

SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO
(A propósito del ordenamiento positivo español)

Por

MARIA CAROLINA ROVIRA FLOREZ DE QUIÑONES
Santiago de Compostela

Tratar de definir el Estado de Derecho no es cosa fácil. Los elementos a tener en cuenta: Estado y Derecho, están íntimamente vinculados a las ideologías que los estudien. Dejando al margen este problema, muy elaborado por las diversas corrientes doctrinales, parece claro que cuando se habla de Estado de Derecho, en sentido amplio, se está haciendo referencia al Estado sometido al derecho, o, mejor dicho, al Estado sometido a una ley ordenadora y reguladora de su poder y de su autoridad. Esta ley no puede ser otra que la norma elaborada con una técnica que quiere mantener los principios de justicia y seguridad.

Como dice Sánchez Agesta, el Estado de Derecho implica la adopción de una serie de técnicas que vinculan, el poder público al derecho, y la libertad al orden jurídico que la defiende y ampara ¹.

Así pues, hoy se entiende, generalmente, que hay Estado de Derecho cuando la actividad estatal está regulada y controlada por la ley. Por tanto, es en el imperio de la ley donde hay que buscar la actuación jurídica del Estado.

El problema de la fuerza del imperativo de la ley, entendida como ley positiva, está ligado con el tema de la seguridad jurídica,

1 L. SÁNCHEZ AGESTA, *Principios de Teoría Política*, Editora Nacional, Madrid, 1967, pg. 97.

entendida ésta como garantía de un sistema cierto de normas preestablecidas.

Señalada esta relación, cabe que nos preguntemos si existe en derecho español actual una seguridad jurídica que pueda ser tomada como fundamento para establecer la existencia de un Estado de Derecho.

Para contestar a esta pregunta genérica hace falta saber, en primer lugar, qué debe entenderse por seguridad jurídica; después, qué entiende por seguridad jurídica la legislación positiva actual española; y, por último, en qué relación están las posiciones jurídicas doctrinales con las legales. Pasemos al análisis de estas cuestiones.

A) *Seguridad jurídica en la doctrina iusfilosófica.*

La seguridad y la seguridad jurídica son temas tocados por la mayoría de los pensadores de la Filosofía del Derecho. Se ocupan del asunto cuando estudian la justicia, los valores jurídicos, las finalidades del derecho, o las simples exposiciones del quehacer jurídico. Sea cual sea la orientación del trabajo en el que se toque la seguridad, siempre aparecen una serie de notas que dan mucha luz para saber qué debe entenderse por seguridad jurídica.

Cabe, hasta cierto punto, afirmar que seguridad jurídica es "aquel presupuesto y resultado del orden social, por el que la persona humana principalmente, dentro de su libertad, y en la convivencia social, se ve garantizada en el ejercicio de sus derechos y deberes de carácter jurídico mediante la determinación de las normas preestablecidas y su cumplimiento, en la delimitación que el bien común marcará al ordenamiento jurídico mismo, en pro de la justicia"². Esta es una definición de seguridad jurídica que más que un concepto nos da una descripción de las notas que deben acompañar a la seguridad jurídica.

Decir que la seguridad jurídica es "el ideal de justicia mínima protegida por la convivencia humana, jurídica y socialmente progre-

² J. LÓPEZ MEDEL, *Filosofía del Derecho y seguridad jurídica*. En su: *El Derecho como forma dinámica de la vida social*, 2.^a ed., OSE, Madrid, 1965, pg. 139.

siva”³, es llevar a un campo demasiado abstracto el conjunto de supuestos que se manifiestan en el derecho. Representa más una aspiración ideal de seguridad que la posibilidad de su realización.

Recaséns Siches sostiene, con buen sentido, que “el derecho no ha nacido en la vida humana por virtud del deseo de rendir culto u homenaje a la idea de justicia, sino para calmar una ineludible exigencia de seguridad y certeza en la vida social. La pregunta de por qué y para qué hacen derecho los hombres no la encontramos contestado en la estructura de la idea justicia, ni en el séquito de los egregios valores que la acompañan, como presupuesto de ella, sino en un valor subordinado —la seguridad— correspondiente a una necesidad humana”⁴.

Dejando a un lado esa afirmación de que la seguridad no es sino un valor subordinado de la justicia, de distinta categoría que los otros valores que la acompañan, lo expuesto es válido. Pero creemos que hay que entender lo dicho en el sentido de que al realizar el orden y la seguridad se está dando una pauta cierta sobre lo que es la justicia; la justicia está inscrita en el derecho y por ello el derecho es orden, es seguridad y es justicia en la medida que le corresponde⁵.

3 Ibid. Sobre el tema de la seguridad y sus relaciones con la justicia hay numerosa bibliografía. Puede consultarse: *Le but du droit: bien commun, justice, sécurité*, Sirey, Paris, 1938; M. DJUVARA, *Il fine del diritto: la giustizia il bene comune, la sicurezza giuridica*, “Rivista Internazionale di filosofia del diritto”, 1937 (17/6) 557 ss.; A. GÓMEZ ROBLEDO, *Meditación sobre la justicia* (cap. VIII, Justicia y seguridad, p. 171), Fondo de Cultura Económica, México, 1963; J. LÓPEZ MEDEL, *Seguridad jurídica y socialización*, “Anuario de Filosofía Derecho”, 1963 (10) 9 ss.; G. QUADRI, *Giustizia e sicurezza*, “Rivista Internazionale di filosofia del diritto”, 1960 (37/1-2) 262 ss.; G. QUADRI *Giustizia e sicurezza*, “Rivista Internazionale di filosofia del diritto”, 1962 (39/1-3) 175 ss. (distinto del anteriormente citado). G. RADBRUCH, *La sécurité en droit d'après la théorie anglaise*, “Archives de Philosophie du Droit”, 1936 (6/3-4) 86 ss.; K. SCHWENDEMANN, *Gleiches Recht und Gleiche Sicherheit*, Weidmannsche Buchandlung, Berlin, 1934; I. TAKACS, *Su la sicurezza del diritto e la giustizia*, “Rivista Internazionale di filosofia del diritto”, 1963 (40/6) 684 ss.; L. LEGAZ LACAMBRA, *El derecho, la justicia y la seguridad*, “Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas”, 1954 (6/3) 277 ss.

4 L. RECASÉNS SICHES, *Vida humana, sociedad y derecho*, 3.ª ed., Porrúa, México, 1962, pg. 219. La misma idea aparece en su *Filosofía del Derecho*, 2.ª ed., Porrúa, México, 1961, pg. 220.

5 L. LEGAZ LACAMBRA, *Filosofía del Derecho*, 2.ª ed., Bosch, Barcelona, 1961, pg. 584.

Muy aclaratorio para conocer qué debe entenderse por seguridad es lo expresado por López Calera. Dice éste, que no cabe justicia sin seguridad y que por seguridad debe entenderse un concepto amplio, desde la certeza sobre la licitud o ilicitud de las acciones, hasta el mismo concepto moderno de seguridad. Señala, así mismo, que la permanencia y seguridad en el logro de nuestros deseos es indispensable para el establecimiento de una auténtica justicia. La seguridad es la antesala de esa tranquilidad del orden que expresa la paz. Una vida social sin seguridad es una vida social injusta, porque no da permanencia a los estados justos ya establecidos y dificulta el devenir de nuevos estados de justicia que nuevas circunstancias puedan determinar ⁶.

Efectivamente, la seguridad no puede circunscribirse a una estabilización del derecho; si se quiere tener un derecho justo es necesario un orden seguro que permita la evolución del mismo hacia horizontes más precisos que los simples ideales de justicia.

En este sentido J. Delos señala que la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos y de que, si éstos se produjeran, le será proporcionada por la sociedad protección y reparación ⁷.

Por otra parte, la seguridad es necesaria aunque el orden establecido no sea justo. Creemos que esta es una faceta importante de la seguridad en su relación con el derecho. En este sentido, seguridad no es sino certeza, certeza de conocer lo establecido en las normas, independientemente del contenido de justicia que en ellas se presente ⁸.

6 N. M. LÓPEZ CALERA, *Perfiles iusnaturalistas de la paz*. En: *Derecho y paz*, CSIC, Madrid, 1966, pg. 224.

7 J. DELOS, *Le buts du droit*. En: *Le but du droit: bien commun, justice, sécurité*, Sirey, París, 1938, pp. 41. Los planos que presenta este autor sobre la seguridad son dos; de un lado, la vinculación entre la sociedad y la seguridad; y de otro, la unión de la seguridad objetiva y subjetiva de cara al derecho.

8 Sobre el sentido del término certeza así utilizado puede consultarse: F. CARNELUTTI, *Nuove riflessioni intorno alla certezza del diritto*. En su: *Discorsi intorno al diritto*, t. 2, Cedam, Padova, 1953, pp. 151 ss.; B. SCUCES MUCCIO, *Autorità, libertà e certezza giuridica*. En: *Diritto e potere*, t. 2, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 199 ss.; A. BARATTA, *Responsabilità civile e certezza del diritto* "Rivista Internazionale di filosofia del diritto", 1965 (42/1) 28 ss.; M. CORSALES, *La certezza del diritto fra razionalismo e positivismo: Flavio López Oñate*, "Rivista Internazionale di filosofia del diritto", 1967 (44/2) 278 ss.

Pensemos en una disposición normativa que desampare una situación objetivamente justa. Ante la aplicación de esta norma el sujeto debe saber que su situación no está reconocida ni garantizada. Es una seguridad negativa sobre la que se podrá, en el momento oportuno, fundamentar una petición de seguridad positiva para reconocer la situación objetivamente justa⁹. Este es un caso en el que la seguridad que produce el derecho no llega a los sujetos en su forma positiva, pero llega en forma negativa porque se sabe que no está seguro del reconocimiento de sus peticiones o del disfrute de su pertenencia.

Partiendo de este supuesto se abre el camino de análisis de la seguridad objetiva y subjetiva. Algunos pensadores han tratado de establecer la correlación entre seguridad objetiva estática y seguridad subjetiva dinámica¹⁰. En este sentido, lo mismo la seguridad estática que la seguridad dinámica son necesarias a las normas y a los sujetos de derecho, siempre que no se produzca el uso excesivo de una de ellas. Un equilibrio entre movilidad e inmovilidad de la norma para tratar de conseguir mejoras del derecho, es imprescindible a toda ordenación jurídica, y debe estar regida por la idea de prudencia¹¹.

Ahora bien, creemos que la función de certeza y seguridad no debe entenderse en términos absolutos. Aunque los hombres elaboran el derecho positivo guiados por el fin de obtener alguna certeza, lo que les importa es, exclusivamente, la certeza o seguridad de una justicia. Y, además, la seguridad no es el único anhelo para

9 Legaz habla de una seguridad negativa pero le da un significado distinto del que usamos aquí. Dice que la ambigüedad propia del término seguridad se debe a que es una idea negativa, puesto que le ocurre a la seguridad lo mismo que a la libertad: igualmente que se es o no libre, se está o no seguro frente a algo. L. LEGAZ LACAMBRA, *Filosofía del Derecho*, 2.ª ed., Bosch, Barcelona, 1961 p. 588.

10 L. RODRIGUEZ-ARIAS BUSTAMANTE, *Justicia y seguridad*. En: *Estudios jurídico sociales. Homenaje al profesor Luis Legaz Lacambra*, Univ. de Santiago, 1960 p. 372, señala la necesidad de una seguridad objetiva y subjetiva, estática y dinámica como medio para salvaguardar, dentro del orden social, las situaciones jurídicas en que los sujetos puedan verse implicados. En el mismo sentido vid.: H. SIMÓN EGAÑA, *Notas de introducción al derecho*, Criterio, Caracas, 1963, pg. 64.

11 F. PUY, *Leciones de derecho natural*. T. I, 2.ª ed., Porto, Santiago, 1970, pg. 363.

implantar un derecho positivo; a veces coexiste con otros de tipo contrario, como vg. deseo de cambio, aspiración de mejorar...¹².

El derecho debe ser estable y evolutivo. La seguridad entendida en un sentido estricto equivaldría a una absoluta inamovilidad social. El cambio constante, sin ningún elemento y forma estables, haría imposible la vida social. Esto se debe a que el fin directo e inmediato del derecho no es otro que establecer un orden justo, en el sentido de humano racional, en el seno de la sociedad, regulando las situaciones interrecurrentes de los miembros del grupo y determinando sus situaciones respectivas ¹³.

Así, lo mismo las actividades que las relaciones humanas no pueden estar sometidas a un número *clausus*, ni limitado el reconocimiento de las mismas; por tanto, la seguridad jurídica tiene que arbitrar los medios necesarios para tratar de alcanzar progresivamente este reconocimiento ¹⁴.

Precisamente al darle a la seguridad esta finalidad de reconocer situaciones cambiantes se producen los elementos por los que puede ser considerada como un valor a alcanzar. Según esta concepción, la seguridad es un valor que deriva del orden y que constituye un elemento más al que atenerse en el actuar social con implicaciones jurídicas ¹⁵, y este valor exige la existencia de un derecho positivo ¹⁶.

12 L. RECASÉNS SICHES, *Filosofía del Derecho*, 2.^a ed., Porrúa, México, 1961, pg. 226.

13 J. DELGADO PINTO, *La virtualidad del derecho como medio para la consecución de la paz*. En: *Derecho y paz*, CSIC, Madrid, 1966, pg. 37.

14 M. DJUVARA señala: "In quanto l'ordine sociale risponde ad un bisogno di sicurezza delle attività individuali, cercando di sottrarre il diritto ad un'applicazione arbitraria o imprevedibile e dandogliene una conforme a regole fissate in anticipo, o, per lo meno, razionalmente prevedibile, si ottiene la sicurezza giuridica", *Il fine del diritto: la giustizia e i fatti*, "Rivista Internazionale di filosofia del diritto", 1937 (17/6) 570.

15 B. MONTEJANO, *Los fines del derecho*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1967, pg. 61.

16 L. LEGAZ LACAMBRA, *Filosofía del Derecho*, 2.^a ed., Bosch, Barcelona, 1961, pg. 589; L. RECASÉNS SICHES señala: "Sin duda una de las motivaciones radicales del derecho positivo consiste en el afán que la gente tiene de certeza y de seguridad". *Unicidad en el método de interpretación del derecho*, En: *Estudios jurídico sociales. Homenaje al profesor Luiz Legaz Lacambra*, L'niv. de Santiago, 1960, pg. 238. También G. RADBRUCH mantiene que "la seguridad jurídica exige positividad" aunque líneas después sostenga que a

Estas prolijas cuestiones acerca de la seguridad en el campo del derecho las soluciona Goldschmidt de la siguiente manera: “la función pantónoma de la justicia, por un lado, y su necesaria restricción por el método del fraccionamiento, por otro, aclaran la batallona cuestión de las relaciones entre justicia y seguridad jurídicas” 17.

En resumen, las argumentaciones de este autor, vienen a mostrar:

1.º Que empleando la distinción escotista entre *quidditas* y *haequitas* se puede afirmar que la realización de la justicia humana lleva consigo necesariamente la producción de la seguridad jurídica, ya que es el resultado de los actos de justicia y, a la vez, gracias a ella los actos de justicia se efectúan.

2.º Que desde este punto de vista, la seguridad jurídica es un valor invariable e inherente a la justicia humana, que es siempre, y sin excepción alguna, justicia fraccionada. Pero el fraccionamiento de la justicia puede revestir grados diferentes. El repartidor de justicia puede, de manera general o individual, delimitar el fraccionamiento de modo más o menos restringido.

3.º Que el conflicto entre seguridad jurídica y justicia, no es, si nos referimos a la justicia humana, una lucha de valores diversos, sino “una tensión variable e inherente a la justicia humana”. En consecuencia, la obligación que señala el legislador de cumplimiento de conductas se desdobra en: tratar de alcanzar la justicia general, alcanzar sus manifestaciones parciales, y reconocer la obligación por medio de la seguridad.

Según esta posición doctrinal, se ve claramente una manifestación de la seguridad en el campo del ser y del deber ser. Pero olvida lo que hemos llamado seguridad negativa, es decir, que no todas las situaciones jurídicas reguladas por la seguridad están dentro de la justicia, aunque traten de alcanzarla. Por otra parte, se ve que trata de dar a la idea de justicia un valor exclusivamente moral ya que

veces la seguridad choca con la positividad. *Filosofía del Derecho*, s. trad., Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944, 2.ª ed., pg. 98.

17 W. GOLDSCHMIDT, *La ciencia de la justicia (Dikelogía)*, Aguilar, Madrid, 1958, pg. 85.

sólo la justicia fraccionada puede de alguna manera quedar afectada por la seguridad¹⁸.

Si se trata de conocer el sentido de la seguridad jurídica ante el todo normativo, hemos de tener presente la concepción de Elías de Tejada. Sostiene este pensador que hay que distinguir tres especies de normas: ética, política y jurídica. La primera expresa la noción de justicia, fundamentada en el destino individual y trascendente del hombre; la segunda, está orientada a proporcionar una armónica seguridad entre los hombres que coexisten en la tierra, para alcanzar su destino trascendente; y la tercera da los elementos para alcanzar un convivir seguro y además justo. Por tanto, en la norma jurídica tienen que converger elementos éticos y elementos políticos (aunque el derecho adopte siempre la forma de norma política); la norma política, cuando contiene elementos éticos es norma jurídica.

En este razonamiento la seguridad jurídica es el elemento que proporciona la seguridad de los hombres que coexisten según criterios de pura justicia. Si no es así estaremos, únicamente, ante la seguridad social, pero no ante la seguridad jurídica¹⁹.

En concordancia con lo expuesto en esta visión rápida de las actuales posturas doctrinales, podemos decir que la seguridad jurídica es un elemento de la normativa jurídica por el que se tiene que hacer compatible la seguridad individual de los hombres, con la seguridad de la sociedad, para alcanzar el criterio de justicia.

Esta seguridad jurídica se manifiesta:

1.º En la idea de estabilidad de presupuestos y variabilidad de regulaciones según criterios de prudencia.

18 En este sentido M. DJUVARA dice que orden social, seguridad jurídica y orden público no son sino aspectos diferentes del orden jurídico que constituye la misión de la justicia. Sacrificar por momentos, unos en aras de otros, no es sacrificar la justicia. *Le but du droit la justice et les faits. La justice, le bien commun, la sécurité juridique*. En: *Le but du droit: bien commun, justice, sécurité*, Sirey, París, 1938, pg. 99.

19 F. ELÍAS DE TEJADA, *Introducción al estudio de la ontología jurídica*, Gráficas Ibarra, Madrid, 1942, especialmente S 42 ss. y S 207 ss.; *La vocación humana como base sociológica del derecho*. En: *Ciencia jurídica (Aspectos de su problemática, jusfilosófica y científico-positiva, actual)*. Simposio, Instituto de Filosofía del Derecho y Sociología, Univ. Nacional de La Plaza, 1970. pp. 438 y 439.

2.º En la obligación de prestaciones de conductas establecidas por las normas jurídicas.

3.º En la certeza del reconocimiento de las libertades de los sujetos de derecho.

B) *Seguridad jurídica y derecho español.*

Acabamos de mostrar algunas notas sobre lo que la doctrina entiende por seguridad jurídica. Ahora intentamos saber qué es lo que en el ordenamiento positivo se entiende por seguridad jurídica. Son varias las preguntas que a un ordenamiento jurídico pueden hacerse sobre la seguridad. La primera, como es obvio, tendría que ser: ¿reconoce de alguna manera el ordenamiento la seguridad? Si la respuesta es afirmativa, cabría preguntar: ¿cuál es el concepto que sobre ella se tiene?, ¿sobre qué pretende dar seguridad?, ¿cuáles son los sujetos a los que afecta?, ¿qué medios arbitra para mantenerla?

Para contestar a estas preguntas, y otras que pudieran presentarse, el camino más idóneo consiste en analizar el contenido de las disposiciones de los ordenamientos. Este es un camino amplio y dificultoso. Puesto que nuestro trabajo lo que pretende es estudiar la seguridad jurídica del actual Estado español, el campo de análisis está de por sí delimitado: disposiciones normativas emanadas del Estado y con vigencia dentro de él.

Dando por supuesto que en el Estado español se reconoce de alguna manera la seguridad y sin entrar, por ahora, a determinar cuál es el concepto que de ella se mantiene, vamos a tratar de contestar a algunas de las preguntas propuestas.

1) *Objeto de la seguridad jurídica.*—El actual Estado español habla de seguridad jurídica en el *Fuero de los Españoles* de 17 de julio de 1945, modificado por la *Ley Orgánica del Estado* de 10 de enero de 1967 (B.O.E. de 21 abril 1967). Dice esta ley fundamental, en su título primero, capítulo primero, número 17, que: “Los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica. Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas que no podrán arbitrariamente ser interpretadas ni alteradas”. Analicemos el significado de este precepto.

En primer lugar sostiene que el Estado español reconoce que los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica; no dice en

qué consiste esta seguridad jurídica, pero sí señala, a continuación, el camino por el que la seguridad tiene que ser reconocida en el ordenamiento; además, sienta los principios para establecer un procedimiento por el que las normas se deben producir, se deben aplicar y se extinguen, y éste procedimiento consiste en imposibilitar la existencia de arbitrariedad.

Para evitar la arbitrariedad se ordena que las normas emanadas del Estado tengan una jerarquía por su origen; es decir, por el órgano del que parta la disposición. Este es el presupuesto conocido en doctrina jurídica con el mismo nombre de principio de jerarquía normativa.

Además, los órganos del Estado tienen que ajustarse *siempre* a las normas que ya están establecidas. Presupuesto conocido con el nombre de principio de legalidad.

Por su parte el principio de legalidad está sometido a los límites siguientes: aplicación de la norma acorde con la situación a la que se aplica (en el texto comentado se le cita con la palabra interpretación), y, aplicación de una norma no sólo existente sino vigente (creemos que según el texto del número 17, el término alterada significa cambiada).

Por tanto, el *Fuero de los Españoles* al reconocer la seguridad a que tienen derecho los españoles, establece los principios a que las normas jurídicas han de estar sometidas. En cuanto a su origen, porque deben proceder del órgano adecuado; en cuanto a su aplicación, porque sólo pueden aplicarse normas establecidas como tales y adecuadas al caso; y en cuanto a su vigencia, porque tiene que quedar claramente establecido el conjunto de normas aplicables en el tiempo.

En cuanto a la legitimidad de origen de las normas, el precepto del *Fuero* está desarrollado en otras normas; así los arts. 23 y 26 a 30 de la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*, texto refundido de 26 de julio de 1957 (B.O.E. 31 julio 1957) en los que se establecen los órganos encargados de emitir los Decretos, las Ordenes acordadas, las Ordenes ministeriales y las Disposiciones administrativas; y los arts. 10 y 12 de la *Ley Constitutiva de las Cortes* de 17 de julio de 1942, modificada por la *Ley Orgánica del Estado* de 10 de enero de 1967 (B.O.E. 21 abril 1967) en los que se establecen las disposiciones normativas que deben tener la forma de ley.

Como consecuencia podemos decir que en cuanto a los órganos del Estado que deben producir normas y la jerarquía que estas tienen, según del que procedan, no cabe duda en el derecho español. Está perfectamente delimitada la actuación de los órganos estatales en cuanto originadores de las disposiciones normativas. En este punto la seguridad jurídica tiene su objeto normativo perfectamente señalado.

En cuanto a la seguridad jurídica referida a la aplicación de las normas creemos que su función puede verse de manera más clara si analizamos el problema desde el punto de vista de los sujetos que solicitan la aplicación de estas normas establecidas. Tratamos de buscar, más que la seguridad de la norma en cuanto a su aplicación, la seguridad jurídica de los sujetos ante la norma ya establecida.

2) *Seguridad jurídica y sujetos de derecho.*—Si la seguridad jurídica es un derecho de todos los españoles, todos los miembros de esa comunidad tienen que poder solicitar seguridad en su situación y en las normas que le deben ser aplicadas.

De los miembros que forman la comunidad social, el que ocupa el escalón más elevado es el Estado, y en una esfera especial la reunión de Estados. ¿Cuál es la función de la seguridad en esta esfera?

La seguridad internacional entre Estados podría, a primera vista, definirse como la aspiración de que no se produzcan conflictos internacionales, o que, si estos se producen, la aspiración de que exista un procedimiento por el que, lo más rápidamente, se solucionen las dificultades.

El logro de una situación en la que los conflictos estén ausentes, no es otra cosa que el orden internacional y la ausencia de conflictos recibe el nombre de paz internacional. Esta paz se logra cumpliendo, dentro del límite espacial de cada Estado, los compromisos que acerca de los otros Estados existan. Esto nos lleva a considerar que la seguridad internacional es una tendencia por la que los Estados tratan de obtener relaciones armónicas ²⁰.

20 Este es un problema que afecta al campo del derecho internacional. Los sistemas por los que se trata de proteger esta seguridad caben, actualmente, dentro de lo que se llama táctica de disuasión. Este es un problema muy tratado en sede de la Organización de las Naciones Unidas. Vid.: R. S. MCNAMARA, *La esencia de la seguridad. Reflexiones de un ministro*, Trad. Gustavo Oliver, Grijalbo, Barcelona, 1968; C. SOÑA RODRIGUEZ, *La cuestión*

La regulación de la seguridad internacional en su esfera jurídica está presente en todos los Estados. En el Estado español esta regulación se hace por la vía del reconocimiento de los acuerdos internacionales, ratificando el contenido de los mismos. Además de firmas de acuerdos internacionales con repercusión en la esfera interna, nuestro país, como miembro de la ONU, tiene señaladas obligaciones con respecto a la seguridad ²¹.

En ámbito distinto de la seguridad entre Estados está la seguridad del Estado ²². No es lo mismo la seguridad del Estado que la seguridad en el Estado; cada una de ellas, siendo la misma, trata de problemas distintos.

La seguridad en el Estado se ocupa de la ordenación de cada uno de los componentes de él, la ausencia de conflictos internos, el reconocimiento de los deberes y derechos de todos los ciudadanos y de los elementos necesarios para el mantenimiento de la seguridad. Es el reconocimiento por parte del derecho de los beneficios y cargas a que es acreedor el sujeto Estado.

El derecho español reconoce la seguridad del Estado, dictando normas coactivas para su mantenimiento y señalando los derechos del Estado y de sus funcionarios.

En cuanto a las normas coactivas, son tendentes a mantener la seguridad interior y la exterior del Estado. Están, en su mayor parte, reunidas en el libro segundo, título primero y título segundo del *Código Penal* vigente. La rúbrica bajo la que aparecen estos títulos es la de delitos contra la *seguridad* exterior del Estado y delitos contra la *seguridad* interior del Estado. Que esta seguridad de la que hablan es seguridad jurídica se demuestra porque son epígrafes de un texto jurídico. Hay otras disposiciones legales que amplían el contenido de estas disposiciones.

de las operaciones para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales por las Naciones Unidas. "Revista de la Facultad de Derecho", Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela) 1968-69 (7) 9 ss.

21 Señalar en este trabajo los textos en los que se recogen estos acuerdos no es nuestra finalidad. No están únicamente en las disposiciones normativas de las Cortes; hay numerosos Decretos de los distintos Ministerios en los que se hace referencia a los acuerdos ratificados por España.

22 Vid. G. LEVASSEUR, *Justicia y seguridad del Estado*, "Revista de la Comisión Internacional de Juristas", 1964 (5/2) 280 ss.

En cuanto a normas no coactivas, es decir que no llevan en sí la sanción por su incumplimiento, tenemos, en primer lugar las encuadradas en las llamadas *Leyes Fundamentales*; y en segundo lugar, las expuestas en el *Código Civil*, *Ley de Enjuiciamiento Civil*, *Ley General Tributaria*..., cuando sus disposiciones señalan alguna característica parcial de los derechos del Estado que han de ser respetados, bien de sus bienes, bien de la defensa de sus intereses, bien de la actuación del Estado como sujeto privado.

Es de destacar que los delitos contra la seguridad interior del Estado, sirven para proteger, más que la institución Estado, a aquellos miembros del Estado que ejercen funciones estatales, es decir, representantes del Estado en sus diversos escalones, funcionarios del Estado en el ejercicio de sus funciones, representantes de cada uno de los poderes por medio de los cuales el Estado ejerce sus funciones y representantes del Estado en cuanto tales.

La seguridad en el Estado hace referencia, más que a la institución Estado, a los componentes de él; si hay seguridad en el Estado, la tienen que tener cada uno de los miembros que lo componen. Por tanto, la seguridad de los grupos sociales y la seguridad personal tienen que darse dentro de los límites del Estado. Están condicionadas por la seguridad estatal, y a la vez, la seguridad estatal es la que les permite la realización de actividades.

Como puede observarse, los cuerpos sociales tienen necesidad de la seguridad en tres aspectos: uno en un marco general, en su conjunto; otro, seguridad en su formación como grupo social; y otro tercero, en los componentes de estos grupos sociales. La seguridad en este sentido tiene la faceta subjetiva y la objetiva representando pervivencia, protección y certeza, lo mismo de los grupos, que de sus componentes.

En una comunidad actual, y así es en la española, hay grupos sociales cuya única finalidad es la de proporcionar seguridad a los miembros de ella. Nos referimos especialmente a dos instituciones: policía y ejército; cada una de ellas dividida en numerosos grupos; con funciones específicas, han sido creadas para salvaguardar la seguridad ²³.

23 Sobre los fines de las instituciones policiales no cabe duda y sobre los del ejército creemos que hay que hacer precisiones, ya que además de salvaguardar la seguridad exterior del Estado ha de cumplir la función de salvaguarda de la seguridad interior. F. PUY sostiene que los fines del ejér-

Estas instituciones de salvaguarda de la seguridad poseen, a su vez, una configuración jurídica, en cuanto a su creación, siempre por normas legales, y en cuanto a su funcionamiento, tanto interno como externo²⁴.

Si bien al hablar de seguridad jurídica en estas esferas hemos hecho referencia al hombre, la seguridad también tiene una faceta individual como demostración de una necesidad de derecho natural reconocida en todas las épocas y sobre todo en la actual, en la que los derechos de las personas han alcanzado un alto grado de especificación.

El derecho natural a la seguridad está encuadrado en los derechos naturales derivados de la sociabilidad humana y, como todos los encuadrados dentro de este grupo, implica una protección a los derechos que puedan fundarse en la relación del hombre con sus semejantes. Hay un derecho a la seguridad jurídica que se manifiesta en la tutela general de los intereses y que se concretiza en los derechos siguientes:

- 1) En la esfera civil: posibilidad de pedir a los tribunales de justicia que aseguren los intereses propios de cada sujeto.
- 2) En la esfera penal: posibilidad de acogerse a las garantías establecidas y que pueden reducirse al principio de no ser condenado sin ser oído, y a la presunción de inocencia mientras no se demuestre lo contrario.
- 3) En la esfera laboral o profesional: posibilidad de que sea reconocido el *Status* ocupacional de los sujetos.

En resumen, la seguridad jurídica española afecta a todos los miembros de la comunidad y por tanto a los órganos de la misma. Estos son: Estado, comunidades menores (laborales o profesionales y familiares) e individuos. Para la protección de estos sujetos la comunidad como tal establece dos vías institucionales: órganos policiales y defensivos, y tribunales de justicia.

cito dentro del territorio nacional son: 1.º defender el poder legítimo (político), 2.º asegurar la unidad política, y 3.º defender la seguridad jurídica del orden legal. *El ejército en el pensamiento de Víctor Pradera*, Escuela Naval Militar, Marín, 1968, pg, 13.

24 La comprobación de estas finalidades puede verse en las Exposiciones de Motivos de las normas creadoras de estos cuerpos y en los articulados de sus reglamentos.

La función de los órganos policiales y defensivos, aunque es jurídica, actúa sobre bases distintas que los tribunales de justicia en sus diversos escalones (jurisdicciones ordinarias y especiales). Puesto que en el Estado de derecho actual la actuación de los tribunales de justicia es la que más se ocupa del mantenimiento de la llamada seguridad jurídica, éste es el órgano que pasamos a estudiar en el apartado siguiente.

3) *Mantenimiento de la seguridad jurídica. Los tribunales de justicia.*—La misión principal de los tribunales de justicia es dar a cada uno lo que le corresponde de acuerdo con las leyes. Esta función implica el dar efectividad a las situaciones reguladas por las leyes sobre las que se haya planteado algún conflicto. El Tribunal, bien sea colegiado, bien unipersonal, es la institución por la que el Estado y la sociedad imponen coactivamente el cumplimiento de las conductas establecidas por vía legal. No olvidemos, por otra parte, que la certidumbre jurídica que proporciona la ley está condicionada por la actuación del juez. La confianza en la seguridad que proporciona la ley tiene que ser paralela a la confianza que inspire el cumplimiento por el juez de los dictados legales²⁵.

Toda situación llevada a un tribunal tiene que ser resuelta según afirma el párrafo primero del art. 6 del *Código Civil*.

Esta necesidad de emitir fallo tiene un doble objetivo: 1.º llenar lo que se han llamado lagunas del derecho, y 2.º proporcionar seguridad jurídica a los sujetos, ya que los dictados de un tribunal, agotada la vía de apelación, son de cumplimiento obligatorio al hacerse firme el fallo; así los sujetos tienen una norma de aplicabilidad producida por el derecho, norma que socialmente tiene la misma viabilidad que si fuera ley, aunque sólo en el ámbito restringido a situaciones individuales determinadas.

Cuando la causa llevada a los tribunales sólo tiene por objeto la aplicación de una norma, nos encontramos ante un caso patente de la fuerza que tiene la seguridad objetiva en el campo del derecho, al crearse por él mismo unos organismos que poseen como finalidad alcanzar la seguridad.

25 Vid. H. REICHEL, *La ley y la sentencia*, Trad. E. Miñana Villagrasa, Reus, Madrid, 1921, pp. 58 a 89; E. FUCHS, *Jurisprudenz und Rechtssicherheit*. En su *Gerechtigkeitswissenschaft*, V.C.T. Müller, Karlsruhe, 1965, pp. 193 ss.

Los principios sobre los que se fundamenta la seguridad jurídica, reconocidos por la ley y aplicados por los tribunales son cuatro: 1.º Obligación de conocimiento del derecho por los sujetos; 2.º Fuerza jurídica de la cosa juzgada; 3.º Irretroactividad de las leyes; y 4.º Inamovilidad de los derechos adquiridos.

La obligación de conocer la ley es una presunción establecida en el art. 2 del *Código Civil* con las siguientes palabras: "La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento". Esta es una norma cuya única finalidad es el establecimiento de la seguridad, factor fácilmente comprensible, aún después de la crítica que pudiera hacerse basada en la limitación de la justicia objetiva que representa.

La fuerza jurídica de la cosa juzgada, tiene también la finalidad de proporcionar seguridad, esta vez entre las partes que actúan en el proceso, en un primer momento, y luego ante la sociedad, que conocerá el resultado de la cuestión. Este principio ha de estar en íntima relación con el de economía judicial²⁶.

La irretroactividad de las leyes está reconocida en el art. 19 del *Fuero de los Españoles*: "Nadie podrá ser condenado sino en virtud de Ley anterior al delito cometido"; principio normativo de enorme repercusión en derecho civil y en derecho penal.

En efecto, el *Código Civil* en su art. 3 señala: "Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no se dispusiera lo contrario". Este precepto tiene que ser entendido en relación con el último de los principios señalados, con la inamovilidad de los derechos adquiridos al amparo de una ley anterior. En derecho penal, la retroactividad juega en consonancia con el principio de dulcificación de la pena y está establecido en los arts. 23 y 24 del *Código Penal* vigente.

Los derechos adquiridos al amparo de las leyes son inamovibles. El alcance de este principio varía según el ángulo desde el que se observe. Representa para el sujeto una presunción *de iure* de que disfruta de todas las garantías de un derecho, y presunción *de facto* porque cualquier objeción a su derecho tiene repercusión favorable al que había adquirido el derecho.

26 Nuestra Ley de Enjuiciamiento Civil señala taxativamente los plazos en que han de desarrollarse cada uno de los pasos del proceso y el plazo en que debe aparecer la solución del mismo.

Los cuatro principios rectores de la actividad de los tribunales en orden a la guarda de la seguridad jurídica están a su vez en relación con la seguridad normativa ²⁷.

Una faceta de la seguridad jurídica, que queda algo al margen del trabajo que realizamos, es la que se trata de alcanzar por los sujetos ante situaciones particulares. Esta es la función que desempeñan las escrituras jurídicas. Cuando los sujetos de derecho quieren realizar una actividad jurídica privada acuden a un compromiso, que puede ser verbal o escrito. Si el compromiso es escrito existe un medio de prueba fehaciente que garantiza mejor el cumplimiento de lo pactado, pero aún será mayor la garantía si se acude a alguna de las formalidades reconocidas por el derecho.

Los órganos que realizan esta misión son personales o institucionales. Como ejemplo de órgano personal tenemos la figura del notario, fedatario público, en cuanto que realiza esta función. Como órgano institucional tenemos los Registros.

4) *Concepto de seguridad jurídica en el derecho español.*—A la vista de cómo se regula la seguridad jurídica en el sistema español podemos tratar de responder a cuál es el concepto que de ella se predica.

Queda claro que la construcción jurídica de la seguridad está realizada considerándola como *fundamento* del derecho y como *meta* del derecho.

Decimos que está considerada *como fundamento* porque lleva dentro de sí las características de todo fundamento y que, de una manera resumida, podríamos expresar de la siguiente manera: fundamento es aquello en lo que se apoya algo, es el motivo con el que se pretende dar firmeza o solidez a algo y, puesto que es en lo que se apoya, no pertenece a la esencia del ser fundado, pero éste tiene una consistencia tal que debido a ella puede perdurar y mantenerse.

²⁷ Los cuatro principios expuestos han sido estudiados detenidamente por la doctrina jurídica, como ejemplo vid.: L. LEGAZ LACAMBRA, *Filosofía del Derecho*, Bosch, Barcelona 1954, pg. 595; E. LUÑO PEÑA, *Derecho Natural* 5.^a ed., La Hormiga de Oro, Barcelona, 1968, pg. 236; M. SIMÓN EGAÑA, *Notas de introducción al derecho*, Criterio, Caracas, 1963, pg. 66; J. LÓPEZ MEDEL, *Filosofía del derecho y seguridad jurídica*. En su: *El derecho como forma dinámica de la vida social*, 2.^a ed., OSE, Madrid, 1965, pg. 143.

En derecho español la seguridad es fundamento porque le da al derecho aquella nota o cualidad que no perteneciendo propiamente al concepto jurídico, sin ella no podría subsistir. Si la seguridad no fuera con-natural con el derecho no habría necesidad de que se proclamara su existencia y su reconocimiento, tal como hacen las normas que hemos expuesto.

Por otra parte decimos que es *meta* del derecho, ante todo, porque a alcanzar la seguridad se encauzan una serie de actividades jurídicas. Pero en derecho español, además de esto, está configurada como uno de los valores que itnegran el ideal de justicia que está en los principios programáticos del Estado.

Siendo fundamento y meta del derecho el fin de la seguridad es garantizar aquello que a la sociedad y a la comunidad le interesa como primario para alcanzar sus fines sociales. Lo que trata es de dar certeza sobre unas situaciones que parten de una idea de bien común, de paz y de orden, definidas en los principios del Ordenamiento y encuadradas dentro de los llamados Principios del Movimiento Nacional.

C) *Relación entre seguridad jurídica positiva y doctrinal.*

Creemos haber demostrado que la seguridad actúa en el campo jurídico como fundamento y como meta. Hemos hecho referencia a los diversos tipos de seguridad y su relación con la seguridad jurídica.

Pero afirmar que la seguridad en derecho español actúa como fundamento y como meta no quiere decir que el derecho sea sólo seguridad en sus principios y en sus aspiraciones. La seguridad es una idea que se produce acompañada de otras muchas y que a veces se manifiesta interligada con otros principios.

Esto nos lleva a tratar de buscar un criterio cierto para relacionar la seguridad con otros principios y metas del derecho.

Las interferencias entre los distintos planos en que hemos estudiado las manifestaciones de la seguridad son evidentes. Por ello hemos tratado de deslindar las diferentes actividades de la seguridad. Este es uno de los problemas más interesantes del pensamiento jurídico actual. La idea de seguridad se constituye como un va-

lor jurídico fundamental que comporta un problema moral²⁸: el de solidaridad entre los hombres.

Como dice M. Hurtado, “entre los supuestos conceptuales que la justicia social comporta para el desarrollo del orden jurídico del bien común, hay que contar con la doble dimensión estructural del orden social en su conjunto. Son los principios estructurales del bien común: el de subsidiaridad y el de solidaridad, en sí complementarios, de cuyo interno equilibrio ha de resultar la organización de la sociedad conforme a la justicia natural, precisamente en el orden de las conclusiones o determinaciones del derecho natural aplicado”²⁹.

Y es en la justicia y el orden sociales donde más concretamente la seguridad tienen sus límites de base, porque la seguridad es únicamente una garantía del orden que debe existir; garantía del orden social, que luego se va a ir manifestando en las actividades individualizadas. Por tanto, la seguridad no puede ir más allá de lo que van los principios en los que se fundamenta la sociedad, y estos principios se reducen, en última instancia, a la justicia que es el fundamento de toda actuación social.

Si bien hemos señalado que el límite de la seguridad en cuanto a sus fundamentos está en la justicia, ya que sólo es una de las ideas que la acompañan para la consecución de los principios que propugna, tenemos que preguntarnos cuál es el límite de la meta seguridad.

La seguridad exige como uno de sus elementos esenciales el de certeza. A la constante y firme voluntad de dar a cada uno lo suyo, debe corresponder, en lo externo, un orden de cosas que permita a cada uno tener la certidumbre de que no le será escamoteado lo suyo y de que no se le dará de manera fortuita. De no ser así, no habría una verdadera coordinación intersubjetiva e intersociativa, y es en esto donde la mayoría de los autores ven la nota más evidente de la justicia en el derecho.

28 “Lo que caracteriza al derecho respecto a la moral es que la idea de lo justo asocia la idea de seguridad”, F. C. DE DIEGO, *Discurso leído en la solemne apertura de los Tribunales celebrada el 16 de noviembre de 1940*, Reus, Madrid, 1940, pg. 54.

29 M. HURTADO BAUTISTA, *Notas sobre el contorno sistemático de la justicia social*. En: *De la Rerum Novarum a la Mater et Magistra*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid, 1962, pg. 98.

Si le damos a la seguridad esta función, sus límites como meta también acompañarán a la justicia y al derecho, y aquello que sea la justicia también lo será en pequeña medida la seguridad. Por tanto, la seguridad se convierte en un valor al que aspirar ya que la justicia es el valor supremo del derecho.

Así pues, la seguridad como meta y como fundamento es una parte de la justicia y como tal desempeña distintas funciones que ésta le suministra. Ante esta afirmación pudiera decirse que muchas veces hay un sentimiento de tranquilidad social en un orden evidentemente injusto, pero en este caso hemos de responder, con Delgado Pinto, que si se puede afirmar de manera cierta la injusticia del orden social, el pretendido sentimiento de tranquilidad social no será un sentimiento espontáneo y general, sino en todo caso una mera sensación de seguridad de sectores parciales respaldados por la utilización de la fuerza ³⁰.

La seguridad no es la justicia, es un valor que está fuera de ella y a su servicio. La seguridad no es otra cosa que el reflejo del orden en las situaciones individuales.

En cuanto al derecho positivo, hemos hecho referencia a que está integrado por tres elementos: la justicia como igualdad, el orden como finalidad y la seguridad como positividad. Por tanto la seguridad jurídica exige la existencia de un derecho positivo, y el derecho positivo, por la naturaleza de las situaciones que regula, es variable; por lo cual la seguridad tiene que darse en esta movilidad.

Se dice que los límites extremos de la seguridad en derecho positivo están señalados por el estatismo jurídico y por la movilidad jurídica. Es cierto que el derecho estático es más seguro porque es mejor conocido, y haber más certeza de él. Pero también debe de haber seguridad en el derecho dinámico; y no nos referimos a la idea de seguridad como meta del derecho y con los caracteres de la justicia; estamos refiriéndonos a algo más concreto, a la seguridad en la movilidad, es decir, al criterio de protección que toda seguridad lleva consigo. Si el derecho varía, lo hace para mejor proporcionar a los súbditos sus justas aspiraciones. Por tanto, ni el estatismo ni la movilidad afectan a la seguridad en derecho positivo.

30 J. DELGADO PINTO, *La virtualidad del derecho como medio para la consecución de la paz*. En *Derecho y paz*, CSIC, Madrid, 1966, pg. 34.

Los límites de la seguridad en la norma jurídica hay que buscarlos en la misma norma, en cuanto a su formación, en cuanto a su formulación y en cuanto a su finalidad. En cada uno de estos momentos, la seguridad juega de una manera distinta acompañada de la prudencia, porque la variabilidad o invariabilidad de la norma está sometida a una regla general de signo restrictivo que consiste en la compaginación de la justicia con la seguridad ³¹.

Señalados los límites de la seguridad en sede doctrinal hemos de ponerlos en contacto con los principios del ordenamiento jurídico español actual.

Nuestro ordenamiento jurídico habla de seguridad jurídica entendida como elemento fundante y fundado de la justicia, principio inamovible e insuspendible, derecho básico del español:

1.º. Expresada por normas preestablecidas y ordenadas jerárquicamente. Sólo variables por procedimientos jurídicos, según criterios de prudencia. Respetando los derechos adquiridos.

2.º. Guardada por instituciones jurídicas, encargadas también del mantenimiento de la justicia y sometidas a derecho.

3.º. Que tiene por objeto a los sujetos de derecho que viven en la comunidad.

De la confrontación entre los principios doctrinales y los jurídico-positivos, podemos afirmar que existe adecuación entre lo manifestado por la doctrina y lo reconocido por el derecho. Por tanto los principios de seguridad jurídica del Estado español, en cuanto tales, son correctos.

Podrá afirmarse, que hay situaciones no reguladas por las normas españolas; que el procedimiento para salvaguardar las situaciones concretas no es el más idóneo; que la libertad está demasiado supeditada a la seguridad. Son opiniones más o menos respetables y posiblemente comprobables en casos concretos. Pero lo que no puede decirse es que los principios del actual Estado Español no recojan un criterio correcto de seguridad jurídica.

Precisamente para alcanzar estas mejoras es para lo que el propio ordenamiento español arbitra medios de creación de normas, de revisión de actuaciones jurídicas y actualización del propio procedimiento jurídico.

31 F. Puy, *Lecciones de derecho natural*, 2.ª ed., Porto, Santiago, 1970, pg. 363.

De lo dicho anteriormente podemos concluir que, mirado desde la perspectiva de la seguridad jurídica, el Estado español es un Estado de Derecho; porque la seguridad jurídica está regulada en las leyes; porque las leyes se someten en su nacimiento, vigencia y extinción a principios de seguridad; porque existen órganos encargados de su custodia; y porque reconoce un sistema abierto de evolución normativa dentro de límites taxativamente fijados.