

de la mano. Un tiempo en el que las certezas escasean y la producción de cambios —junto con la necesaria adaptación a los mismos— es permanente.

*Jaime Magallón Salegui*  
Universidad de Zaragoza

FRANCISCO JOSÉ VILLAR ROJAS: *El derecho administrativo transitorio (ultraactividad, retroactividad y normas transitorias en las leyes administrativas)*, Madrid: Iustel, 2023, 173 págs.

1. Las monografías del profesor Villar Rojas suelen destacar por dos notas características: la originalidad de los temas y el rigor científico de su contenido. Lo fueron, en su momento, los trabajos sobre la *privatización de los servicios públicos* (1993), la *responsabilidad de las administraciones sanitarias* (1996), las *tarifas, tasas, peajes y precios administrativos* (2000) y las *instalaciones esenciales para la competencia* (2004). En esta ocasión, el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna nos ofrece un completo estudio sobre un tema intemporal, clásico y moderno a la vez, como es la sucesión de normas en el tiempo, en su aplicación del derecho administrativo; nada más y nada menos.

Esta nueva monografía, aparecida en las postrimerías de 2023, ahonda en una problemática que, como describe Santamaría Pastor, constituye «uno de los puntos más complejos, difíciles, oscuros y confusos de toda la ciencia jurídica»; una realidad que, en palabras del profesor Villar Rojas, se agrava cuando se trata del derecho administrativo dada la transcendencia que sus normas tienen sobre el conjunto de la sociedad. A través de siete capítulos y 173 páginas el autor intenta dar respuesta a una interrogante: ¿tiene el derecho administrativo transitorio, habida cuenta de los equilibrios sobre los que descansa, una sustantividad diferenciada, incluyendo sus propias reglas y principios de interpretación? Y lo hace con éxito, haciendo gala de una escritura resuelta, de lectura ágil, que engancha rápidamente al lector y que tiene como guía el casuismo que caracteriza esta clase de normas. Las conclusiones a las que llega el autor nos hacen recordar que, en una época en la que los estudios sobre los efectos de la inteligencia artificial inundan los anaqueles de las bibliotecas jurídicas, debemos seguir prestando atención a categorías tradicionales que entroncan directamente con los principios de buena regulación y de seguridad jurídica, fundamento último del derecho administrativo transitorio.

No es objetivo de estas notas formular una síntesis del libro, que convierta su lectura en algo prescindible, sino todo lo contrario: resaltar el enorme interés que esta tiene, a cuyos efectos nos haremos eco de algunas de las valiosas y sugerentes aportaciones que encontramos a lo largo y ancho de sus páginas.

2. En su investigación, el profesor Villar Rojas constata un hecho que llama poderosamente la atención: «el ingente esfuerzo de construcción del Derecho

Administrativo como derecho público común contrasta, y mucho, con la escasa atención que se ha prestado al derecho transitorio, pese a su indudable impacto en el funcionamiento de las administraciones, en sus relaciones con los ciudadanos y en los derechos y obligaciones de todos ellos». Advertir esta circunstancia y recuperar esta figura caída en el ostracismo constituye un verdadero acierto del autor, que ha sido posible gracias a su sólida formación teórico-práctica forjada a lo largo del tiempo, lo que le ha permitido afrontar la problemática del derecho transitorio en muy diversos ámbitos. En este sentido, la primera tarea que se aborda en el libro es acotar y, en la medida de lo posible, categorizar el significado de esta figura.

El autor utiliza un concepto amplio de *derecho administrativo transitorio* entendido como «el conjunto de disposiciones recogidas en la nueva ley —normalmente como disposiciones transitorias, aunque pueden encontrarse en otras partes de la misma— que comparten una misma finalidad: determinar el régimen jurídico aplicable a las situaciones nacidas —procedimientos en curso o relaciones jurídicas consolidadas— conforme a la normativa que reemplaza, modulando su contenido, imponiendo su adaptación en unos plazos determinados, incluso ordenando su completa sujeción a la nueva norma o su extinción». A partir de la observación del derecho positivo, se distingue un *derecho transitorio estricto*, un *derecho transitorio material* y un *derecho transitorio impropio*; al tiempo que nos habla de normas *transitorias generales, subsidiarias o implícitas* (todo ello con sus correlativos ejemplos).

Una primera conclusión a la que llega el autor es que la proyección del modelo de transitoriedad civil sobre el derecho administrativo suscita algunas tensiones, dada las diferencias existentes en los equilibrios subyacentes de uno y otro, lo que explica la decisión del legislador de afirmar un derecho transitorio propio y diferenciado, basado en unas reglas y principios —identificados en el trabajo— que, a su vez, constituyen los pilares del derecho administrativo transitorio implícito, como se explicará más adelante.

3. En su analítico estudio, Villar Rojas revisa algunas de las afirmaciones asentadas en la doctrina, como es la vigencia temporal o provisional de las normas transitorias, su interpretación restrictiva o su consideración como derecho excepcional.

Es así que el análisis de diferentes disposiciones transitorias le permite constatar que las normas transitorias no son, por su propia naturaleza, necesariamente temporales o de vigencia limitada (no siendo esta una característica esencial), en la medida que también es posible encontrar normas transitorias de vigencia indefinida en tanto subsista la situación preexistente sobre la que se proyecta, con efectos jurídicos relevantes (lo que resulta más común de lo que parece, como ejemplifica el régimen urbanístico de fuera de ordenación o de disconformidad sobrevinida con el nuevo planeamiento). De igual modo, también considera discutible la interpretación restrictiva que tradicionalmente la jurisprudencia viene haciendo del derecho transitorio, que se limita a considerarlo como una

suerte de complemento temporal del derecho sustantivo. Por el contrario, su función —se afirma en el libro— es «establecer el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas preexistentes, pudiendo hacerlo con vigencia indefinida»; y en la medida que no deroga ni suspende el derecho general, no se trata de una norma excepcional sino ordinaria, esto es, de un *derecho especial* frente al derecho general nuevo.

Todo ello le lleva a caracterizar el derecho transitorio como una norma de *ius cogens*, un derecho necesario —por razones de seguridad jurídica— no disponible para las partes, que tiene como contrapartida un «derecho al derecho transitorio» que obliga al poder público normativo en el momento de modificar las reglas de juego preexistentes y que, en caso de vulneración, debería ser susceptible de tutela judicial efectiva.

4. A partir de esta formulación, se precisa la normativa aplicable, en defecto de disposición transitoria expresa, a los procedimientos administrativos en trámite, dando respuesta —a la luz del derecho positivo y de la jurisprudencia— a las tres cuestiones fundamentales que caben plantearse: el órgano competente (el que lo sea en el momento de resolver o el antiguo, lo que está mediatizado por el «principio de continuidad de los servicios públicos»), la *norma aplicable a los expedientes en tramitación* (de acuerdo con el «principio de unidad de procedimiento») y la *regulación con la que debe resolverse* (la vigente en el momento de la solicitud o de la resolución, lo que dependerá del tipo de decisión administrativa); dando cuenta en todos ellos de las excepciones, matizaciones o modulaciones que a las reglas generales realiza el legislador.

El siguiente problema que se aborda en el libro es la determinación de la regla aplicable a las situaciones jurídicas preexistentes consolidadas, lo que se hace tomando como referencia dos ámbitos tan lejanos como la *extinción de los aprovechamientos temporales de aguas privadas* y el régimen aplicable a la *modificación de los contratos*, lo que da cuenta del amplio dominio que el autor acredita del derecho administrativo especial. La cuestión a resolver es si lo procedente es su valoración a la luz de la nueva regulación (acorde con los fines que persigue) o, por el contrario, su autointegración, teniendo en cuenta la normativa derogada. La respuesta pasa por determinar la verdadera naturaleza jurídica de las disposiciones transitorias: como un mero asunto de *eficacia* (lo que explicaría la preeminencia de la ley nueva) o, de contrario, se trata de una *derogación aparente o parcial* (lo que justificaría la aplicación de la ley antigua a las situaciones preexistentes), tesis esta última que el autor comparte.

En último lugar, analiza también la problemática de la «retroactividad tácita» de la nueva ley sobre la norma transitoria y lo hace acudiendo también a otros dos temas controvertidos como son la *proyección de la prohibición de prórrogas tácitas sobre los contratos preexistentes* (que encuentra diferente solución en los contratos que contienen una cláusula regulando las prórrogas y en aquellos que no) y el establecimiento de un *plazo de prescripción/caducidad de la acción para exigir el restablecimiento de la realidad física alterada como consecuencia de una actuación*

*ilegal en el litoral* (cuya problemática se reactiva tras la polémica reforma de 2013 de la Ley de costas). A la vista de las soluciones contradictorias a las que se llegan, frente a la generalización que postula la jurisprudencia, el autor aboga por una aplicación prudente de la retroactividad tácita que evite incurrir en una situación de arbitrariedad; riesgo que se plantea, en mayor medida, en los supuestos de incompatibilidad de contenidos (de la que predica una interpretación restrictiva, análoga a la derogación tácita).

5. El libro finaliza con unas conclusiones claras y rotundas, que el autor denomina «claves del Derecho Administrativo transitorio» y que podemos resumir en una idea central que actúa como argamasa de toda la obra: la existencia de *un modelo de transitoriedad específico del derecho administrativo*, que encuentra sus principios conformadores en la legislación de procedimiento administrativo común y en la legislación de contratos públicos; y el reconocimiento de un *derecho al derecho transitorio* como parte del moderno estado de derecho.

Como reflexión de cierre del presente comentario, cabe resaltar —como advierte el autor en diferentes partes de la obra— que, en la medida que pueden estar afectados los derechos e intereses de los ciudadanos, la potestad del legislador de modificar las reglas de juego requiere —como criterio general— una decisión expresa, adecuadamente motivada, acompañada de un régimen transitorio y, en su caso, compensatorio, al objeto de no incurrir en arbitrariedad.

Los que nos dedicamos a esta rama del ordenamiento jurídico somos conocedores de la excelencia de las publicaciones del profesor Villar Rojas, pero con esta nueva obra se reafirma como uno de los autores referentes en la vigente dogmática del derecho administrativo.

*Francisco L. Hernández González*  
Universidad de La Laguna