

# I. INTRODUCCIÓN A LA RETROACTIVIDAD EN EL DERECHO



# LA RETROACTIVIDAD (NECESARIA) DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Silvia Díez Sastre\*

## Resumen

*Al igual que las leyes de procedimiento precedentes, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la excepcionalidad de los efectos retroactivos de los actos administrativos, así como su determinación discrecional en dos casos: los actos que sustituyen a otros anulados y los actos favorables en ciertas circunstancias. Esta regulación no cohesiona bien con una realidad en la que, habitualmente, los actos administrativos extienden sus consecuencias a situaciones acaecidas en el pasado más allá de los dos supuestos mencionados. En este escenario, el presente trabajo esboza una propuesta tipológica de actos administrativos que, en muchas ocasiones, necesariamente deben tener efectos retroactivos. Se concluye, de este modo, que la retroactividad de los actos administrativos no es una excepción, sino la forma de tutelar, en muchos casos, las posiciones jurídico-subjetivas de los ciudadanos o de garantizar los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico.*

## Palabras clave

*Actos administrativos; eficacia; retroactividad; retroacción de actuaciones.*

## Abstract

*Like the preceding administrative procedure laws, Act 39/2015, on the Common Administrative Procedure of Public Authorities, establishes the exceptionality of the retroactive effects of administrative acts, as well as its discretionary determination in two cases: acts that replace other annulled acts and favorable acts in certain circumstances. This regulation does not fit well with a reality in which administrative acts usually extend their consequences to situations that occurred in the past beyond the two aforementioned cases. In this scenario, this paper outlines a typological proposal of administrative acts that, on many*

---

\* Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid (acr. Catedrática de Universidad). [silvia.diez@uam.es](mailto:silvia.diez@uam.es)

*occasions, must necessarily have retroactive effects. It is thus concluded that the retroactivity of administrative acts is not an exception, but the way, in many cases, to protect the legal-subjective positions of citizens or to guarantee the rights recognized in the legal system.*

### **Keywords**

*Administrative acts; effectiveness; retroactivity; retroactive action.*

SUMARIO: I. Introducción. 1. Planteamiento. 2. Distinción preliminar: retroactividad y retroacción de actuaciones. II. El principio de irretroactividad de las normas y su proyección sobre la actuación administrativa. 1. Irretroactividad de las normas. 2. Interpretación jurisprudencial. a. Excepcionalidad. b. Discrecionalidad. 3. Construcción doctrinal. III. Propuesta de ordenación sistemática: los efectos retroactivos necesarios de los actos administrativos. 1. Administración activa. 2. Administración sanadora y revisora. a. Actos que convalidan o convierten actos previos. b. Actos que revisan actos previos. c. Actos que sustituyen a actos anulados administrativamente. d. Actos dictados en ejecución de sentencia. IV. Bibliografía.

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1. PLANTEAMIENTO**

De acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), los actos administrativos producen efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa (art. 39.1). Su eficacia puede demorarse cuando lo exija el contenido del acto o cuando se supedite a su notificación, publicación o aprobación superior (art. 39.2 LPAC). Además, podrán tener efectos retroactivos de forma excepcional en los dos supuestos descritos en la ley referidos a la sustitución de actos anulados, por un lado, y a actos de carácter favorable, por otro lado. En este sentido, el artículo 39.3 LPAC reza como sigue:

«Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas».

Este precepto reproduce de forma prácticamente idéntica el contenido de los artículos 45.4 de la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo y 57.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que le antecedieron en la regulación de la eficacia retroactiva de los actos. Se da continuidad, de esta manera, a una interpretación restrictiva de la retroactividad de los actos administrativos en nuestro sistema jurídico.

A pesar de esta regulación legal, es muy habitual que la Administración dicte actos administrativos cuyos efectos tienen carácter retroactivo. Esto significa que las consecuencias del acto se extienden en el presente a situaciones que se produjeron en el pasado (Pérez, 1994: 91); un pasado que se representa, necesariamente, en el plano jurídico, no fáctico (Huerco, 2021: 281). Así, por ejemplo, la Administración reconoce los derechos derivados de la discapacidad de una persona desde la presentación de la correspondiente solicitud<sup>(1)</sup>; o los efectos económicos del sexenio de investigación del profesorado universitario desde el comienzo del año natural en el que se inicia un nuevo sexenio futuro<sup>(2)</sup>. En la misma línea, con matices, la convalidación de un acto anulable dictado por un órgano incompetente sana en el plano jurídico el vicio de incompetencia, protegiendo los efectos jurídicos pasados del acto originario, siempre que tuviera efectos favorables para el interesado (art. 52.2 LPAC; Beladiez, 1994: 194 ss.). Asimismo, el acto de declaración de invalidez de una concesión de ocupación de dominio público en sede de recurso de alzada también se proyecta sobre los efectos que desplegó el acto anulado en el pasado, desprotegiéndolos en el plano jurídico (Cano, 2018: 13). Y la declaración de nulidad en vía de revisión de oficio de un contrato irregular también elimina la posible protección de los efectos jurídicos del contrato; lo que no impide, por supuesto, que se puedan derivar consecuencias jurídicas de esa actuación, como el deber de la Administración de pagar por los servicios recibidos que estuvieran pendientes (Aguado, 2017: 250 ss.; Díez, 2018: 81). El acto que, en ejecución de sentencia, nombra funcionaria a una candidata que cumplía los requisitos legales, también tiene efectos administrativos y económicos que alcanzan al pasado (STS 1165/2022, ECLI: ES: TS:2022:1165, FJ 6; Chaves: 2015, Huerco, 2021: 281). En el mismo sentido, el acto que se dicta en sustitución de un acto previo ilegal y que adjudica un contrato público al licitador clasificado en segundo lugar tras la valoración de las ofertas tiene efectos que se proyectan sobre un tiempo pretérito para tutelar su posición jurídico-subjetiva (Díez, 2012: 103 ss.).

El contraste entre una realidad cuajada de actos administrativos que proyectan sus efectos sobre el pasado y la regulación básica expuesta en torno a la retroactividad de los actos administrativos plantea numerosas preguntas. En el fondo de todas ellas late el cuestionamiento del carácter excepcional de la retroactividad de

---

(1) Artículo 9.1 Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad: «*El reconocimiento del grado de discapacidad se entenderá producido desde la fecha de la solicitud y tendrá validez en todo el territorio del Estado*» (la cursiva es mía).

(2) Artículo. 5.3 d) Real Decreto 310/2019, de 26 de abril, por el que se regula el régimen retributivo del personal investigador funcionario de las escalas científicas de los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado y se crea la Comisión Evaluadora del Desempeño de la Actividad Científico-Tecnológica: «*Las evaluaciones de la Comisión Evaluadora del Desempeño de la Actividad Científico-Tecnológica se realizarán una sola vez al año, a cuyo efecto las personas interesadas formularán sus solicitudes antes del 31 de diciembre del año en el que se cumpla el pertinente período a evaluar. En su caso, los correspondientes efectos económicos se iniciarán el 1 de enero del año siguiente al de la presentación de las solicitudes aun cuando la evaluación se resuelva con posterioridad a esa fecha*» (la cursiva es mía).

los actos administrativos; así como de la existencia de un margen de discrecionalidad administrativa para su determinación. Asimismo, subyace la necesidad de distinguir entre la diversidad de supuestos en los que los actos administrativos pueden llegar a tener efectos retroactivos. Parece necesario elaborar una tipología de actuaciones administrativas en las que la eficacia retroactiva puede tener distinto fundamento jurídico y, por tanto, un régimen jurídico diferenciado, en su caso. En la doctrina, este problema no ha sido tratado de forma extensa, salvo importantes excepciones (De La Vallina, 1964; Belando, 2008). En la jurisprudencia contencioso-administrativa sí es posible encontrar numerosos pronunciamientos sobre esta cuestión, aunque, lógicamente, no tienen una aproximación sistemática a este fenómeno, sino que tratan de ofrecer soluciones idóneas a los asuntos concretos planteados.

En este contexto, el presente trabajo analiza, en primer lugar, cómo se ha proyectado el principio de irretroactividad sobre los actos administrativos en el Derecho positivo y qué tratamiento se le ha dado por la jurisprudencia y la doctrina. En segundo lugar, se esboza una propuesta de ordenación tipológica de los efectos retroactivos de los actos en atención al tipo de actuación administrativa. Se pretende mostrar, de este modo, que la eficacia retroactiva de los actos administrativos no solo no es excepcional, sino que, en muchas ocasiones, es necesaria para tutelar las posiciones jurídico-subjetivas de los particulares o garantizar los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico.

## 2. DISTINCIÓN PRELIMINAR: RETROACTIVIDAD Y RETROACCIÓN DE ACTUACIONES

Antes de comenzar la exposición se considera oportuno distinguir los supuestos en que los actos administrativos pueden tener efectos retroactivos, de aquellos casos en que se retrotraen actuaciones. Como se ha señalado, la eficacia retroactiva supone que los efectos presentes de un acto administrativo se proyectan sobre el pasado, esto es, que tienen en cuenta el pasado con diferentes consecuencias: por ejemplo, declarar derechos desde un momento pasado con efectos económicos o administrativos; reconocer la pérdida de un derecho en el pasado que debe restituirse en el presente; indemnizar en el momento actual los daños ocasionados en el pasado; o desproteger los efectos jurídicos que ha producido en el pasado un acto inválido. Cuando el artículo 39.3 LPAC se refiere a la retroactividad de los actos administrativos favorables señala que el supuesto de hecho del acto debía existir en el momento al que se retrotraigan los efectos. Esa retroacción tiene lugar, obviamente, en un plano meramente jurídico. Se realiza una representación mental de la situación pasada con el fin de determinar la posibilidad de reconocer efectos en el presente sobre dichos acontecimientos. No es posible volver hacia atrás en el tiempo.

Distinta de la eficacia retroactiva es la retroacción de actuaciones, caracterizada como técnica de restitución o restablecimiento de la legalidad. Entendida de este modo, la retroacción de actuaciones puede traer causa de una declaración de invalidez de un acto administrativo en sede administrativa o en sede judicial –en este segundo caso estará vinculada a la protección del derecho fundamental a la

tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) (STC 5/2018, de 22 de enero, FJ 4)–. Interesa en este momento la retroacción de actuaciones contenida en un acto administrativo, con el fin de diferenciar esta técnica de la eficacia retroactiva.

Pues bien, la parte del acto que ordena la retroacción de actuaciones no se proyecta, en puridad, sobre el pasado, ya que se obliga a repetir en el presente una actuación pasada, con el fin de eliminar un vicio de carácter formal. Esto es así, aunque se deba tener en cuenta necesariamente la situación pasada para repetir el procedimiento –por ejemplo, se debe computar el plazo restante para resolver desde el momento al que se retrotraen las actuaciones (STS 2809/2020, ECLI: ES: TS:2020:2809, FJ 8<sup>(3)</sup>)– y se mantengan las actuaciones previas a la aparición del vicio de invalidez en la actuación administrativa.

Cosa distinta es que para que la retroacción tenga cabida, deba ir de la mano de la anulación de las actuaciones administrativas que se produjeron después del vicio formal detectado, que sí tendrá eficacia retroactiva, en el sentido de que desprotegerá jurídicamente los efectos de las actuaciones viciadas de invalidez (sirvan de ejemplo, SAN 6221/2001, ECLI: ES: AN:2001:6321; STS 4114/2002, ECLI: ES: TS:2002:4114, FJ 2). En ese sentido, al regular los recursos administrativos, afirma la ley que «Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en que el vicio fue cometido [...]» (art. 119.2 LPAC). La retroacción de actuaciones deberá ordenarse, así, en los casos en que no proceda pronunciamiento sobre el fondo porque la Administración deba ejercer su discrecionalidad –aún no agotada– mediante la tramitación de lo que reste de procedimiento administrativo (en detalle, Baño, 2011: 849).

En síntesis, un acto administrativo que anule una actuación administrativa previa y ordene la retroacción de actuaciones tendrá eficacia retroactiva al desproteger las actuaciones pasadas viciadas de invalidez, pero tendrá eficacia presente al ordenar que en la actualidad se repitan ciertos trámites con el fin de restablecer la legalidad vulnerada. La retroacción de actuaciones irá siempre de la mano de un acto anulatorio que tendrá eficacia retroactiva, pero no en todos los casos de eficacia retroactiva se producirá la retroacción de actuaciones.

## **II. EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS Y SU PROYECCIÓN SOBRE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

### **1. IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS**

La prohibición general de retroactividad de las normas es fruto del proceso decimonónico de Codificación (Tajadura, 2020: 58). En ese sentido, el Código

---

(3) Afirma en este sentido el Tribunal Supremo que: «la retroacción de actuaciones acordada con la estimación de un recurso de reposición, consecuencia de la existencia de un vicio formal, al momento de la notificación de la resolución administrativa recurrida, significa que, en la vuelta atrás en el tiempo que es la retroacción, la Administración debe culminar el procedimiento retrotraído y notificar al interesado correctamente la resolución, en el plazo que reste desde que se realizó la actuación procedimental causante de la indefensión del interesado».

Civil dispone que «Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario» (art. 2.3). En la actualidad, la Constitución reconoce el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3). Este principio entronca con el principio de seguridad jurídica con el fin de establecer una eficacia limitada de las normas en el tiempo y en el espacio. De este modo se logra determinar cuándo una norma obliga y cuándo se sustituye por otra (Tajadura, 2020: 43).

El principio constitucional de irretroactividad se proyecta únicamente sobre las normas jurídicas (Belando, 2008: 13; *ex multis*, STC 6/1983, de 4 de febrero), no alcanza a los actos administrativos. Esto significa que la previsión contenida en la legislación básica de procedimiento en torno a la excepcionalidad de la retroactividad de los actos administrativos no deriva de la Constitución, aunque se pueda vincular con el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) (Belando, 2008: 35). Es una decisión del legislador básico estatal. Por el contrario, en el caso de las normas reglamentarias rige el principio de irretroactividad constitucional en los mismos términos que para las normas de rango legal (Rodríguez, 2019).

A pesar de esta diferenciación entre el plano normativo, de creación de Derecho, y el plano de los actos, de aplicación del Derecho, existe una fuerte influencia del primero sobre el segundo. La irretroactividad se considera un principio general aplicable en ambos casos, aunque el fundamento sea distinto; lo que se traduce en una tendencia a desconfiar de los actos administrativos que tienen efectos retroactivos. Esto conduce a un serio desajuste entre la realidad –donde hay numerosos actos con efectos retroactivos– y el Derecho –que considera la irretroactividad una situación excepcional–. Tanto en la interpretación jurisprudencial como en la construcción doctrinal de la irretroactividad de los actos administrativos se aprecia este problema que puede explicarse por distintas razones. Entre ellas, puede destacarse la indiferenciación entre reglamentos y actos administrativos que existía en el Derecho administrativo del siglo xx; la tendencia a la simplificación del régimen jurídico de los actos administrativos; así como la construcción del Derecho administrativo en torno a los actos administrativos en clave objetiva, dejando en un segundo plano la perspectiva subjetiva, de tutela y garantía de los derechos de los ciudadanos.

## 2. INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL

La jurisprudencia relativa a la eficacia retroactiva de los actos administrativos ha experimentado cambios a lo largo del tiempo. En relación con los supuestos contenidos en la ley, hay que destacar que una primera línea jurisprudencial interpretaba que debían darse todas las circunstancias contenidas en el artículo 39.3 LPAC a la vez (sirvan de ejemplos las STSJ CLM 3352/2000, ECLI: ES: TSJ-CLM:2000:3352; STSJ PV 413/2001, ECLI: ES: TSJPV:2001:413). Posteriormente, este criterio evolucionó hacia la idea de que, en realidad, la LPAC prevé dos supuestos distintos en los que puede haber retroactividad de los actos administrativos: en primer lugar, los casos de actos anulados y, en segundo lugar, los supuestos de actos favorables (*ex multis*, STSJ AND 8991/2016, ECLI: ES:

TSJAND:2016:8991, FJ 4; STSJ AR 1552/2017, ECLI: ES: TSJAR:2017:1552) (alude también a esta confusión en la jurisprudencia, Belando, 2008: 95).

En la jurisprudencia se admite, además, que la previsión de la legislación básica de procedimiento se aplica a los actos administrativos y no a las normas reglamentarias (STS de 7 de junio de 2002, rec. casación 3112/1995, FJ 4). Aunque se afirma que el fundamento de la limitación de la retroactividad es la misma: «evitar enojosas intromisiones en la actividad de los administrados» (STS 4114/2002, ECLI: ES: TS:2002:4114, FJ 4) –esta identidad de fundamento se matizará en la doctrina, como se expone más adelante–.

Una constante de la jurisprudencia contencioso-administrativa de los problemas derivados de la retroactividad de los actos administrativos es su aproximación tópica que pivota en torno a algunos conceptos fundamentales (Díez, 2020: 388 ss.). Es el caso de las ideas de excepcionalidad y de discrecionalidad que aparecen en la legislación de procedimiento y a las que se da un sentido u otro a lo largo del tiempo en distintos casos. A continuación, se analiza cada uno de ellos de forma breve.

### A. Excepcionalidad

El artículo 39.3 LPAC comienza señalando que la eficacia retroactiva se reconoce «excepcionalmente». Esto conduce a una interpretación restrictiva por parte de los tribunales. No se trata tanto de que se considere una situación excepcional que, por naturaleza, debería ser poco común, como de que las condiciones y requisitos legalmente previstos se interpretan de forma exhaustiva (STSJ AS 845/2020, ECLI: ES: TSJAS:2020:845). En ese sentido, el Tribunal Supremo afirmó que:

«la posibilidad de otorgar eficacia retroactiva a los actos dictados en sustitución de otros anulados, es una posibilidad que se concede a la misma Administración en relación con la eficacia y ejecutividad de sus propios actos, y no una facultad otorgada a los Tribunales para alterar los límites de su jurisdicción revisora, siempre limitada al acto concreto impugnado» (STS 3451/2004, ECLI: ES: TS:2004:3451, FJ 2).

Esta idea de que la interpretación de la retroactividad de los actos no puede alterar la función de control judicial, se manifiesta en la búsqueda por la jurisprudencia de un fundamento que justifique el reconocimiento de eficacia retroactiva. En la práctica, los tribunales reconocen eficacia retroactiva a los actos administrativos en la medida en que encuentren un apoyo normativo para ello. De lo contrario, se entiende que los actos surten efectos desde que se dictan o desde que se notifican. Así, por ejemplo, solo se reconocen efectos a la extinción de la tarjeta de familiar de residente comunitario por separación matrimonial de Derecho desde que se notifica la resolución administrativa que la declara y no desde que tuvo lugar efectivamente la separación matrimonial (STSJ AR 2965/2000, ECLI: ES: TSJAR:2000:2965, FJ 3). Sin embargo, sí se reconoce la residencia legal a una persona cuando en el momento de la solicitud su madre tenía residencia legal; a falta de una regulación específica en materia de extranjería se aplican los requisitos generales del artículo 39.3 LPAC (SAN 619/2020, ECLI: ES: AN:2020:619).

En el mismo sentido, es habitual que no se realice un análisis de la aplicabilidad de la legislación de procedimiento administrativo, sino que se analice si existe

un derecho del recurrente a aquello que pide: por ejemplo, si existe un derecho a que se retribuya a los concejales recurrentes las indemnizaciones por asistencia al Pleno y a comisiones informativas (STSJ CAT 16568/2001, ECLI: ES: TSJ-CAT:2001:16568). Aunque existen otros casos en los que, para resolver casos similares sí se analiza la concurrencia de los requisitos del segundo supuesto previsto en la ley de procedimiento (en relación con la LRJPAC, STSJ MAD 13630/2001, ECLI: ES: TSJMAD:2001:13630, FJ 5).

## B. Discrecionalidad

La literalidad del artículo 39.3 LPAC que señala que, excepcionalmente, «podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos» se ha interpretado generalmente como una posibilidad, no como la existencia de un margen de discrecionalidad en sentido estricto (Chaves, 2015) –sí lo interpreta como una facultad discrecional, por ejemplo, la STSJ ICAN 2409/2019, ECLI: ES: TSJICAN:2019:2409, FJ 2)–. Es más, en la jurisprudencia contencioso-administrativa se encuentran pronunciamientos en los que se determina la inexistencia de discrecionalidad, en la medida en que existe un derecho del particular que debe tutelarse –así, en relación con un nombramiento de Jefe de Servicio de Laboratorios de un hospital público, se entiende que los efectos retroactivos son necesarios para restablecer su posición jurídico-subjetiva vulnerada por la actuación administrativa ilegal, STSJ AR 519/2000, ECLI: ES: TSJAR:2000:519–. En esta línea, se llega a hablar de la necesidad de reconocer que hay obligación de reconocer retroactividad por «razones de justicia» (STSJ PV 413/2001, ECLI: ES: TSJPV:2001:413, FJ 4).

Esta negación de discrecionalidad administrativa se desarrolla especialmente en el ámbito de los nombramientos en el ámbito público en relación con sus efectos retributivos. Así, en aplicación del artículo 57.3 LRJPAC afirma el TSJ PV (Sentencia 1847/2007, ECLI: ES: TSJPV:2007:1847, FJ 3) que este precepto:

«no consagra en modo alguno un margen de actuación libre ni arbitrario para las Administraciones públicas, que, so pretexto de su formulación dispositiva, permita aplicarlo o no por meras razones de oportunidad o conveniencia».

Más allá de ese tipo de casos, el TSJ GAL (Sentencia 7240/2017, ECLI: ES: TSJGAL:2017:7240, FJ 3) aplica el mismo razonamiento en un asunto de reconocimiento retroactivo de un centro especial de empleo. Se afirma que los efectos retroactivos no son potestativos y que deben reconocerse si se cumplen los requisitos legalmente establecidos. El principio de legalidad conduciría, así, a reconocer eficacia retroactiva al acto administrativo.

La evolución de la jurisprudencia contencioso-administrativa pone en cuestión, así, las dos características principales de la regulación de la eficacia retroactiva de los actos administrativos en la legislación básica de procedimiento: difícilmente puede afirmarse que sea excepcional ni que atribuya un margen de decisión discrecional a la Administración.

### 3. CONSTRUCCIÓN DOCTRINAL

El tratamiento doctrinal de la eficacia retroactiva de los actos administrativos también ha experimentado una interesante evolución. La aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 dio lugar a la elaboración de numerosos trabajos en torno a la eficacia de los actos administrativos que ha tenido una importante influencia en la doctrina posterior. En esta doctrina preconstitucional el debate en torno a la retroactividad de los actos administrativos está íntimamente ligado a la discusión sobre el propio concepto de acto administrativo. Es posible encontrar, por esta razón, posiciones diversas.

Una parte de la doctrina diferencia claramente entre la irretroactividad de los actos administrativos de carácter general (reglamentos) y los actos administrativos de contenido concreto (actos). En relación con los primeros se entiende aplicable la regla general de irretroactividad del Código Civil y se admite la posibilidad de retroactividad con el límite de los derechos adquiridos. En cuanto a los segundos, los actos administrativos, se prohíbe taxativamente la retroactividad de actos desfavorables o de gravamen para los particulares (Garrido, 1958: 208), admitiendo excepcionalmente la retroactividad en los casos previstos en la ley de procedimiento de 1958 (art. 45.3) –en términos muy similares a la regulación vigente en la actualidad–.

Otra parte de la doctrina defiende, sin embargo, el tratamiento unitario de los actos administrativos entendidos en sentido amplio –incluyendo tanto las disposiciones administrativas como los actos administrativos de carácter no normativo–. Esto conduce a entender que el fundamento de la prohibición de retroactividad es el mismo en ambos casos y que el ámbito de aplicación del artículo 45.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 incluye tanto a normas como a actos (De La Vallina, 1964: 12-13). Ahora bien, en el análisis detallado del régimen jurídico se llega a la conclusión de que no es posible aplicar a los actos no normativos de forma directa la proscripción de la retroactividad del Código Civil; tampoco es posible analizar del mismo modo el significado de la retroactividad (De La Vallina, 1964: 32, 51).

Aunque el punto de partida es distinto, en todos los casos se pone de manifiesto una posición naturalmente distinta de los actos administrativos en relación con la prohibición general de retroactividad, de manera que la discusión sobre el ámbito de aplicación del precepto legal se ha calificado de estéril (López, 2002: 90).

En los casos en que se admite la posible retroactividad, se realiza un análisis que pivota en torno a la justificación o al origen de ese comienzo anticipado de los efectos del acto administrativo. En este sentido, se realizan distintas propuestas. Así, se diferencia entre los actos retroactivos: a) por naturaleza: como son los meramente declarativos o los interpretativos, confirmatorios y anulatorios; b) por mandato legal: cuando el legislador reconoce una pensión o un ascenso con efectos hacia el pasado; o c) por consenso entre la Administración y el particular: por ejemplo, mediante contrato o concesión (Guaita, 1958: 164). Esta distinción parte de una presunción general de no retroactividad de los actos vinculada a la seguridad jurídica y al respeto al derecho de los particulares (Guaita, 1958: 164). En el caso de que un acto sea retroactivo más allá de los casos permitidos en la ley, se

entendía que el acto quedaba viciado de invalidez, en concreto, de un vicio de anulabilidad (De La Vallina, 1964: 52 ss.).

Otra explicación similar de las causas excepcionales de retroactividad de los actos administrativos distingue entre: a) supuestos de respeto a la legalidad: entre los que se incluyen la autorización legal para dictar actos retroactivos; la necesidad de dictar actos con efectos retroactivos en sede de ejecución de sentencias judiciales o en el marco de procedimientos administrativos de declaración de invalidez de actos administrativos previos; b) supuestos de retroactividad por naturaleza: entre los que se incluirían los actos confirmatorios, interpretativos y las rectificaciones; y c) casos de retroactividad permitida porque no lesionan derechos de terceros o porque suponen un acuerdo entre las partes, en el marco de contratos o convenios, por ejemplo (De La Vallina, 1964: 63-73).

En ambos casos puede apreciarse cómo, pese a la dicción de la legislación de procedimiento, se admite la necesidad de reconocer efectos retroactivos a los actos administrativos, sin que pueda considerarse en muchos casos una excepción que exija una interpretación restrictiva.

La doctrina preconstitucional en torno a la retroactividad de los actos administrativos ha ejercido una importante influencia sobre la doctrina posterior, a lo que ha contribuido la pervivencia en la legislación básica de procedimiento de la regulación en torno a los efectos retroactivos de los actos administrativos. En ese sentido, se sigue realizando una tipología de actos retroactivos apoyada en la fuente de la retroactividad: a) retroactividad natural, propia de los actos declarativos y de los actos anulatorios; b) retroactividad legal, en ejecución de un mandato legal previo o posterior; y c) retroactividad voluntaria, que se corresponde con los casos previstos en la legislación de procedimiento administrativo: actos dictados en sustitución de otros anulados y actos favorables (Belando, 2008: 49 ss.). En esta clasificación se admite que existen más excepciones que las previstas en la legislación de procedimiento administrativo: además de los casos de sustitución de otros actos administrativos, en ejercicio de la potestad de autotutela, y de los casos de efectos favorables al interesado, se entiende que la ley puede habilitar a la Administración a dictar actos retroactivos; este último caso sería inherente al principio de legalidad (Xiol, 2013: 412-413). En esa línea se admite que hay casos en los que es oportuno o necesario derivar efectos retroactivos de los actos administrativos (Belando, 2008: 49).

### **III. PROPUESTA DE ORDENACIÓN SISTEMÁTICA: LOS EFECTOS RETROACTIVOS NECESARIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

La ordenación de los supuestos de actos administrativos con efectos retroactivos en atención a la causa o naturaleza de la retroactividad parece insuficiente para explicar el distinto fundamento que justifica la eficacia retroactiva en cada uno de ellos. Como se ha señalado anteriormente, esta aproximación es tributaria de una construcción objetiva del Derecho administrativo, centrada en el acto administrativo y en sus características. Se deja de lado, así, la posición jurídico-subjetiva del ciudadano que está directamente afectado por la actuación administrativa en cuestión.

En ese sentido, en la doctrina se ha llegado a hablar de un posible derecho a la retroactividad, apoyándose en principios como la buena fe y la confianza legítima o la igualdad (Chaves, 2015). Aunque la formulación de un «derecho a la retroactividad» puede resultar atractivo, lo cierto es que la retroactividad de los efectos de un acto solo es una herramienta que permite cumplir con el ordenamiento jurídico en distintos supuestos. Dicho de otro modo, es una forma de hacer eficaz otros derechos.

Con el fin de destacar la importancia de esa vertiente subjetiva, se propone una distinción entre la eficacia retroactiva de los actos dictados por la Administración activa –modulando el significado del concepto acuñado en el artículo 7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRSJP– y los provenientes de lo que podría denominarse una Administración sanadora y revisora. Los fines que persigue la actuación administrativa en cada uno de estos casos se corresponde con un fundamento diferente de la necesidad de reconocer efectos retroactivos o, dicho de otro modo, los límites a esa posible retroactividad son distintos.

En el primer supuesto será determinante la salvaguarda del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que evitará la retroactividad de efectos desfavorables de los actos administrativos con carácter general. En el segundo supuesto, la propia naturaleza de la actividad sanadora o revisora exigirá que se reconozcan efectos retroactivos a los actos, pues solo de ese modo se tutelará la posición jurídico-subjetiva de los particulares. Si bien es cierto que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) no se proyecta sobre esta actuación administrativa sanadora o revisora, podría entenderse que la propia cláusula de Estado de Derecho (art. 1.1 CE) exige que el control realizado por la Administración de su propia actuación sea eficaz.

La diferencia entre los distintos planos de la actuación administrativa no es evidente en la práctica. En la jurisprudencia pueden encontrarse algunos signos de confusión. Así, por ejemplo, cuando se confirma judicialmente una resolución denegatoria de subvención por falta de acreditación de los requisitos exigidos en el momento de la solicitud, no es necesario aplicar la previsión legal de que es necesario que en el momento al que se retrotraigan los efectos se cumpliera el supuesto de hecho legal; simplemente no existen razones para anular la resolución administrativa que denegó la subvención porque no concurrían las exigencias establecidas (parece confundir estas circunstancias la STSJ CYL 3396/1999, ECLI: ES:TSJCL:1999:3396, FJ 1).

## 1. ADMINISTRACIÓN ACTIVA

La Administración activa, entendida como la Administración ordinaria, que adopta decisiones en el ejercicio de las potestades que tiene atribuidas, dicta a menudo actos que tienen eficacia retroactiva. La regulación contenida en el artículo 39.3 LPAC se olvida de muchos de ellos que necesariamente tienen (o deben tener) efectos retroactivos, debido a su finalidad. Es el caso de los actos interpretativos o aclaratorios; de los actos declarativos de derechos que constatan una situa-

ción de origen (Chaves, 2015); o de los actos que por obligación legal deben tener efectos retroactivos.

Si se realiza un análisis desde la perspectiva objetiva de los actos, los requisitos que dispone la LPAC para limitar los efectos retroactivos de los actos administrativos favorables tienen sentido para evitar una actuación arbitraria: es necesario, por tanto, que el supuesto de hecho necesario existiera en la fecha a la que se retrotrae la eficacia del acto (Huergo, 2021: 282). Pero, en puridad, esa exigencia no tiene tanto que ver con la retroactividad del acto como con el reconocimiento del derecho mismo –en los actos declaratorios–; con el aseguramiento de la seguridad jurídica o de la igualdad –cuando se trata de actos interpretativos o aclaratorios–; o con el mero cumplimiento de la ley –cuando existe una obligación legal de retroactividad–. El fundamento para limitar la retroactividad en estos casos es el principio genérico de seguridad jurídica, que rige con menor intensidad cuando la actuación administrativa original es desfavorable y con mayor intensidad cuando es favorable –como se pone claramente de manifiesto en la regulación del régimen de la revisión de los actos administrativos contenido en la LPAC (arts. 106 ss.)–.

Desde este punto de vista, cuando, por ejemplo, un acto administrativo declara la compatibilidad de la realización de una actividad laboral con una pensión de incapacidad permanente es lógico que tenga efectos retroactivos desde que se desarrolló la actividad, en la medida en que no existe un deber de comunicación previa en el ordenamiento jurídico y que se trata de un acto favorable que cumple con los requisitos del artículo 39.3 LPAC. Sin embargo, también los efectos económicos de ese acto –deducción de la cantidad económica correspondiente de la pensión– tienen carácter retroactivo, aunque en este caso tienen carácter desfavorable (STS 3340/2022, ECLI: ES: TS:2022:3340). Este supuesto es una buena muestra de que la razón de reconocer la eficacia retroactiva a los actos administrativos de la Administración activa no es tanto el cumplimiento de los requisitos del artículo 39.3 LPAC en relación con los actos favorables, ni el ejercicio de una potestad discrecional de la Administración, como la existencia de una posición jurídico-subjetiva reconocida en el ordenamiento jurídico que la Administración tiene el deber de garantizar, tanto con efectos favorables como desfavorables. En ese sentido, cuesta entender que existe discrecionalidad en estos casos, ya que la Administración deberá cumplir con lo establecido en el ordenamiento jurídico, que supondrá reconocer o no ciertos derechos y posiciones jurídico-subjetivas (defienden la existencia de discrecionalidad en estos casos, Bocanegra, 2002: 118; Belando, 2008: 146-147).

## 2. ADMINISTRACIÓN SANADORA Y REVISORA

La eficacia retroactiva de los actos dictados para sanar un vicio de invalidez o para revisar la legalidad de la actuación administrativa previa se explica sistemáticamente en el marco de la teoría de las nulidades o de la tutela de las posiciones jurídico-subjetivas de los particulares. Por esa razón, no puede considerarse que la retroactividad es una decisión discrecional o en la que existe un margen de valoración por parte de la Administración. Tampoco cabe entender que los efectos retroactivos tendrán carácter excepcional, como señala la legislación básica de procedimiento administrativo. La eficacia retroactiva de los actos será la única manera

de dispensar una tutela adecuada de las posiciones jurídico-subjetivas de los particulares afectados por una actuación inválida de la Administración. Distintos de estos supuestos son los casos en que se revocan actos administrativos por diferentes motivos, puesto que la revocación tendrá efectos *ex nunc* y no podrá proyectarse retroactivamente (Iglesias, 2017: 193)<sup>(4)</sup>.

En este tipo de supuestos, los efectos retroactivos tendrán que ver, habitualmente, con el reconocimiento de deberes de restitución o, en su caso, de resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados. En ese sentido, por ejemplo, la anulación de un acto de toma de posesión de un funcionario por traslado supondrá el nombramiento con efectos retroactivos y el reconocimiento del deber de abonar lo dejado de percibir (STSJ CANT 98/2006, ECLI: ES: TSJCANT:2006:98). A continuación, se analizan los distintos tipos de casos que se pueden dar en este ámbito.

#### a. Actos que convalidan o convierten actos previos

La convalidación de los actos administrativos, que supone, en sentido estricto, conservar el contenido íntegro del acto convalidado viciado de invalidez, tiene, necesariamente, efectos retroactivos. Esto es así, incluso cuando el acto subsanado o convalidado tiene efectos desfavorables, como regla general. Solo de este modo se logra su finalidad de predicar validez del acto administrativo (Beladiez, 1994: 194, 196, 222, 223; al respecto, Belando, 2008: 86).

Por ejemplo, cuando se realiza un nombramiento para un cargo público que posteriormente se anula por la ausencia de un informe preceptivo, y ese vicio se considera convalidable, en el momento en que se dicte dicho informe concurrirán los requisitos necesarios para entender que el nombramiento tiene efectos (STSJ ICAN 230/1999, ECLI: ES: TSJICAN:1999:230). En el mismo sentido, cuando se convalida una autorización provisional de cierre de parcelas, se derivarán efectos retroactivos, siempre que concurran los efectos del artículo 39.3 LPAC (STSJ NA 764/2019, ECLI: ES: TSJNA:2019:764, FJ 2).

#### b. Actos que revisan actos previos

Cuando la Administración actúa revisando su propia actuación, bien a través del procedimiento de revisión de oficio, bien en el marco de los recursos administrativos previstos legalmente, dicta actos administrativos que necesariamente deben tener efectos retroactivos. En la doctrina se ha afirmado que esta excepción a la regla general de irretroactividad de los actos administrativos se explica para evitar que la Administración se beneficie de su propia torpeza; aunque plantea el problema de admitir la retroactividad en los casos en que la declaración de invalidez suponga efectos desfavorables para los particulares (Fernández y García de Enterría, 2022).

---

(4) Sirva de ejemplo la reciente regulación de la revocación de sanciones en la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas vascas, artículo 22.6: «La revocación podrá referirse a todas o a algunas de las sanciones impuestas o a sus consecuencias accesorias, únicamente en la parte de aquellas que quede por cumplir y sin que en ningún caso suponga la devolución por la Administración de lo ya pagado ni la indemnización de los daños que la parte ya ejecutada de la sanción haya podido producir a la persona sancionada».

Solo proyectando sus efectos hacia el pasado es posible tutelar adecuadamente los intereses de los particulares afectados, a través de la restitución de la legalidad vulnerada y/o de la indemnización de los daños ocasionados (Huergo, 2021: 281). Ya se ha señalado, que puede aducirse que en sede administrativa no es posible proyectar las exigencias sustantivas del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE); pero es razonable entender que, de la cláusula de Estado de Derecho se deriva una exigencia de que los mecanismos administrativos de revisión de la legalidad, no solo se orienten al control de la legalidad objetiva, sino que también tutelen adecuadamente las posiciones jurídico-subjetivas de los ciudadanos.

### c. Actos que sustituyen a actos anulados administrativamente

En el caso de los actos que sustituyen a otros anulados se ha advertido del peligro de interpretar la regla general de posible retroactividad sin atender a las circunstancias de cada caso, si los actos son desfavorables o de gravamen. Se afirma que habría que atender a principios como el de buena fe (Fernández y García de Enterría, 2022). Sobre esta cuestión, se ha llegado a cuestionar la posibilidad de que se dicten actos en sustitución de otros anulados con efectos retroactivos, si tienen efectos desfavorables, siempre que exista una confianza protegible del particular, en virtud del principio de protección de la confianza. En esos casos, primaría el deber de proteger la confianza del particular, frente a la depuración de la actuación ilegal hacia el pasado. Lo mismo sucedería si el nuevo acto dictado perjudicara a un tercero (Bocanegra, 2002: 117).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que en estos casos la Audiencia Nacional afirma que no puede considerarse que la eficacia retroactiva tenga carácter excepcional (Sentencia 4626/2016, ECLI: ES: AN:2016:4626, FJ 6):

«la excepción no es tal en resolución de recursos y sentencias que dan lugar a que se dicte un acto nuevo en sustitución de uno anulado, de lo contrario se frustraría la funcionalidad de esas reclamaciones cuya estimación debe implicar la retroactividad de lo acordado, es decir, la “corrección hacia el pasado” también de los efectos anulados y su sustitución por el que hubiera debido dictarse».

Tampoco, a mi juicio, puede interpretarse que en estos casos la Administración decide discrecionalmente si conviene o no extender los efectos del acto de sustitución hacia el pasado (así lo defiende, Belando, 2008: 130 ss.). La necesidad de tutelar las posiciones jurídico-subjetivas, en muchos casos, obligará a tener en cuenta en el presente los hechos sucedidos en el pasado a efectos de reconocer efectos restitutorios o resarcitorios.

### d. Actos dictados en ejecución de sentencia

Finalmente, los actos dictados en ejecución de sentencia merecen una mención especial. Cuando el acto administrativo se dicta en ejecución de sentencia, en realidad no se produce retroactividad del acto, sino que es la sentencia la que impone la retroactividad (García-Trevijano, 1991: 355; Belando, 2008: 89, 105-106). En estos supuestos parece necesario diferenciar entre tres tipos de actuaciones admi-

nistrativas: los actos que ejecutan sentencias de condena; los actos dictados tras la anulación de un acto previo por sentencia judicial; y los actos que se dictan para ejecutar una sentencia anulatoria que impone la retroacción de actuaciones (se toma la clasificación de Rebollo, 2022: 242 ss.):

a) En el primero de los casos, no hay actos administrativos en sentido estricto, ya que la Administración actúa como parte vencida en juicio. Por esa razón, esos actos no se someten a las reglas del procedimiento administrativo, en especial, al plazo para resolver y notificar. La ejecución se deberá llevar a cabo en el plazo establecido para la ejecución de sentencias siguiendo las pautas fijadas en el pronunciamiento judicial de condena. El trámite de audiencia, en su caso, solo será necesario si, para cumplir con lo ordenado en la sentencia, es necesario abordar cuestiones no debatidas en el proceso o realizar operaciones en los que hubiese margen de apreciación por la Administración; solo en ese supuesto, la omisión del trámite de audiencia conduciría a la indefensión de la parte interesada (art. 104 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (STS 2909/2019, ECLI: ES: TS:2019:2909, FJ 4; en igual sentido, STS 743/2020, ECLI: ES: TS:2020:743, FJ 2).

Este tipo de actuaciones administrativas realizadas en ejecución de sentencia deberá, en su caso, proyectar sus efectos sobre el pasado, si es necesario para restablecer las posiciones jurídico-subjetivas vulneradas de la parte interesada, no porque se cumplan los requisitos del artículo 39.3 LPAC en torno a los actos favorables, como afirma el Tribunal Supremo recientemente en la Sentencia 1165/2022, ECLI: ES: TS:2022:1165, que repasa la jurisprudencia anterior vertida sobre la materia (FJ 6).

Piénsese, por ejemplo, en la sentencia que condena a la Administración a restablecer el derecho al nombramiento como funcionario desde el momento en que debió realizarse, con todos los derechos económicos y administrativos que correspondan desde aquel momento. Al acto de nombramiento dictado hoy se le atribuyen efectos retroactivos. Ahora bien, en la medida en que no es posible volver al pasado, de manera que el particular afectado reviva el tiempo perdido sin desempeñar su puesto de trabajo, se restablecerá la legalidad vulnerada reconociéndole las percepciones económicas perdidas y los derechos administrativos que le correspondan; estos efectos serán compatibles, en su caso, con la indemnización que pueda corresponder por los daños y perjuicios que se puedan vincular a la actuación administrativa contraria a Derecho.

La jurisprudencia interpreta la existencia del supuesto de hecho de forma restrictiva en muchas ocasiones. Así, por ejemplo, no se reconocen efectos económicos desde el nombramiento retroactivo de Catedrático de Enseñanza Secundaria, sino solo efectos administrativos, al entender que se trata de un complemento ligado al ejercicio del cargo, esto es, al desempeño efectivo, que no se dio en la práctica (STSJ AND 17830/2000, ECLI: ES: TSJAND:2000:17830, FJ 2). En la misma línea se entiende que los efectos retroactivos de un nombramiento no pueden incluir el abono de los complementos de productividad, que requieren desempeño (STSJ MAD 8080/2019, ECLI: ES: TSJMAD:2019:8080).

Llama la atención que en estos casos no se haga una estimación de la productividad o del desempeño medio efectivo que permita indemnizar, siquiera parcialmente, al particular que no ha podido realizar la actividad profesional como conse-

cuencia de la ilegalidad de la actuación administrativa. Dicho en otras palabras, el riesgo materializado por el incumplimiento de la Administración se traslada por completo, en este caso, al particular, sin que medie una justificación suficiente para ello.

b) En el segundo supuesto planteado, en que la sentencia anula un acto administrativo, no habría problemas de retroactividad en la actuación administrativa. Si la Administración actúa con posterioridad para dictar un acto distinto del anulado, no lo hará con efectos retroactivos, ya que se tratará de un verdadero procedimiento administrativo nuevo.

c) Finalmente, es posible que una sentencia judicial anulatoria imponga la retroacción de actuaciones a la Administración. Del mismo modo que sucedía en el primer grupo de casos, la Administración actúa aquí en ejecución de la sentencia judicial amparado por la vertiente de hacer ejecutar lo juzgado del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (arts. 24, 117, 118 CE y 18 LOPJ). Esto no obsta para que deba tramitar el procedimiento hasta el final desde el momento que se indique judicialmente. No bastaría para cumplir con la sentencia con iniciar el procedimiento desde que se produjo el vicio de legalidad detectado; es necesario subsanarlo a través de una nueva tramitación. Pero, en puridad, no se tramita un nuevo procedimiento administrativo –sometido a reglas propias, como la de caducidad– ni la Administración ejerce una facultad propia; ejecuta una sentencia (STS 3960/2020, ECLI: ES: TS:2020:3960, FJ 5; en igual sentido, STS 1145/2021, ECLI: ES: TS:2021:1145, FJ 4). En estos casos, por ejemplo, no se exige que se cumpla el requisito de que el supuesto de hecho existiera en un momento pasado, porque el nombramiento todavía no se ha producido (STSJ PV 413/2001, ECLI: ES: TSJPV:2001:413, FJ 4).

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLÁ, V., «Efectos de la invalidez y prórroga de los contratos públicos», *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: actas del XII Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, 2017, pp. 223-272.
- BAÑO LEÓN, J. M., «La retroacción de actuaciones: ¿denegación de justicia o garantía del justiciable?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 152, 2011, pp. 839-858.
- BELADIEZ ROJO, M., *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- BELANDO GARÍN, B., *La eficacia retroactiva de los actos administrativos*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008.
- BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002.
- CANO CAMPOS, T., «Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 5, 2018, pp. 7-26.
- CHAVES, J. R., «La retroactividad del acto que sustituye al anulado judicialmente en procedimientos selectivos de personal», *Actualidad Administrativa*, 7-8, 2015, texto online.
- DE LA VALLINA VELARDE, J. L., *La retroactividad del acto administrativo*, Estudios Administrativos, Madrid, 1964.

- DÍEZ SASTRE, S., «La tónica como método en el Derecho público», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 1, 2020, pp. 363-396.
- «Los efectos de la invalidez en la Ley de Contratos del Sector Público», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 5, 2018, pp. 69-92.
- *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*, Marcial Pons, Madrid, 2012.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R y GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E., *Curso de Derecho Administrativo I*, 20.ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Madrid, 2022, texto online.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Los actos administrativos*, 2.ª edición actualizada, Civitas, Madrid, 1991.
- GARRIDO FALLA, F., «La eficacia de los actos administrativos en la nueva ley de procedimiento», *Revista de Administración Pública*, núm. 26, 1958, pp. 207-230.
- GUAITA MARTORELL, A., «Eficacia del acto administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 25, 1958, pp. 159-180.
- HUERGO LORA, A., «Artículo 39», en José María BAÑO LEÓN y Juan José LAVILLA RUBIRA (dirs.), *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 277-285.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- LÓPEZ MENUDO, F., «El principio de irretroactividad. Tres cuestiones claves», *Documentación Administrativa*, núm. 263-264, 2002, pp. 73-104.
- PÉREZ LUÑO, A. E., *La seguridad jurídica*, 2.ª edición revisada, Ariel, Barcelona, 1994.
- REBOLLO PUIG, M., «Caducidad de procedimientos desfavorables, en especial, del sancionador», en Manuel REBOLLO PUIG, Alejandro HUERGO LORA, Tomás CANO CAMPOS y Javier GUILLÉN CARAMÉS (dirs.), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2022*, Thomson Reuters, Civitas, Madrid, 2022, pp. 209-274.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., «Sobre la retroactividad de las normas a los cuarenta años de la Constitución española», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 202, 2019, pp. 51-82.
- TAJADURA TEJADA, J., «Tiempo y Derecho: fundamento y límites de la retroactividad de la Ley», *Revista de Derecho Político*, núm. 108, 2020, pp. 41-69.
- XIOL RÍOS, J. A., «Artículo 57. Efectos», en Miguel SÁNCHEZ MORÓN y Nicolás MAURANDI GUILLÉN (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/92*, Lex Nova, Thomson Reuters, Pamplona, 2013, pp. 405-413.

