido, TJCE, 5 de octubre de 1994, *Alemania/Consejo* (C-280/93, Rec. 1994, p. I - 4973); TJCE, 10 de marzo de 1998, *Alemania/Consejo* (C-122/95, Rec. 1998, p. I - 973).

personas), el principio de protección de la confianza legítima protege «intereses legítimos» (protección de una situación existente en la medida en que no sea un obstáculo para la salvaguardia del interés público).

En cualquier caso, es necesario precisar que, de acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, si bien el principio de protección de los derechos adquiridos protege «derechos subjetivos» (más específicamente derechos fundamentales), también es importante subrayar que el ejercicio de dichos derechos (aunque no su existencia) puede sufrir restricciones de manera proporcional a la necesidad de alcanzar efectivamente un objetivo de interés general perseguido por la Comunidad.

Por su parte, el principio de protección de la confianza legítima procura la protección de una situación jurídica existente en el sentido de permitir su modificación o supresión acompañándola de medidas transitorias, en particular en el ámbito comunitario económico, pero sólo en la medida en que no exista un interés público perentorio que obligue a la supresión o modificación inmediata o retroactiva de dicha situación.

Así, por ejemplo, el principio de protección de la confianza legítima se aplica en el ámbito de la normativa económica (donde prácticamente se agota la utilidad de este principio en el plano comunitario), como es el caso de la organización común de los mercados agrícolas, cuando, salvo que exista un «interés público perentorio», una normativa comunitaria no puede ser suprimida con efecto inmediato o retroactivo y sin previo aviso, sino que se deben adoptar, por parte de la institución comunitaria correspondiente, medidas transitorias destinadas a proteger la confianza que los agentes u operadores económicos pudieran legítimamente tener en la normativa en cuestión. Es decir que la protección a que pueden aspirar los agentes económicos, por razón de su confianza legítima, es, únicamente, la consistente en no sufrir pérdidas como consecuencia de la supresión o modificación de dicha normativa o a ser indemnizados en caso de sufrir pérdidas<sup>28</sup>.

Esta jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de protección de la confianza legítima aplicado en el ámbito de la normativa económica comunitaria, la encontramos formulada de manera clara y precisa en el *asunto Tomadini*:

---

<sup>28</sup> Vid. TJCE, 14 de mayo de 1975, CNTA/Comisión (74/74, Rec. 1975, p. 533); edición especial española 1975, p. 159. La confianza digna de protección debe ser legítima. La apreciación de la legitimidad corresponde al juez que dispone para ello de un fuerte instrumento de regulación, sobre todo en Derecho comunitario económico. La confianza teniendo un carácter subjetivo, obliga al juez, a partir de hipótesis concretas, a realizar una interpretación de la legitimidad. Dos parámetros son esenciales para apreciar la legitimidad de la confianza: la imprevisibilidad normativa y el balance de los intereses en juego (el interés particular y el interés público comunitario): GAUTRON, J.-C., «Le principe de protection de la confiance légitime», en *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, op. cit., 199-218, p. 216.

«Considerando que, en el marco de una normativa económica como la de las organizaciones comunes de mercados agrícolas, en caso de que las Instituciones comunitarias, para tener en cuenta situaciones individuales, hayan dictado una normativa específica que, a cambio de ciertas obligaciones que los operadores económicos asumen frente a la autoridad pública, permita a éstos por lo que respecta a operaciones contratadas definitivamente, asegurarse contra las variaciones, necesariamente frecuentes, de las modalidades de aplicación de la organización común, el principio de protección de la confianza legítima prohíbe a las referidas Instituciones modificar dicha normativa sin acompañarla de medidas transitorias, a menos que un interés público perentorio se oponga a la adopción de dicha medida»<sup>29</sup>.

Tomando como base la jurisprudencia comunitaria europea, «puede decirse que se infringe la confianza legítima cuando la norma cuestionada entra en vigor por sorpresa, sin que los sujetos económicos que van a sufrirla estén advertidos, y sin medidas transitorias o compensatorias»<sup>30</sup>, excepto que un «interés público perentorio» impida la adopción de dichas medidas.

Por eso, de acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, los operadores económicos tienen derecho, con base al principio de protección de la confianza legítima y siempre que no exista un interés público que se oponga, a que, en caso que se requiera modificar una situación existente en el ámbito del Derecho comunitario económico y en cuya estabilidad dichos operadores confiaban legítimamente<sup>31</sup>, se adopten medidas transitorias o períodos

---

<sup>29</sup> TJCE, 16 de mayo de 1979, Tomadini (84/78, Rec. 1979, p. 1801); edición especial española 1979 (II), p. 945.

<sup>30</sup> GARCÍA MACHO, R., «Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 56 (1987), 557-571, p. 571. Por eso se señala que «[e]l reconocimiento de una violación del principio de protección de la confianza legítima aparece así como la reacción del juez que sanciona la utilización, regular en sí misma por el autor de la norma jurídica cuestionada, de sus poderes de normación en condiciones que sorprenden la confianza que los destinatarios de la norma discutida podían legítimamente tener en que el marco jurídico de desenvolvimiento de su actividad no sería modificado sin, al menos, la adopción de ciertas medidas transitorias»: CASTILLO BLANCO, F. A., «El principio europeo de confianza legítima y su incorporación al Ordenamiento Jurídico español», en *Noticias de la Unión Europea*, n.º 205 (2002), 29-54, p. 42. Este autor sigue al pie de la letra la noción pionera de «confianza legítima» proporcionada por HUBEAU, F., «Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes», en *Cahiers de droit européen*, n.ºs 2-3 (1983), 143-162, p. 144.

<sup>31</sup> En este sentido, el Tribunal de Justicia ha manifestado que el principio de la confianza legítima tiene por fin proteger a cualquier particular que se encuentre en una situación de la que se pueda deducir que la Administración le ha hecho concebir esperanzas fundadas: *vid. TJCE, 19 de mayo de 1983, Mavridis/Parlamento (289/81, Rec. 1983, p. 1731)*. Igualmente, el antiguo Tribunal de Primera Instancia declaró: «Cualquier operador económico al que una Institución haya hecho concebir esperanzas fundadas tiene la posibilidad de invocar el principio de protección de la confianza legítima»: *TPI, 14 de julio de 1997, Interhotel/Comisión (T-81/95, Rec. 1997, p. II - 1265)*.

razonables de *vacatio legis* con el fin de proteger sus operaciones económicas realizadas, de forma definitiva, bajo el amparo de la normativa anterior y así poder adaptarse a la nueva situación, o a que se implementen medidas compensatorias o indemnizatorias por pérdidas sufridas. En cualquier caso, *los agentes económicos no pueden exigir que se mantenga sin modificación una situación económica existente*. Este último extremo el Tribunal de Justicia lo confirma con los siguientes términos:

«[...] el principio de protección de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad, pero los operadores económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las Instituciones comunitarias, especialmente en un ámbito como el de las organizaciones comunes de mercados, cuyo objeto requiere una constante adaptación en función de las variaciones de la situación económica»<sup>32</sup>.

En conclusión, las líneas directrices que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para poder invocar efectivamente el principio de protección de la confianza legítima en el ordenamiento del sistema comunitario son, en palabras de Hubeau, las siguientes: a) la medida o disposición normativa criticada debe entrar en vigor de forma

---

«El principio de protección de la confianza legítima de los particulares en el ámbito del Derecho público limita la actividad del poder público, para impedir que éste destruya sin razón suficiente la confianza que su actuación haya podido crear en los ciudadanos sobre la estabilidad de una determinada situación jurídica»: SANZ RUBIALES, I., «El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 7 (2000), 91-122, p. 92.

<sup>32</sup> TJCE, 14 de octubre de 1999, *Atlanta/Comunidad Europea (C-104/97 P, Rec. 1999, p. I - 6983)*. Es muy oportuna la cita de SANZ RUBIALES, *loc. cit.*, p. 94, sobre la incidencia del principio fundamental de protección de la confianza legítima en el Derecho comunitario, especialmente en la limitación del poder normativo comunitario en el ámbito del Derecho económico, y el necesario equilibrio que debe existir entre los intereses de los operadores económicos en el marco de los mercados comunitarios y el interés público de la Comunidad:

«El ámbito material “natural” de la aplicación del principio es, sobre todo, el derecho económico. La confianza legítima tiene especial relevancia para el desenvolvimiento de un ordenamiento jurídico basado en el libre mercado, en el que los operadores económicos —y, en general, todos los ciudadanos— necesitan un marco jurídico relativamente estable para poder proyectar, con alguna certeza [o seguridad jurídica], las diversas operaciones, compromisos e inversiones económicas.

»Pero, a la vez, para que el derecho económico sea realista en sus soluciones, deberá ser lo suficientemente flexible y dinámico como para adaptarse a los rápidos cambios del mercado y evitar la especulación, regulando con celeridad las diversas situaciones y adoptando disposiciones de aplicación inmediata o, incluso —con cierta frecuencia— correcciones *a posteriori*, en relación con un modelo previsto.

»En definitiva, el principio de protección de la confianza legítima en el derecho comunitario económico debe cohonstar el necesario dinamismo del ordenamiento para adaptarse a las diversas circunstancias con una mínima estabilidad de las reglas que disciplinan el mercado».

inmediata (o retroactiva) y sin advertencia, sin régimen transitorio; b) dicha normativa debe ser imprevisible para su destinatario (operador económico), lo cual implica que dicho operador no debe haber tenido conocimiento de la medida proyectada por cualquier canal que sea o incluso haberla presentado adoptando precauciones para ciertas operaciones comerciales y no para otras<sup>33</sup>; c) la medida criticada no debe, además, estar justificada por un interés público perentorio, ya que en caso de existir dicho interés no caben medidas transitorias; y d) este principio fundamental sólo sirve para proteger un *interés legítimo*, a juicio del Tribunal de Justicia en cada caso, por lo que no es posible invocarlo para salvar operaciones económicas especulativas, nefastas para el buen funcionamiento del mercado único<sup>34</sup>.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

Se puede finalizar reafirmado que efectivamente el principio de seguridad jurídica, como principio inherente a todo sistema jurídico debidamente organizado, tiene un contenido complejo, ya que dentro del mismo encuentran su base otros principios o *subprincipios* que en su conjunto hacen posible la existencia de esa indispensable seguridad jurídica.

Es decir que el principio de seguridad jurídica es una especie de *super principio* o de *macro principio* en la medida en que contiene otros principios fundamentales que, considerados globalmente, permiten configurar esa seguridad jurídica como medio para alcanzar y, en su caso, proteger en el ordenamiento jurídico la igualdad, la justicia y la libertad dentro de un mundo social en continua evolución.

#### Resumen

En el sistema de la integración europea, el principio de la seguridad jurídica se presenta como un principio fundamental, propio de una Comunidad de Derecho, pero que necesita concretarse en principios jurídicos «ejecutables» cuya razón de ser es reducir, en la medida de lo posible, las incertidumbres en la realización y aplicación de la regla jurídica (por ejemplo, el principio de la confianza legítima o de no retroactividad). Según las circunstancias, la aplicación del principio de seguridad jurídica conduce a verificar

---

<sup>33</sup> Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando un operador económico prudente y sagaz está en condiciones de prever la adopción de una disposición comunitaria rigurosa que puede afectar sus intereses, no podrá invocar el principio de protección de la confianza legítima cuando dicha disposición sea adoptada: *TJCE, 1 de febrero de 1978, Lührs (78/77, Rec. 1978, p. 169)*. *Vid.*, en el mismo sentido, *TJCE, 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens/Comisión (265/85, Rec. 1987, p. 1155)*.

<sup>34</sup> HUBEAU, *loc. cit.*, p. 162.

especialmente la rectitud jurídica del acto incriminado o a garantizar la estabilidad de las situaciones jurídicas.

Desde una perspectiva jurisprudencial, en el Derecho de la Unión Europea el principio de seguridad jurídica lo encontramos conectado particularmente con los principios de publicidad de las normas, de no retroactividad, de respeto de los derechos adquiridos y de protección de la confianza legítima. Ahora, si bien es cierto que el principio de seguridad jurídica se manifiesta tácitamente bajo estos principios más específicos que delimitan su alcance, también es cierto que en algunas ocasiones dicho principio ha sido formulado expresamente como tal por la jurisprudencia comunitaria —sin importar el hecho de que no presenta una significación y alcance particular— con el objetivo de dar soluciones apropiadas a hechos que se le han presentado, pero interpretando el mencionado principio en función de los objetivos y los fines fundamentales del sistema comunitario europeo. En cualquier caso, la jurisprudencia comunitaria europea constituye también en esta materia un punto de referencia inevitable para los tribunales latinoamericanos.

### **Abstract**

In the European integration system, the principle of legal certainty constitutes a fundamental principle, typical of a Community based on law. However, this legal principle needs to be “executed” through principles that can reduce as far as possible the uncertainties in the implementation of the legal rule (for example, the principles of legitimate expectations or non-retroactivity). Depending on the circumstances, the principle of legal certainty contributes to verify the righteousness of any action, or to ensure the stability of legal situations.

From the perspective of jurisprudence, the European Union law principle of legal certainty is found particularly connected with the principles of publicity of the legal rules, non-retroactivity, of respect of acquired rights, and protection of legitimate expectations. Although it is true that the principle of legal certainty is implied in these more specific principles that define its scope, it is also true that sometimes this principle has been formulated specifically as such by the EU jurisprudence. This has been regardless of the fact that this principle does not have any particular significance or scope of application. The aim pursued in applying this principle was to provide appropriate solutions to facts before the Tribunal, and the principle was applied in the light of the objectives and fundamental objectives of the European Community. In any case, the European Community case law in this area is an essential reference point also for Latin American courts.