Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 185-210
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L07
© Dolores Utrilla Fernández–Bermejo
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 7

SITUACIONES SUBJETIVAS Y RELACIONES JURÍDICAS

Dolores Utrilla Fernández–Bermejo
Universidad de Castilla–La Mancha

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. SUJETOS: 2.1. Administración; 2.2. Sujetos privados. —3. SITUACIONES SUBJETIVAS: 3.1. Situaciones activas o de poder: *3.1.1. Potestad; 3.1.2. Derecho subjetivo; 3.1.3. Interés legítimo;* 3.2. Situaciones pasivas o de deber: *3.2.1. Sujeción; 3.2.2. Obligación; 3.2.3. Deber; 3.2.4. Carga.*—4. RELACIÓN JURÍDICO–ADMINISTRATIVA.—5. TIPOS ABSTRACTOS DE RELACIONES JURÍDICO–ADMINISTRATIVAS: 5.1. Relaciones *ad intra* y *ad extra*; 5.2. Relaciones bipolares y multipolares; 5.3. Relaciones materiales y procedimentales; 5.4. Relaciones instantáneas y continuadas; 5.5. Relaciones de sujeción general y de sujeción especial.—6. BIBLIOGRAFÍA; 6.1. Bibliografía citada; 6.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. INTRODUCCIÓN

1. Existen **dos maneras ideales de aproximarse al Derecho administrativo**. La primera de ellas, que puede calificarse como aproximación en clave o **perspectiva objetiva**, se fija prioritariamente en el estatuto y la actuación de la Administración pública considerada en relación con el ordenamiento jurídico o Derecho objetivo. Se trata, por tanto, de un enfoque analítico en el que las nociones centrales son las de legalidad y control, y en el que los sujetos que interactúan con la Administra-

ción no son contemplados prioritariamente como partes activas de dicha interacción, sino como meros objetos de la actuación administrativa. La segunda perspectiva de análisis, que cabe calificar como aproximación en clave o **perspectiva subjetiva**, contempla la realidad jurídica poniendo el foco de atención en las interacciones intersubjetivas (esto es, entre sujetos) disciplinadas por las normas de esta rama del ordenamiento. Se fija sobre todo en las situaciones subjetivas correlativas —de poder y de deber— que el Derecho atribuye a esos sujetos, así como en la manera en que tales situaciones surgen, se despliegan a lo largo del tiempo y se extinguen.

2. Cada uno de estos ángulos de análisis se sirve de **estructuras ordenadoras características**. La perspectiva objetiva se apoya sobre estructuras prioritariamente dirigidas a formalizar el ejercicio del poder público. Se trata, fundamentalmente, de la teoría de las **formas de actuación de la Administración** (reglamento, acto, contrato, etc.) y, en menor medida, de los **tipos de actividad administrativa** (ordenación, prestación, fomento…). Por su parte, la perspectiva subjetiva utiliza como estructura de ordenación la **relación jurídico–administrativa**, cuyas partes son sujetos (personas físicas o jurídicas, públicas o privadas) y cuyo contenido está integrado por las situaciones jurídicas correlativas de los mismos (derechos y deberes, entendidos aquí estos conceptos en sentido amplio).

3. Esta distinción entre análisis subjetivo (instrumentado a través de la relación jurídica) y análisis objetivo (canalizado mediante las formas y tipos de actividad administrativa) es una **dicotomía ideal o extrema**. En realidad, se trata de perspectivas e instrumentos ordenadores **perfectamente compatibles y necesariamente complementarios entre sí**, en tanto que formas de observación y explicación de una misma realidad. Lo verdaderamente relevante no consiste en «optar» por un Derecho administrativo explicado en el lenguaje subjetivo de la relación jurídica o en el lenguaje objetivo de las formas y tipos de actividad administrativa, sino en «combinar» ambos enfoques de manera que pueda aprehenderse y racionalizarse del modo más completo posible el Derecho administrativo contemporáneo.

4. Por motivos históricos, existe en **España** una fuerte tendencia a contemplar el Derecho administrativo desde una **perspectiva objetiva** y, por tanto, su regulación, aplicación y explicación teórica se apoya fundamentalmente en la clasificación de las formas de actuación de la Administración y en los tipos de actividad administrativa. Por este motivo, en este libro se presta amplia atención a estas cuestiones (§§ 15-21 y §§ 22-27, respectivamente). Sin embargo, y como se verá a lo largo de esta obra, a esta construcción lógico–formal subyacen en todo caso, como **realidades jurídicas sustantivas**, distintos tipos de relaciones jurídicas entre la Administración y los sujetos que interaccionan con ella, que condicionan y guían la creación y aplicación del Derecho administrativo.

5. La **finalidad** de esta lección es presentar las nociones elementales necesarias para identificar, analizar y ordenar tales relaciones jurídicas. Para ello, su contenido se **estructura** del modo siguiente. Se estudian, en primer lugar, los sujetos que se someten a las normas de Derecho administrativo (*infra* § 7.6). A continuación se examinan los tipos principales de situaciones jurídicas en las que tales sujetos pueden encontrarse por efecto de dichas normas (*infra* § 7.10). Y, en tercer lugar, se estudian las relaciones jurídicas que se traban entre ellos. En este último punto, nuestro estudio

se limitará a acotar el concepto de relación jurídico–administrativa (*infra* § 7.62) y a trazar una clasificación elemental de sus principales tipos abstractos (*infra* § 7.71).

2. SUJETOS

2.1. Administración

6. Los sujetos a los que prioritariamente se dirigen las normas de Derecho administrativo son las Administraciones públicas. Como sujeto de este tipo de normas y, por lo tanto, como parte de las relaciones jurídicas gobernadas por ellas, el concepto de Administración ha de entenderse en sentido muy amplio. Incluye no sólo a las entidades públicas con personalidad jurídica propia (**entes públicos** o Administraciones en sentido estricto: *infra* § 8.21) sino también a sus divisiones internas, formalmente carentes de personalidad jurídica (**órganos:** *infra* § 8.43). Asimismo, se incluye en dicho concepto a otros sujetos en la medida en que **ejercen funciones administrativas** (el llamado «aparato administrativo» del resto de los poderes públicos, las entidades privadas del sector público, las corporaciones de Derecho público, los concesionarios del sector público, etcétera).

2.2. Sujetos privados

7. Además de los órganos y entes públicos, las normas de Derecho administrativo suelen tener como como destinatarios a círculos más o menos amplios de **personas físicas o jurídicas** privadas (particulares, sociedades mercantiles, asociaciones, etc.), entendiendo por tales a todas aquellas que gocen de **capacidad jurídica**, esto es, de capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones.

8. Un concepto similar pero no idéntico es el de **"administrado"**, término tradicionalmente empleado en el Derecho administrativo para aludir a cualquier sujeto de Derecho que es destinatario del ejercicio de una potestad administrativa. El concepto de administrado sigue siendo útil en la medida en que quienes se relacionan con la Administración no solamente son sujetos privados, sino que pueden ser también otros entes u órganos públicos (así, por ejemplo, un ayuntamiento puede girar una declaración del impuesto sobre bienes inmuebles al Estado con motivo de un inmueble que éste posea dentro del territorio municipal). Con todo, desde hace varias décadas se observa una tendencia al **paulatino abandono** del concepto de administrado debido, por una parte, a su incapacidad para expresar con claridad la situación de quien se relaciona con la Administración (que no es una mera situación pasiva o de sometimiento, sino que incluye también posiciones activas o de poder) y, de otro lado, a su impronta autoritaria (pues suele criticarse que la noción remite a la consideración de las personas como "súbditos" del poder público).

9. Los sujetos privados pueden operar válidamente en el tráfico jurídico ejercitando tales derechos y obligaciones cuando gocen de **capacidad de obrar**. Ésta se rige, en principio, por las normas civiles [art. 3.a) LPAC], pero presenta importantes especialidades en el ámbito del Derecho administrativo. Por una parte, con carácter general gozan de ella los **menores de edad** para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico

sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela, exceptionado el supuesto de los menores incapacitados cuando la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate [art. 3.b) LPAC]. De otro lado, gozan de capacidad de obrar, cuando una ley así lo declare expresamente, los **grupos de afectados**, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos [art. 3.c) LPAC]. Todo ello sin perjuicio de que la capacidad de obrar de determinados sujetos privados pueda ser **limitada o excluida** por las normas administrativas, que serán las de alcance sectorial, pues el Derecho administrativo general carece de una regulación unitaria de las causas limitativas o excluyentes de la capacidad de obrar [así, dependiendo del tipo de relación jurídica de que se trate, pueden modificar o excluir la capacidad de obrar factores como la edad, la nacionalidad, la (in)solvencia o la enfermedad, entre otros].

3. SITUACIONES SUBJETIVAS

10. Las situaciones subjetivas son las distintas **posiciones recíprocas de poder y deber** en que pueden encontrarse los sujetos que forman parte de una relación jurídica. La teoría de las situaciones subjetivas presenta en el Derecho administrativo un **alto nivel de complejidad**. Ello es consecuencia del tradicional entendimiento de que el interés público protegido por la norma de Derecho administrativo objetivo puede justificar la ruptura de la correlación entre derecho y obligación —prototipo de la relación jurídica de Derecho privado— y, con ello, dar lugar al surgimiento de otras posibles combinaciones de poder y de deber.

11. Aunque aquí se estudian las situaciones subjetivas como contenido de las relaciones jurídico–administrativas, ha de tenerse en cuenta que aquéllas pueden existir también **al margen de la relación jurídica**, pues las normas de Derecho objetivo pueden atribuir directamente situaciones de poder o deber a determinadas categorías de sujetos con carácter previo a la constitución de una relación jurídica concreta; así sucede, por ejemplo, con los llamados deberes legales, o con los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

12. La **clasificación** de las situaciones jurídicas subjetivas más extendida (y a la que se atenderá aquí) es la que distingue entre situaciones **activas** o favorables (situaciones de poder) y situaciones **pasivas** o desfavorables (situaciones de deber). En el ámbito del Derecho administrativo, parte de la doctrina introduce un *tertium genus*, refiriéndose a la existencia de «situaciones intermedias» (GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2015: 32-33) o "situaciones mixtas y complejas" (SANTAMARÍA, 1988: 875), que implican a la vez poderes y deberes para un mismo sujeto y que, por lo tanto, no son sino combinaciones de las posiciones puras de poder y de deber. Por ejemplo, las leyes de suelo atribuyen a los propietarios el derecho a edificar sobre sus parcelas y conforme al planeamiento urbanístico, pero al mismo tiempo les imponen el deber de efectivamente edificar dentro del plazo que fije el plan [así, art. 18 b) de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, del Suelo]. En el mismo sentido, conforme al artículo 6.1 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de

marzo, del Sistema Universitario, "la docencia constituye, asimismo, un derecho y un deber del personal docente e investigador".

3.1. Situaciones activas o de poder

3.1.1. Potestad

13. El concepto de potestad alude a toda situación de poder atribuida y tasada por el Derecho objetivo que habilita a su titular para **intervenir de modo unilateral** en la esfera jurídica de otros sujetos, sea bien a través de la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas (potestades innovativas) o bien mediante la conservación o tutela de las preexistentes (potestades conservativas). En Derecho administrativo las potestades se atribuyen normalmente a una Administración pública, aunque no se pueden descartar potestades atribuidas a sujetos privados.

14. Ejemplo de potestades que permiten la creación o extinción de situaciones jurídicas son la potestad reglamentaria (art. 97 CE), la potestad subvencional (art. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, LGS) o la potestad sancionadora (art. 25.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP). Como ejemplo de potestad para la conservación de una situación jurídica se puede mencionar la potestad de recuperación posesoria de los bienes públicos (art. 41.1.c) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, LPAP) o la potestad de ejecución forzosa de los actos administrativos (art. 99 LPAC).

15. La **delimitación** del concepto de potestad suele realizarse mediante su confrontación con el derecho subjetivo, pues ambos definen situaciones subjetivas de poder que se diferencian entre sí en virtud de su origen, su objeto, y el interés jurídicamente protegido a través de su reconocimiento (ROMANO, 2002: 173-174).

16. La potestad tiene su **origen** en una norma que, además de configurarla, la atribuye en concreto, se trate de norma con rango de ley (potestades heteroatribuidas) o rango reglamentario (potestades autoatribuidas, en el caso de las administrativas), posibilidad esta última limitada por el juego de los principios de legalidad y reserva de ley (por ejemplo, el art. 33.1 CE reserva a la ley la atribución de potestad expropiatoria a la Administración; y el art. 133.1 CE hace lo propio con la potestad tributaria). Por el contrario, el derecho subjetivo puede tener su origen, además de en una norma, en actos jurídicos concretos adoptados en ejercicio de una potestad. Por ejemplo, del contrato administrativo de concesión de obras nace el derecho subjetivo del concesionario a la explotación de las obras que ejecute (art. 14.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, LCSP).

17. El **objeto** de la potestad es de carácter genérico, pues esta consiste en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos o materiales sobre un sujeto o un colectivo de sujetos. Por el contrario, el objeto del derecho subjetivo es necesariamente específico, concreto y determinado, ya que consiste en la posibilidad de realizar una conducta u omisión determinadas frente a uno o varios sujetos específicos. Por este motivo, a diferencia de lo que sucede con el derecho subjetivo (que tendría siempre como correlato en el plano pasivo a una obligación), la potestad no supone la existencia de otro sujeto específicamente obligado respecto de su titular, sino que tiene como correlato en el plano pasivo una mera situación de sujeción de los círculos genéricos de sometidos a ella, esto es, un deber pasivo de soportar en la propia esfera jurídica los efectos (favorables y/o desfavorables) del ejercicio legítimo de la potestad.

18. Por lo que atañe al **interés protegido**, la potestad es un poder fiduciario, esto es, una situación activa dirigida a velar por el interés de un sujeto distinto del de su titular. Por el contrario, el derecho subjetivo protege un interés del propio sujeto al que se reconoce su titularidad. Esta circunstancia viene

a matizar el carácter meramente activo o de poder de la potestad, determinando que ésta sea en puridad un poder funcional, en tanto que su reconocimiento para la protección de un interés ajeno convierte a su ejercicio en obligatorio para su titular cuando así lo requiera aquel interés.

19. Cuanto acaba de decirse explica que la potestad, a diferencia de lo que sucede con el derecho subjetivo, sea **inmodificable** por la voluntad de su titular, **inalienable**, **irrenunciable** e **imprescriptible** (aunque, bajo determinadas condiciones, quepa la delegación y la caducidad de su mero ejercicio).

20. La potestad es una situación subjetiva característica del Derecho administrativo, pero no es privativa de él, sino que existe también en **otros ámbitos del Derecho** público y, en mucha menor medida, en el Derecho privado. En el ámbito público, las potestades se reparten entre la Administración y el resto de los poderes públicos: así, la potestad reglamentaria y las inherentes a la función ejecutiva (art. 97 CE), la potestad legislativa (art. 66.2 CE), la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) o la potestad de control de constitucionalidad de las leyes (art. 161.1 CE). Subsisten, con todo, algunas potestades en manos privadas, normalmente inherentes a la posición de mando que determinadas personas ostentan en el seno de organizaciones de este carácter (como la patria potestad en el ámbito familiar y las potestades estatutaria, organizatoria y disciplinaria en las personas jurídicas).

21. Por lo que se refiere estrictamente a las **potestades administrativas**, éstas ostentan en el Derecho español contemporáneo un significado marcado por su indisoluble conexión con el **modelo constitucional de Administración** pública que resulta de la vigencia de las cláusulas de Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE); significado que difiere notablemente del que les atribuían el Derecho administrativo y la doctrina académica preconstitucionales (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2025).

22. La ligazón de la potestad administrativa con las cláusulas de **Estado social** y de **Estado democrático** se expresa en el imperativo constitucional de que aquella se dirija en todo caso a la protección —eficaz— del **interés general** (art. 103.1 CE), interés cuya identificación, que corresponde a los poderes públicos dotados de legitimidad democrática, ha de realizarse procurando que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (art. 9.2 CE). Ello conlleva, en sentido positivo, convertir en obligatorio el ejercicio de las potestades administrativas cuando el interés general lo exija y, en sentido negativo, prohibir su uso para fines distintos de los generales. Esta última consecuencia se plasma en la consagración positiva del fin de las potestades como instrumento de control judicial de la actuación administrativa (arts. 106.1 CE y 70.2 LJCA) y en la configuración de la desviación de poder como causa de su invalidez (arts. 47.2 y 48 LPAC).

23. En cuanto a la cláusula de **Estado de Derecho**, la figura técnica de la potestad administrativa se encuentra íntimamente unida, por una parte y como ha venido destacándose desde los orígenes del Derecho administrativo, con el **principio de legalidad**, entendido aquí en el sentido amplio de sujeción de la Administración al Derecho objetivo (y, primariamente, a la ley) que supone la sumisión del poder público a límites normativos ciertos, vinculantes y previamente establecidos. Se afirma que la potestad es el concepto capital para explicar la relación entre Administración

y legalidad porque, en el Estado de Derecho, la supremacía del poder público no es genérica e ilimitada, sino que se concreta en la figura de la potestad como conjunto de poderes establecidos, limitados y tasados por el Derecho objetivo. En nada obsta a esta afirmación la densidad variable con que la ley puede regular las condiciones de ejercicio de las potestades administrativas y la consiguiente distinción entre potestades regladas y potestades discrecionales (*supra* § 5.8 y 5.11).

24. De otro lado, la figura de la potestad se encuentra también estrechamente vinculada con el principio, asimismo derivado de la cláusula de Estado de Derecho, de **control judicial** de la Administración (arts. 24.1 y 106.1 CE). Ahora bien, los términos de la relación entre potestades administrativas y control judicial han sufrido profundas modificaciones a lo largo del tiempo, que han determinado una paralela transformación del significado técnico–jurídico del concepto de potestad administrativa.

25. Hasta la entrada en vigor de la Constitución se fraguó un modelo de Derecho administrativo que concebía como característica inherente de las potestades administrativas —en puridad, de los actos dictados en su ejercicio— la prerrogativa de la hoy llamada **autotutela administrativa**, esto es, el poder atribuido a la Administración para adoptar declaraciones de derechos capaces de alterar situaciones jurídicas o estados posesorios (autotutela declarativa), así como para vencer la eventual resistencia al cumplimiento mediante la ejecución coactiva de tales declaraciones (autotutela ejecutiva), sin necesidad de intervención judicial y, por lo tanto, desplazando hacia los particulares la carga de impugnar la decisión administrativa para intentar evitar sus efectos.

26. A partir de la entrada en vigor de la **Constitución de 1978**, la consagración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) ha alterado esta concepción. En tanto que supone un límite a este derecho fundamental, la autotutela ha dejado de ser un atributo genético y necesario de las potestades administrativas. Sin embargo, el mismo puede ser previsto por el legislador por motivos de eficacia (art. 103.1 CE), posibilidad que tiene como límite la prohibición de que, atendiendo al objeto y contexto de la potestad en cuestión, ello restrinja de modo desproporcionado otros bienes jurídicos de rango constitucional y, muy en particular, el ya citado derecho a la tutela judicial efectiva (STC 22/1984, FJ 4). En todo caso, la autotutela, allí donde ha sido mantenida por las leyes, ha visto limitado su alcance por efecto de dicho derecho fundamental, pues el mismo resulta vulnerado cuando la ejecución del acto se produce imposibilitando el acceso a la tutela judicial o el pronunciamiento de los órganos judiciales acerca de la tutela cautelar que hubiese sido solicitada (STC 78/1996, FJ 3).

27. El legislador postconstitucional ha establecido con carácter general tanto la inmediata **ejecutividad** de los actos administrativos (arts. 38, 39 y 98.1 LPAC) como la potestad de **ejecución forzosa** de aquéllos (art. 99 LPAC) (*infra* § 17.82), por más que la propia legislación establezca excepciones a este régimen general. Algunos de ellos son consecuencia de exigencias constitucionales específicas (así, la necesidad de autorización judicial previa para la ejecución forzosa de actos administrativos que requieran la entrada en el domicilio, cuando no exista consentimiento del titular: arts. 18.2 CE, 87.2 LOPJ y 8.5 LJCA), mientras que otros derivan de la decisión legislativa de atribuir eficacia suspensiva de la ejecución de ciertos actos administrativos a la mera interposición de recurso contencioso–administrativo contra ellos [así, para las sanciones administrativas, el art. 98.1.b) LPAC].

3.1.2. Derecho subjetivo

28. El derecho subjetivo puede **definirse** como una situación activa o de poder protegida por el Derecho objetivo que habilita a su titular, en su propio interés, para exigir una concreta conducta activa u omisiva de un tercero, sobre el que pesa una obligación correlativa a aquel derecho. Como situación activa, se distingue de la potestad por su origen, su objeto y el interés jurídicamente protegido a través de su reconocimiento, así como por ser —con carácter general— transmisible, renunciable y susceptible de prescripción, según se ha visto ya.

29. El derecho subjetivo es una figura propia de la **teoría general del Derecho** y encuentra aplicación en las distintas ramas del ordenamiento jurídico. Ostenta una relevancia política y dogmática crucial, en tanto que visibiliza la centralidad de los sujetos —y no solo de las normas— en el sistema jurídico. Prueba de ello es que su denominación se formula por **contraste con el concepto de Derecho objetivo**, noción que opera en un plano distinto: el Derecho objetivo es la suma de las normas jurídicas vigentes en un determinado momento y lugar, que constituyen el fundamento de las distintas situaciones jurídico–subjetivas activas y pasivas; entre ellas, destacadamente, el derecho subjetivo.

30. Aunque se ha señalado que la figura del derecho subjetivo tiene su **origen** en el Derecho romano y su precedente inmediato en la filosofía escolástica del siglo XVI y en las escuelas iusnaturalistas e idealistas de los siglos XVII y XVIII, su formulación moderna suele atribuirse a la ciencia del Derecho alemán del siglo XIX (CASTÁN, 1963: 13-31). Esta ha explicado la caracterización técnica del derecho subjetivo a través de **varias teorías**, de entre las que destacan las dos siguientes. Por una parte, la teoría de la voluntad (*Willenstheorie*) atribuida a Savigny y a Windscheid y que, originada en la idea kantiana de la libertad, describe al derecho subjetivo como un ámbito de voluntad o "poder de querer" (*Willenschmacht*) jurídicamente protegido por las normas. De otro lado, la teoría del interés (*Interessendogma*) formulada por Ihering, que encuentra la esencia del derecho subjetivo en el interés jurídicamente protegido mediante su reconocimiento. Ambas teorías han sido rechazadas por insuficientes, imponiéndose la propuesta de aglutinarlas para definir al derecho subjetivo como "la potestad de querer que tiene la persona, reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico, en cuanto se refiere a un bien o interés de tal persona" (JELLINEK, 1892).

31. Lo característico del derecho (público) subjetivo es que legitima a su titular para exigir su **restablecimiento pleno** en caso de vulneración. En tal supuesto, el titular del derecho subjetivo puede exigir no solo la **anulación** del acto jurídico que pueda haber infringido su derecho, sino también el **reconocimiento** de tal derecho y su **restitución**, así como el **resarcimiento** o indemnización de los daños y perjuicios causados, en su caso (art. 31 LJCA).

32. Es posible clasificar los derechos subjetivos **en función de su titular**. Este puede ser una **Administración** (así, por ejemplo, el derecho a recibir del deudor tributario la cuantía de un determinado impuesto o el derecho a que se respete la integridad de los bienes públicos de su propiedad), o bien un **"administrado"**, concepto que en este preciso punto es más adecuado que el de sujeto privado, pues por referencia a él se ha construido la subcategoría del **derecho público subjetivo**. Con este concepto se alude al derecho subjetivo otorgado por el Derecho público a un sujeto (público o privado) sometido a las potestades de la Administración frente a ésta, de modo que aquél puede exigirle un determinado comportamiento en satisfacción de sus propios intereses (MAURER, 2011: 1993). Son derechos públicos subjetivos

la mayor parte de los **derechos fundamentales** previstos en la Constitución, aunque éstos no agotan la totalidad de los derechos que se ostentan frente a la Administración, pues existen también derechos públicos subjetivos derivados de normas de inferior rango y de actos jurídicos concretos (así, por ejemplo, una concesión o una autorización administrativa).

33. El hecho de que los derechos públicos subjetivos se caractericen por proteger a su titular frente a las potestades públicas tiene como consecuencia que la naturaleza de estas se proyecte sobre el **alcance** de aquéllos. Frente a la **potestad reglada** (*supra* § 5.8) el administrado ostenta un derecho subjetivo a una resolución o actuación pública de contenido específico. Por el contrario, frente a la **potestad discrecional** (*supra* § 5.11) no existe un derecho a una resolución o actuación de contenido determinado, sino solamente un derecho a que tal decisión o actuación sea conforme a Derecho, esto es, libre de vicios (MAURER, 2011: 201).

34. Existen varios tipos de derechos subjetivos **en función de su contenido**. Por una parte, los **derechos obligacionales** o personales, que permiten a su titular exigir de un tercero una determinada conducta de no hacer (derechos de libertad), de dar (derechos de crédito) o de hacer (derechos prestacionales), que pueden ejemplificarse, respectivamente, con el derecho a no ser objeto de privaciones de libertad arbitrarias (art. 17 CE), el derecho del beneficiario de una subvención a su cobro (art. 34.3 LGS), y el derecho del vecino de un municipio a recibir de él el servicio público de abastecimiento de agua potable (art. 18.1 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL). De otro lado, los **derechos reales**, caracterizados por proyectarse sobre cosas o bienes (así, el derecho de propiedad sobre una vivienda o el derecho de uso privativo de un bien de dominio público, conforme al art. 86.3 LPAP). Y, por último, los **derechos de participación**, que habilitan a su titular para exigir ser parte en determinados procesos decisorios o ejecutivos; por ejemplo, el derecho de los interesados a ser parte en el procedimiento administrativo (art. 4.1 a) LPAC) o el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes: art. 23.1 CE).

3.1.3. Interés legítimo

35. El Derecho público español consagra al interés legítimo como una situación activa —normalmente de los particulares— aparentemente distinta del derecho subjetivo, pues se refiere a ambos conceptos de manera simultánea y alternativa [arts. 24.1 y 162.1.b) CE, art. 4 LPAC y arts. 19.1, 21.1 y 25.1 LJCA]. Sin embargo, este binomio terminológico subsiste en la actualidad como una reminiscencia histórica que, aunque sigue desplegando consecuencias jurídicas en determinados ámbitos (*vid*. por ejemplo el art. 4.1 LPAC), ha dejado de ser expresiva de una distinción categorial entre dos posiciones subjetivas ontológicamente diversas, pues en la actualidad el interés legítimo no es más que un **tipo característico de derecho subjetivo**.

36. El **concepto** de interés legítimo alude a la situación de quien se ve personalmente afectado por el (in)cumplimiento de las normas jurídicas que imponen límites a la actuación de la Administración, pero en cuyo favor tales normas no reconocen explícitamente un derecho público subjetivo. Piénsese, por ejemplo, en el vecino que se ve perjudicado por la tolerancia de su ayuntamiento con los excesos sonoros procedentes de una discoteca próxima. El interés legítimo hace referencia, por tanto,

al **interés cualificado** de quien se ve personalmente afectado por la actuación administrativa ilegal y a quien, en consecuencia, su anulación puede reportar un beneficio propio real (actual o potencial, pero no meramente hipotético) y que recurre por ese legítimo motivo (no por el mero placer de recurrir ni para perjudicar a terceros o al interés público).

37. El concepto se define, por tanto, por contraposición al de **"interés simple"** o mero interés de cualquier ciudadano en la observancia de la legalidad, que con carácter general no habilita para impugnar las actuaciones administrativas porque provocaría la saturación de la jurisdicción contenciosa. Solo excepcionalmente reconoce el ordenamiento legitimación procesal a cualquier ciudadano por el mero hecho de serlo: se habla entonces de **"acción popular"**, entendida como condición procesal de legitimación no ligada a la defensa de una posición jurídico–subjetiva sustantiva, sino de la legalidad objetiva (*infra* § 34.52). Así sucede en ámbitos concretos y excepcionales, como el urbanístico [art. 5 f) del del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana –en adelante, TRLSRU–, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre] o el medioambiental (art. 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente).

38. La figura del interés legítimo, que carece de parangón en el ámbito del Derecho privado, es consecuencia del **proceso de formación histórica** del Derecho administrativo. Cuando en los primeros pasos del Estado administrativo, en el segundo tercio del siglo XIX, se negaba o restringía la existencia de verdaderos derechos subjetivos frente a la Administración (*supra* § 3.22), el interés legítimo se concibió como una mera condición de legitimación procesal o, a lo sumo, como una **situación activa secundaria o debilitada** que ocupaba el espacio dejado vacío por el derecho subjetivo y que permitía a su titular únicamente pretender la anulación de la actividad administrativa, pero no el restablecimiento de una posición subjetiva individual. La introducción de la figura del interés legítimo desplegó importantes resultados positivos en la práctica, ya que permitió extender el control judicial sobre el ejercicio de las potestades administrativas y, como consecuencia indirecta de ello, proteger —si bien que de manera disminuida— la posición de los afectados por aquéllas. Pero ello no debe conducir al equívoco, frecuente en España, de considerar que el interés legítimo es una figura dirigida a ampliar la protección del ciudadano frente a la Administración: por el contrario, el concepto respondía en sus orígenes a una **lógica autoritaria** que negaba que los límites impuestos al ejercicio del poder pudieran funcionar como derechos subjetivos correlativos merecedores de tutela judicial plena (MEDINA, 2016: 170-216).

39. El liberalismo clásico del siglo XIX, basándose en la teoría general del Derecho de la Escuela de Derecho natural, concebía a la obligación y al derecho subjetivo como conceptos simétricos: toda obligación legalmente impuesta a un individuo implicaba necesaria y correlativamente el derecho subjetivo de otro. Sin embargo, esta construcción solo encontró acogida en el Derecho privado, no en el Derecho público: a lo largo del siglo XIX, el avance del liberalismo conservador fraguó en toda Europa la concepción, reafirmada por la crisis de la democracia liberal de principios del siglo XX, de la **incompatibilidad entre la potestad administrativa y el derecho individual**, tesis conforme a la cual la ley solamente atribuía derechos subjetivos en sentido propio en las relaciones entre particulares y en las relaciones administrativas horizontales, pero no en las verticales, esto es, aquellas en las que la Administración intervenía revestida de imperio. Conforme al paradigma de la época, los límites impuestos a la Administración por las normas reguladoras de potestades administrativas se dirigían a la salvaguarda del interés general, no del individuo, de modo que tales límites no se traducían en derechos subjetivos correlativos

de los ciudadanos perjudicados por su incumplimiento, sino en meros intereses legítimos que permitían a sus titulares impugnar las actuaciones ilegales de la Administración que les afectasen personalmente. Ello permitía al recurrente, actuando al modo de un denunciante o fiscal, abrir un proceso exclusivamente dirigido a fiscalizar el cumplimiento del Derecho objetivo (y, por tanto, a anular la actuación administrativa ilegal), pero no le permitía obtener tutela subjetiva plena, pues el proceso no podía finalizar con el reconocimiento de un derecho subjetivo, por definición inexistente (MEDINA, 2016).

40. **Tras la Segunda Guerra Mundial** (y, en España, especialmente desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978) el reconocimiento en los distintos Estados europeos del papel central del individuo y, con ello, del derecho subjetivo, ha conducido a una transformación del concepto de interés legítimo, que ha dejado de ser una situación activa secundaria o merecedora de menor tutela, para pasar a describir una **modalidad específica de derecho subjetivo** merecedor, en cuanto tal, del mismo grado de protección jurídica que éste. El fin de interés público perseguido por las normas de Derecho administrativo que imponen límites a la actuación administrativa deja de servir como pretexto para rebajar la posición del ciudadano afectado por ella, y tales límites pueden ser hechos valer ante la Administración y ante los órganos judiciales por quienes se vean singularmente perjudicados por su vulneración. Así lo refleja el artículo 31 LJCA 1998 al establecer que quien impugna un acto, lo haga en virtud de un interés legítimo o de un derecho subjetivo, no ha de limitarse a pretender su anulación, sino que podrá también pretender el **reconocimiento de una situación jurídica individualizada** y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.

41. Es común entre nosotros aludir a dicha modalidad de derecho subjetivo con la expresión **"derecho subjetivo reaccional"** (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1975). De conformidad con esta construcción, el interés legítimo comprende, de un lado, un perjuicio antijurídico, esto es, una inmisión indebida de la Administración en el ámbito de los propios intereses del afectado; y, de otra parte, el surgimiento de un derecho subjetivo en sentido estricto, cuyo contenido se cifra en el derecho a la eliminación de tal perjuicio. El concepto de "interés legítimo" o de "derecho subjetivo reaccional" remite únicamente a la especialidad de un tipo de derecho subjetivo: el que no surge directamente de las normas administrativas, sino de su vulneración por parte de la Administración.

3.2. Situaciones pasivas o de deber

3.2.1. Sujeción

42. El **concepto** de sujeción remite a la posición pasiva consistente en la eventualidad de soportar sobre el propio ámbito jurídico el ejercicio de una potestad atribuida a otro sujeto. Supone, así, el sometimiento genérico y *a priori* a los efectos (favorables o desfavorables) que hayan de derivarse del ejercicio de una potestad (reglamentaria, tributaria, subvencional, etc.), de la que constituye el correlato genérico en el plano pasivo. Normalmente son los particulares quienes se encuentran en una situación de sujeción frente a la Administración. Pero en esa posición también se puede encontrar, en ocasiones, una Administración pública (por ejemplo, cualquier

ayuntamiento que vierte aguas a un río está sujeto a la potestad sancionadora de la correspondiente confederación hidrográfica).

43. Este carácter genérico e indeterminado de la sujeción la distingue del resto de las situaciones pasivas o de deber. Por una parte, pone de manifiesto que la sujeción es una **mera "situación puente"** a otras situaciones subjetivas, pues, cuando la potestad correlativa se ejercita, la sujeción se transforma en otra situación de contenido específico (normalmente, aunque no siempre, de contenido asimismo pasivo: obligación, deber o carga). Por ejemplo, la situación inicial de sujeción a la potestad tributaria se convierte en obligación tributaria una vez que se liquida a un concreto contribuyente la cuota debida por un concreto impuesto (art. 19 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, LGT). De otro lado, el carácter genérico de la sujeción supone que esta **no puede ser vulnerada** en modo alguno, pues no se concreta en ningún mandato o prohibición específico susceptible de ser inobservado por su titular.

3.2.2. Obligación

44. La obligación es una situación pasiva o de deber que puede **definirse** como el mandato de realizar una conducta activa u omisiva de contenido determinado, que se impone por el Derecho objetivo en beneficio o utilidad de un sujeto distinto a su titular (sujeto que ostenta un derecho subjetivo correlativo), sin perjuicio de que, adicionalmente, pueda servir también para proteger un interés público (caso en que tiene también como correlato una potestad para exigir su cumplimiento). En Derecho administrativo puede haber obligaciones de los particulares frente a la Administración (como la obligación de pagar una multa, conforme al art. 99.2 LPAC), obligaciones debidas entre particulares [como las obligaciones de la empresa que gestiona una residencia pública de mayores, respecto de sus residentes: art. 132 b) LCSP] y obligaciones de la Administración frente a particulares (como la devolución de ingresos indebidos, conforme al art. 30.1 LGT)

45. En ocasiones, la titularidad de la potestad y del derecho subjetivo recíprocos a la obligación coinciden en un mismo sujeto (piénsese, por ejemplo, en el derecho de crédito y la potestad recaudatoria que corresponden a la Administración frente al obligado a pagar una específica deuda tributaria). En otros casos no se produce esa coincidencia, lo que no impide que la Administración pueda y deba ejercitar su potestad de ejecución forzosa de los actos administrativos que hubieran impuesto las obligaciones incumplidas (arts. 99 a 104 LPAC y art. 29.2 LJCA), ejecución forzosa que beneficia al titular del derecho subjetivo correlativo a la obligación inobservada.

46. Como mandato impuesto por el Derecho objetivo, la obligación es un **acto debido** y, por tanto, se desenvuelve en el plano de la distinción entre legalidad e ilegalidad. En otras palabras, su inobservancia produce no solo la vulneración del derecho subjetivo correlativo (y, en su caso, la lesión del interés público asociado a su reconocimiento), sino también la aparición de un hecho antijurídico. La consecuencia de esta configuración es que el incumplimiento de las obligaciones da lugar a un **régimen complejo de consecuencias jurídicas** que puede articularse en torno a tres figuras: la restitución, el resarcimiento y la sanción.

47. La **restitución** consiste en el restablecimiento del orden jurídico vulnerado por la actuación u omisión ilegal, que en el contexto que estamos examinando es la actuación u omisión incumplidora de la obligación impuesta por el Derecho objetivo. Puede producirse de dos maneras distintas. La primera y principal es la ejecución forzosa de la obligación inobservada, normalmente a instancias del titular del derecho subjetivo correlativo. Es lo que sucede, por ejemplo, cuando un municipio procede a la demolición un edificio contrario al planeamiento urbanístico, tras haber incumplido el propietario del inmueble la orden de demolición que se le dirigió en su momento (entre otros: art. 194.2 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, del Suelo). La segunda, que normalmente se configura como subsidiaria de la anterior, es la resolución del acto o negocio jurídico del que nació la obligación incumplida, que puede articularse formalmente como anulación o como revocación con el consiguiente restablecimiento de las prestaciones recíprocas de las partes, según que el cumplimiento de la obligación hubiese sido configurado por el Derecho objetivo como requisito de validez o de eficacia del acto o negocio en cuestión. Por ejemplo, el artículo 16.1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, dispone que "las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas".

48. El **resarcimiento** es el segundo tipo de reacción que puede desencadenarse ante los hechos ilícitos y, por lo que ahora interesa, ante aquellos que consistan en el incumplimiento de una obligación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en el Derecho administrativo general español la responsabilidad patrimonial no tiene como finalidad sancionar el incumplimiento de obligaciones (ni proteger los derechos subjetivos correlativos), sino resarcir daños, aunque al hacer esto último pueda, en ocasiones, cumplir aquella otra función de manera indirecta. Por ello es posible que el incumplimiento de una obligación no conlleve para el obligado ningún deber indemnizatorio, pues éste solo surge si el incumplimiento produce un daño patrimonial y se cumplen todos los requisitos legalmente establecidos para hacer surgir el crédito resarcitorio.

49. La **sanción** o castigo es el tercer y último tipo de consecuencia que puede derivar del incumplimiento de las obligaciones. Sin embargo, su entrada en juego no es automática y necesaria, sino contingente: para que se produzca es necesario que el Derecho objetivo haya tipificado expresamente tal incumplimiento como infracción administrativa y le haya asignado la correspondiente sanción, cosa que no siempre sucede, pues el legislador puede considerar inadecuado o innecesario establecer consecuencias punitivas frente a determinados incumplimientos obligacionales de menor gravedad o importancia.

3.2.3. Deber

50. El concepto de deber en sentido técnico se ha definido tradicionalmente por comparación o **contraste con la figura de la obligación**, entendiéndose frecuentemente que se trata de dos modalidades distintas de la categoría del deber en sentido amplio. Suele afirmarse que, frente a lo que sucede con la obligación, el deber en sentido estricto sería aquella situación pasiva que no se encuadra en una relación jurídica singular, sino que surge genéricamente de las normas y que, por lo tanto, no tiene como correlato un derecho subjetivo atribuido a un sujeto específico, aunque sí

pueda contraponerse a ella un poder jurídico de que está investido algún sujeto para exigir su cumplimiento (ROMANO, 2002: 55 ss., 62).

51. Por tanto, lo propio del deber sería su **carácter abstracto**, tanto por lo que respecta a su contenido como por lo que afecta al sujeto portador del interés protegido con su imposición; una vez concretados ambos extremos, el deber se convertiría en una obligación (SANTAMARÍA, 1988: 902; GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2015b: 33). Sin embargo, esta definición se refiere solamente a los **deberes legales o generales**, esto es, aquellos que son efecto inmediato de las normas y que, por lo tanto, no suelen situarse en el plano de relaciones jurídico–administrativas concretas.

52. Se suele aludir como ejemplos a los deberes de defender a España (art. 30 CE), de conservar el medio ambiente (art. 45 CE), de colaborar con la Administración (art. 18.1 LPAC), o de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de tributos (art. 31.1 CE). Como ejemplo de la relación que media entre deber legal o general y obligación puede aludirse, por ejemplo, a la liquidación tributaria girada a un sujeto concreto, que convierte en obligación específica el genérico deber constitucional de contribuir previsto en el artículo 31.1 CE.

53. Distintos son los **deberes en sentido técnico–jurídico**, que son verdaderas situaciones jurídicas subjetivas existentes en el seno de relaciones concretas y cuyo contenido es asimismo específico o determinado, diferenciándose de la obligación únicamente en función del foco principal de los **intereses protegidos** a través de su imposición. Si la obligación se dirige primariamente a la protección del interés del individuo que ostenta la titularidad de un derecho subjetivo correlativo (aunque tal protección pueda beneficiar también, secundariamente, al interés público), el deber persigue primariamente la protección del interés público, razón por la cual su correlato en el plano activo suele ser una potestad dirigida a garantizar su cumplimiento y, en su caso, un interés legítimo (un "derecho subjetivo reaccional") de los afectados por su inobservancia.

54. Ejemplos de deberes en sentido técnico serían **el deber de la Administración** de tramitar y resolver un determinado procedimiento administrativo ateniéndose a las normas que delimitan su ámbito de competencia material y territorial [plasmado, por ejemplo, en el art. 47.1.b) LPAC]; el **deber de cada propietario de un terreno**, instalación, construcción o edificación de conservarlo "en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes" [art. 15.1.b) TRLSRU]; o los deberes "de inspección y vigilancia de obras e instalaciones" que se incorporan a determinadas concesiones administrativas de aguas [art. 115.2.d) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril].

55. Entendido en este sentido técnico–jurídico, el deber comparte la **misma sustancia coactiva de la obligación**. Por ello, también el deber se desenvuelve en la disyuntiva entre cumplimiento e incumplimiento, y en el plano de la distinción entre licitud e ilicitud, de modo que su régimen de consecuencias jurídicas se articula también en torno a las figuras de la restitución, el resarcimiento y la sanción.

3.2.4. Carga

56. La carga en sentido técnico ha sido definida tradicionalmente como una situación pasiva o de deber de carácter accesorio a otra activa o de poder, que consiste en la necesidad de realizar una determinada conducta activa u omisiva que se impone por el Derecho objetivo en beneficio del propio sujeto sobre el que recae, de manera que su satisfacción es **presupuesto para la obtención de una ventaja** (o para la evitación de una desventaja) por parte del propio gravado y, por lo tanto, su incumplimiento tiene como consecuencia jurídica para su titular la pérdida de un beneficio (o la no evitación de un perjuicio), pero no la ejecución forzosa de su contenido ni la incursión en ningún tipo de responsabilidad. Por ejemplo, para actuar mediante representante en un procedimiento administrativo, el representante debe acreditar previamente dicha representación (art. 5.3 LPAP).

57. Resulta cuestionable, sin embargo, que la carga se imponga "para servir al interés de su propio titular", afirmación tradicional con la que se incurre en una **confusión** entre el interés protegido por la carga y las consecuencias jurídicas de su (in)cumplimiento. El Derecho administrativo establece cargas no para proteger a los sujetos gravados por ellas, sino para hacer compatible el ejercicio de las posiciones activas de tales sujetos con el interés público y, en su caso, con los intereses de terceros, cuestión que no puede quedar desdibujada por el mero hecho de que el artilugio técnico utilizado para ello sea hacer depender el pleno ejercicio del correspondiente derecho del correcto levantamiento de la carga. Por ejemplo, la exigencia de estar vacunado frente a una determinada enfermedad infecciosa para poder viajar libremente –sin controles ni cuarentenas– entre los Estados Miembros de la Unión Europea [art. 11.1 del Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2021 sobre el certificado Covid de la UE] se impone sobre su titular con la finalidad primaria de proteger a los otros y a la sociedad en su conjunto, sin perjuicio de que la vacuna beneficie también a quien la recibe (tanto por motivos de salud como porque le facilita el ejercicio de sus derechos).

58. El **contenido** de la carga puede consistir en exigencias tanto formales como sustantivas, así como en una mezcla de ambas. Tradicionalmente, la figura se utilizaba para aludir a determinadas **exigencias procedimentales o formales** conectadas con el principio de rogación. Esta vertiente formal del concepto de carga ha sido objeto de fundadas críticas por limitarse a remitir a «la simple necesidad de ejercicio de un poder para que éste pueda surtir efecto», necesidad de la que se ha dicho que, en puridad, «no es una carga, sino una condición elemental intrínseca al ejercicio del contenido mismo del poder» (SANTAMARÍA, 1988: 900). Sin embargo, con el tiempo la figura técnica de la carga se ha ensanchado considerablemente para dar también cabida a **exigencias sustantivas o materiales**, caracterizadas por imponer requisitos de fondo (esto es, no de forma ni de procedimiento) para el ejercicio de las posiciones activas o de poder a las que se asocian. La especial relevancia de este segundo tipo de cargas radica en que, frente a lo que sucede con las meramente formales o procedimentales, su imposición comporta necesariamente una restricción sustantiva (no meramente formal) de la posición activa a la que acompañan, lo que las convierte en instrumentos idóneos para orientar la conducta de los sujetos sometidos a las normas de Derecho administrativo.

59. Como ejemplos de **cargas procedimentales o formales** cabe aludir a la exigencia de comparecer en el procedimiento administrativo si se ostenta un interés legítimo y se quiere adquirir la

condición de parte en el procedimiento (art. 4.1.c) LPAC) (*infra* § 15.35) o al requisito de recurrir en tiempo y forma los actos administrativos para evitar que éstos ganen firmeza y devengan irrecurribles (art. 116.d) LPAC). Como ejemplos de **cargas materiales o sustantivas** puede mencionarse, además del ya citado certificado Covid, la necesidad de que el propietario de una finca situada en suelo urbanizado complete las obras de urbanización y se atenga a los plazos de edificación establecidos para poder consolidar y ejercer el derecho a edificar (arts. 14 y 17 TRLSRU), o la necesidad de que el particular que se encuentra en una seria situación de vulnerabilidad, y en cuyo favor se expropia el uso del inmueble perteneciente a un tercero, utilice dicho inmueble como vivienda habitual, en cuyo defecto procederá la reversión del derecho de uso a su titular (Disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra).

60. El **rasgo distintivo** de la carga frente al deber y a la obligación es no tanto que su cumplimiento sea requisito para que su titular pueda acceder a un beneficio o evitar un perjuicio (pues el Derecho positivo puede asociar también estos efectos al cumplimiento de determinados deberes y obligaciones), como su **falta de exigibilidad jurídica**. Frente a lo que sucede con el deber y la obligación, la carga no es un acto debido, sino solamente un acto necesario para el pleno disfrute o ejercicio de una situación activa o favorable atribuida al propio gravado por ella. En otras palabras: la lógica de la carga se desenvuelve en un plano ajeno al de la división entre legalidad e ilegalidad y, en consecuencia, su incumplimiento no implica la infracción del Derecho objetivo, como sí sucede con el deber y con la obligación. El titular de la carga dispone, por ello, de la posibilidad (al menos formal y abstracta) de elegir entre cumplir su contenido o no, manteniéndose en ambos casos dentro del terreno de lo jurídicamente permitido y sin que, por lo tanto, puedan entrar en juego las consecuencias propias de la antijuridicidad (restitución, resarcimiento y sanción), sino «solamente» la pérdida de un beneficio o la no evitación de un perjuicio.

60 *bis*. Ello no impide observar que la carga puede operar para su titular como una **restricción** del derecho al que se asocia. La STC 95/2025, FJ 4.D), declaró que anudar por ley determinadas consecuencias negativas (como la imposibilidad de desempeñar un trabajo o actividad) al ejercicio, en un determinado sentido, del derecho fundamental a la integridad personal en su vertiente de autonomía del paciente (la negativa a someterse a vacunación o a determinadas pruebas diagnósticas o de cribado) supone que, aunque formalmente subsiste esta última libertad, indirectamente se impone un "condicionamiento material" a su ejercicio que implica "una restricción o limitación de la capacidad de decisión del sujeto respecto a la realización de la intervención médica correspondiente".

61. La falta de exigibilidad jurídica del cumplimiento de los gravámenes configurados como cargas determina, en fin, que **frente a ellos no puedan existir derechos subjetivos típicos**, sino únicamente potestades dirigidas a comprobar y declarar su (in)observancia y, en su caso, intereses legítimos encaminados a activar el ejercicio de tales potestades.

4. RELACIÓN JURÍDICO–ADMINISTRATIVA

62. El concepto de relación jurídico–administrativa alude a toda **conexión de situaciones jurídico–subjetivas concretas y correlativas** que se encuentre disciplinada por normas de Derecho administrativo, de modo que la resolución de las vicisitudes relativas a su cumplimiento se encuentre encomendada a una Administración pública y, secundariamente, a la jurisdicción contencioso–administrativa.

63. Como puede observarse, este concepto resulta de la confluencia de **dos elementos**, cada uno de los cuales se examina brevemente a continuación: una relación jurídica y su adscripción al ámbito del Derecho administrativo.

64. La **relación jurídica —a secas—** es una figura transversal a las distintas ramas del Derecho, cuya teorización suele atribuirse a la filosofía y ciencia jurídica germánicas del siglo XVIII. Se define como toda vinculación interindividual que, determinada por una regla de Derecho, confiere a un sujeto el derecho de exigir a otro la realización de cierta conducta u omisión concreta, a la que éste último se encuentra obligado (SAVIGNY, 1840: 331 ss.; WINDSCHEID, 1875: 151 ss.). Por tanto, el concepto de relación jurídica está integrado por cuatro notas definitorias, a saber: intersubjetividad, correlatividad, juridicidad y concreción.

65. El requisito de la **intersubjetividad** significa que la relación jurídica se traba entre al menos dos sujetos de derecho. Ello excluye la posibilidad de que alguno de los polos de la relación sea ocupado por cosas (que podrán constituir, a lo sumo, el objeto sobre el que se proyecta la relación jurídica), o bien por el ordenamiento jurídico objetivo o una de sus ramas (pues las normas como tales se limitan a disciplinar la relación, pero no cabe hablar propiamente de relación jurídica entre una persona y las normas).

66. La nota de la **correlatividad** supone que debe existir una cierta reciprocidad entre las situaciones subjetivas de los sujetos situados en cada uno de los polos de la relación. Se entiende este requisito en sentido amplio, dando cabida no solamente al binomio derecho subjetivo/obligación en sentido técnico, sino también a combinaciones más o menos complejas de otras situaciones subjetivas.

67. El rasgo de la **juridicidad** implica que una relación jurídica es tal únicamente en la medida en que la interacción social a la que se refiere se encuentra disciplinada por normas de Derecho objetivo. Cuestión distinta es la del alcance de esa juridicidad y la de los mecanismos a través de los cuáles ésta se manifiesta. Así, la relación puede encontrarse regulada por las normas de forma completa, o bien únicamente de forma parcial, de manera que existan espacios para su regulación a través de actos ulteriores a los que las normas reconocen eficacia jurídica. El régimen jurídico de cada una de estas relaciones puede venir fijado por un tercero que no forma parte de la relación (determinación heterónoma), o bien por algunos o todos sus polos subjetivos (determinación autónoma).

68. Por último, la nota de la **concreción** supone que solamente existe una relación jurídica en sentido estricto cuando sus sujetos y su objeto sean específicos o determinados. De lo contrario podrá haber, todo lo más, relaciones jurídicas en sentido abstracto o lato, esto es, meras conexiones genéricas entre sujetos indeterminados, resultantes de la ordenación general y abstracta prevista por las normas que forman el Derecho positivo, y que por lo tanto no constituyen sino meros reflejos o reverberaciones del Derecho objetivo (por ejemplo, la relación genérica entre un ciudadano y el Estado).

69. La relación jurídica es de **naturaleza administrativa** cuando se encuentra disciplinada por normas de Derecho administrativo, esto es, por normas cuya organización primaria de cumplimiento es la Administración (y, secundariamente,

la jurisdicción contencioso–administrativa). De ello se deriva que en toda relación jurídico–administrativa interviene, como mínimo, una Administración pública (o un órgano de esta).

70. Toda relación jurídico–administrativa, en la medida en que define de forma correlativa y concreta las situaciones jurídicas de las partes, aporta **estabilidad y seguridad jurídica** a los sujetos así vinculados. Por ejemplo, en una **relación jurídica subvencional**, en la que la Administración de la Junta de Andalucía había otorgado una subvención al Ayuntamiento de Tomares para el ajardinamiento de una calle, y este había ejecutado la subvención mediante la adjudicación directa de un contrato (sin respetar los deberes de licitación pública que impone la LCSP) el Tribunal Supremo considera que ese incumplimiento municipal de la LCSP no puede dar lugar a una orden de reintegro de la subvención, porque en el caso se han trabado dos relaciones jurídicas independientes —la subvencional y la contractual— y no se pueden proyectar sobre una de ellas (la relación subvencional) los incumplimientos cometidos en otra (la contractual): STS de 4 de octubre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3719.

5. TIPOS ABSTRACTOS DE RELACIONES JURÍDICO–ADMINISTRATIVAS

71. Existen relaciones jurídicas en todos los ámbitos de actuación administrativa. En puridad, el concepto de relación jurídico–administrativa es una simplificación de la realidad, pues existe una multiplicidad de aquéllas, cada una con un contenido y unas características específicas, dependiendo de la función que en cada caso desempeña la Administración a través de ellas (ordenación, supervisión, servicio público, fomento, etc.) y el sector material en cuyo seno se desarrollen (el urbanismo, la educación, la seguridad pública, etc.). En este momento solamente se hará alusión a los principales **tipos abstractos** de relaciones jurídico–administrativas, entendidos como modalidades primarias de relaciones que pueden combinarse entre sí en cada ámbito de actuación administrativa para dar lugar a modelos o **tipos concretos** de relaciones jurídicas (la relación subvencional, la relación sancionadora, la relación de servicio público, la relación expropiatoria, etcétera).

5.1. Relaciones *ad intra* y *ad extra*

72. La distinción entre relaciones jurídico–administrativas internas (*ad intra*) y externas (*ad extra*) atiende al **ámbito personal** en el que se desarrolla la correspondiente relación jurídica, tomando como criterio delimitador a la Administración como persona jurídica.

73. Son **relaciones *ad intra*** las que se traban dentro de una misma Administración pública, esto es, entre al menos dos órganos de una misma persona jurídico–pública. También conocidas como relaciones **intraadministrativas** o **interorgánicas**, sus específicos rasgos determinan que sean objeto de estudio dentro del llamado Derecho de la organización administrativa, al que ahora hemos de remitirnos (*infra* § 14).

74. Un fenómeno aparentemente cercano a éste, pero distinto de él, es el de determinadas relaciones (a veces llamadas **«domésticas»**) que se traban entre Administración y ciudadano y que se

caracterizan por la especial intensidad «física» de la interacción entre ambos, como sucede, por ejemplo, con la relación entre un centro educativo público, su alumnado y su personal docente y de servicios.

75. Por su parte, las **relaciones *ad extra*** son aquellas que se desenvuelven más allá de los estrictos márgenes de una Administración pública, trabándose, por lo tanto, entre al menos dos personas jurídicas, de las cuales al menos una ha de ser una Administración pública. Esta delimitación inicial no prejuzga quiénes sean los sujetos que, junto con la Administración, forman parte de la relación jurídico–administrativa, pudiendo aquí trazarse una **subdivisión** entre dos categorías. Por una parte, las llamadas **relaciones interadministrativas**, en las que participan varias Administraciones públicas (por ejemplo, un municipio y una comunidad autónoma, o el Estado y la Unión Europea) y que, de modo similar a lo que sucede con las relaciones intraadministrativas, plantean problemas específicos que hacen que su estudio se aborde como categoría autónoma (*infra* § 13). De otro lado, las relaciones **Administración–particulares**, que constituyen el grueso de las relaciones jurídico–administrativas, y que son aquellas en las que la Administración pública interactúa con uno o varios sujetos privados, sean éstos personas físicas o jurídicas.

5.2. Relaciones bipolares y multipolares

76. Esta distinción atiende a la **estructura de la constelación de intereses** presente en la relación jurídica, esto es, al número y la posición recíproca de los nódulos de intereses (polos) que forman parte de ella, con independencia del número de sujetos (partes) que la integran. Toda relación jurídica tiene un mínimo de dos polos (y de dos partes o sujetos, uno en cada polo), pero a partir de este esquema elemental es posible que existan más polos, así como que haya varios sujetos en un mismo polo de la relación.

77. Son **bipolares** las relaciones jurídicas conformadas por dos polos (por ejemplo, la relación jurídico–tributaria que se traba entre la Administración y el obligado al pago de un impuesto: art. 17 LGT), mientras que son **multipolares** las relaciones jurídicas conformadas como mínimo por tres polos (por ejemplo, la relación que existe entre la Administración y los distintos concurrentes a una misma plaza de empleo público, o la relación que surge de una expropiación forzosa con beneficiario particular, de la que forman parte el expropiante [la Administración], el expropiado, y el beneficiario de la expropiación: art. 2.2 de Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, LEF).

78. La distinción entre relaciones bipolares y multipolares adquiere especial relevancia en su proyección sobre las **relaciones Administración–particulares**, porque hace visible el fenómeno de las relaciones multipolares entre Administración y varios sujetos privados con intereses contrapuestos entre sí, esto es, aquellas en que se confrontan dos o más intereses privados (fenómeno de la "lucha entre particulares" o *Streit zwischen Privaten*), de modo que los intereses de un sujeto privado solo pueden realizarse a costa de los intereses de otro, correspondiendo la resolución del conflicto a la Administración mediante un acto jurídico–público.

79. Las relaciones multipolares Administración–sujetos privados pueden dividirse, a su vez, en dos grupos. El primero es el de las **relaciones de oposición recíproca**, caracterizadas por la existencia de dos intereses privados heterogéneos y contrapuestos entre sí, de manera que el favorecimiento de uno de los particulares implicará correlativamente, de forma inmediata y necesaria, el perjuicio del otro. En estos casos, la Administración actúa para dirimir un conflicto de intereses privados preexistente a la entrada en escena de la autoridad administrativa, cuya función consiste aquí en «arbitrar» entre los particulares afectados o, lo que es lo mismo, en proteger (o desproteger) a algunos de ellos frente a otros. Así sucede, por ejemplo, cuando la Administración ejerce la actividad de control preventivo de actividades privadas potencialmente perjudiciales para otros particulares (así, la protección administrativa frente a inmisiones, ruidos, actividades molestas, etc., o, más recientemente, la protección de datos). El segundo grupo es el de las **relaciones de concurrencia de atribución**, caracterizadas por el dato de que, en ellas, los distintos polos privados de la relación presentan intereses contrapuestos entre sí, pero homogéneos, pues compiten entre sí por la obtención de un recurso escaso cuya distribución corresponde a la Administración, de manera que el otorgamiento del recurso a uno de ellos excluye correlativamente el otorgamiento al resto de los competidores. Con carácter general, es precisamente la oferta o demanda administrativa de un determinado bien o recurso escaso la que da origen a la relación jurídica multipolar, que se traba entre ella y los distintos sujetos privados (hasta entonces normalmente desconectados entre sí) que compiten por la obtención de aquél. Como ejemplo puede pensarse en la actividad administrativa de adjudicación de contratos públicos, de subvenciones o de plazas de empleo público.

80. La **relevancia de la distinción** entre relaciones jurídico–administrativas bipolares y multipolares deriva de su aptitud para visibilizar y articular técnicamente las diferencias estructurales entre los distintos escenarios de contraposición de intereses sobre los que se proyectan las normas de Derecho administrativo. En particular, la distinción pone de manifiesto la superación del paradigma liberal clásico sobre el que se asienta la dogmática tradicional del Derecho administrativo, basado en la lógica de las relaciones bilaterales Estado–ciudadano y de la oposición entre interés público y privado. Este esquema, aunque mantiene su vigencia en determinados ámbitos, resulta insuficiente para captar en toda su dimensión el Derecho administrativo contemporáneo, caracterizado por la proliferación, en la parte especial, de regulaciones dirigidas a la configuración y resolución de conflictos de intereses entre sujetos privados, como consecuencia de la progresiva sustitución de la intervención directa del Estado en la vida social por mecanismos de regulación de la actividad privada.

81. Tradicionalmente, el fenómeno de la multipolaridad se abordó en el Derecho administrativo a través del artefacto teórico del llamado **«tercero»** que se introduce o añade, como un apéndice de importancia secundaria, a las relaciones jurídico–administrativas bipolares. La figura del tercero, tomada en préstamo de la dogmática civil, se utilizaba así para describir la posición de quien, sin ser destinatario de la actuación administrativa, resulta afectado por ella. Frente a esta construcción teórica, el concepto de relación jurídica multipolar pone de manifiesto que los conflictos entre sujetos privados constituyen no una anomalía, sino una de las dimensiones centrales del Derecho administrativo, y facilita la debida toma en consideración de todos los intereses en juego a la hora de regular los derechos y deberes de los participantes en la relación, diseñar y tramitar el procedimiento administrativo, y configurar el régimen de invalidez de las actuaciones administrativas.

5.3. Relaciones materiales y procedimentales

82. La distinción entre relaciones jurídico–administrativas materiales y procedimentales atiende al **soporte o forma de exteriorización** de la relación jurídica, y

conecta con la diferenciación –común a todas las ramas del ordenamiento jurídico– entre Derecho material y Derecho procesal.

83. La relación jurídico–administrativa **material** es una categoría más amplia, con la que se alude a todas aquellas interacciones entre situaciones subjetivas recíprocas reguladas por normas de Derecho administrativo, con independencia de los vehículos formales a través de los cuales dichas relaciones se desarrollan. Por su parte, la relación jurídico–administrativa **procedimental** es una categoría más estricta, que remite a las relaciones (materiales) que se desarrollan a través de los cauces formales del procedimiento administrativo (o del proceso contencioso–administrativo) que en cada caso diseñe la normativa aplicable. De lo dicho se desprende que existe una **prioridad lógica** de las relaciones materiales sobre las procedimentales: toda relación procedimental implica, como presupuesto necesario, la existencia de una relación material (pero no necesariamente a la inversa, pues pueden existir relaciones materiales sin plasmación procedimental).

84. Aunque el Derecho administrativo es una rama del ordenamiento fuertemente procedimentalizada y, por lo tanto, proliferan en él las relaciones jurídicas de carácter procedimental (*infra* § 15), no son pocos los supuestos de relaciones materiales total o parcialmente carentes de relación procedimental paralela (*infra* § 20). Este fenómeno puede deberse, en primer lugar, a que dicha relación procedimental no ha existido nunca, como sucede con las relaciones materiales que se desenvuelven en el marco de la llamada "actividad administrativa directa", como es la inspección administrativa de instalaciones privadas, la requisa de vehículos por los servicios de protección civil en situaciones de emergencia o la actividad sanitaria de los servicios de salud o asistencial (*infra* § 20.2). La ausencia de relación procedimental paralela puede tener su origen, en segundo lugar, en una decisión legislativa de eliminar el procedimiento o bien reducirlo a la mínima expresión en un ámbito determinado, como ha ocurrido con la sustitución de una importante cantidad de procedimientos autorizatorios previos por meras comunicaciones previas y declaraciones responsables (BAÑO, 2018). Y, en tercer lugar, es también posible que, aun existiendo relación procedimental paralela, ésta abarque solo una de las fases en que se descompone la relación jurídico–material de base, tal y como sucede con la relación expropiatoria, que carece de traslación procedimental en su fase final, esto es, la referida al control de la efectiva destinación del objeto expropiado a la *causa expropiandi* (UTRILLA, 2015: 197 ss.).

85. Las dimensiones material y procedimental de una misma relación jurídica se encuentran **estrechamente conectadas entre sí**. En la medida en que la relación material es el condicionante necesario de la relación procedimental, la regulación de la segunda ha de adecuarse a las exigencias sustantivas derivadas de la primera. La consecuencia que de ello deriva es que el régimen de las distintas clases de relaciones jurídico–administrativas de carácter material ofrece pautas orientadoras cruciales para la regulación y para la tramitación de diferentes tipos de procedimientos administrativos.

86. Ello puede ilustrarse de la mano de dos ejemplos. En primer lugar, el **derecho (material) a la no indefensión** frente a la potestad sancionadora de la Administración (art. 24.2 CE) requiere para su plena efectividad la articulación de un procedimiento sancionador con trámites de audiencia y de prueba. En segundo lugar, la legislación sobre función pública puede prever la selección basada en los **criterios de mérito y capacidad** (art. 55.1 de Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP) pero la provisión de plazas realizada no será la óptima a menos que la selección de los aspirantes se produzca a través de un procedimiento en el que se propicie la participación de un amplio círculo de aspirantes mediante una convocatoria pública y se concedan plazos de solicitud adecuados.

5.4. Relaciones instantáneas y continuadas

87. El criterio de distinción entre las relaciones jurídico–administrativas instantáneas y las continuadas es el del lapso temporal durante el cual se produce la interacción intersubjetiva disciplinada por normas de Derecho administrativo. Lo verdaderamente relevante a estos efectos no es tanto la duración de la relación como la **vocación de permanencia y reiteración en el tiempo** de las interacciones recíprocas entre los sujetos que participan en ella.

88. Pese a lo aparentemente elemental de esta distinción, la misma se encuentra **carente de tratamiento teórico** en la ciencia del Derecho administrativo, que la da por supuesta al tratar determinados fenómenos típicos de la teoría de las formas en que se plasma la actividad administrativa, como la revocación de los actos, el rescate de las concesiones administrativas, o la modificación de los contratos públicos. Paradójicamente, el carácter continuado o duradero de parte de las relaciones jurídico–administrativas ha recibido atención teórica autónoma únicamente al hilo del tratamiento de las relaciones de sujeción especial, por constituir uno de los rasgos típicos de las relaciones que tradicionalmente se han entendido comprendidas en dicha categoría, pero sin que ello haya servido para decantar consecuencias dogmáticas específicas, como se indicará después.

89. En las **relaciones instantáneas**, esa interacción es de carácter puntual, agotándose en una sola ejecución. Por el contrario, las **relaciones continuadas** o duraderas se caracterizan por el despliegue de la interacción durante un periodo de tiempo prolongado durante el cual los participantes ostentan posiciones jurídico–subjetivas recíprocas que, normalmente, varían a medida que se desarrolla la relación.

90. Como ejemplo de relación instantánea puede aludirse a la prestación esporádica de un servicio público a un determinado ciudadano durante un breve lapso, como la visita a un museo público o el uso del servicio de autobús urbano previa adquisición del correspondiente título de transporte público de viajeros. Por su parte, son ejemplos paradigmáticos de relaciones continuadas las que se desenvuelven en el marco de los contratos del sector público, en la prestación de ciertos servicios públicos a los que es consustancial la duración de la prestación (como la educación), y las que nacen en virtud de la actividad administrativa de control, especialmente la plasmada en el otorgamiento de títulos habilitantes para el ejercicio de una libertad o para el uso de un bien de dominio público (por ejemplo, una licencia municipal para la apertura de una sala de fiestas).

91. La distinción entre relaciones instantáneas y continuadas desempeña una **función relevante** porque permite resaltar el carácter temporalmente dinámico de ciertas relaciones jurídico–administrativas frente al carácter estático de otras. Con ello, hace visible la dimensión temporal de un gran número de las interacciones intersubjetivas disciplinadas por normas de Derecho administrativo. Las relaciones jurídicas instantáneas tienden a la estabilidad. En cambio, las relaciones continuadas, precisamente por su mayor extensión en el tiempo, requieren de continuas adaptaciones. Así, mientras que la relación jurídico–tributaria generada por la compra de un producto sujeto al IVA se consuma en minutos, la relación jurídica que crea una autorización de vertidos a un río es continuada, y por tanto sujeta a posibles modificaciones y adaptaciones (art. 100.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas).

92. A mayor duración de la relación jurídica, tendencialmente menor es la **capacidad ordenadora de las formas** en que se plasma la actuación administrativa (reglamento, acto, contrato, plan), que pasan en estos casos a desempeñar una función de **marco regulador** del modo en que habrá de desarrollarse la relación, dejándose amplios espacios a la configuración autónoma de las partes para adaptarse a los posibles cambios futuros de las circunstancias que hayan sido relevantes para el establecimiento de la relación. Como consecuencia de ello, las relaciones continuadas o duraderas suelen caracterizarse por la presencia reforzada de la actividad administrativa material o directa y por la atribución a la Administración de la capacidad para interpretar o incluso modificar unilateralmente su contenido en determinadas circunstancias.

93. Ha de tenerse en cuenta que la inmensa mayoría de las relaciones jurídico–administrativas presenta una **cierta duración en el tiempo**, aunque solo sea porque buena parte de ellas se articula a través del **cauce formal del procedimiento administrativo**. Sin embargo, en la medida en que el procedimiento es una estructura ordenadora que suele incorporar en su propio diseño el factor tiempo, carece de utilidad teórica incluir entre las relaciones continuadas a aquellas cuyo único y exclusivo factor de duración temporal deriva de su articulación a través del procedimiento administrativo. Piénsese, por ejemplo, en la imposición una sanción de multa a quien no se encontraba incurso en una relación previa con la Administración que impone la sanción (como sucede en caso de comisión de la mayoría de las infracciones previstas en el art. 36 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana). Otro tanto sucede con las relaciones que conducen a la fijación por parte de la Administración de una posición subjetiva llamada a desplegar efectos continuados en el tiempo, pero que no necesariamente presuponen ulteriores interacciones entre los sujetos que hasta entonces formaban parte de la relación (por ejemplo, la expedición del documento nacional de identidad).

5.5. Relaciones de sujeción general y de sujeción especial

94. Esta distinción tradicional, forjada en un contexto jurídico–político muy distinto al actual, se refiere a las relaciones Administración–ciudadano y se basa en el criterio de la **intensidad** del vínculo que los liga, que a su vez resulta en el reconocimiento a la autoridad administrativa de distintos grados de flexibilidad a la hora de imponer, por sí misma –esto es, no por imposición o habilitación legal específica–, limitaciones o restricciones sobre los sujetos privados que se relacionan con ella.

95. Según este criterio, las **relaciones de sujeción general** se definen como aquellas que entabla la Administración con cualquier ciudadano y que, por lo tanto, tienen como correlato un *status civitatis* común. Es sujeción general, por ejemplo, la relación de cualquier vecino con su ayuntamiento, que le abastece de agua a cambio de una tasa. Por el contrario, las **relaciones de sujeción especial** se definen como las propias de determinados sujetos que se encuentran vinculados a la Administración de manera especialmente intensa o estrecha, pues éstos se insertan de manera duradera en el funcionamiento cotidiano de la Administración. Sería una relación especial de sujeción, por ejemplo, la que liga a funcionario con la Administración de la que forma parte, o el estudiante que se integra en una universidad pública. Así, por oposición a lo que sucede con la relación de sujeción general, las de sujeción especial se refieren a supuestos de vínculos intensificados y continuados con la Administración, en cuyo seno se refuerza la supremacía de ésta sobre el sujeto privado con el que se relaciona,

que queda sometido a un régimen especialmente restrictivo de limitaciones singulares de sus posiciones jurídicas activas. Ello explica que históricamente se hayan utilizado como expresiones sinónimas de las que aquí se examinan las de «relación general de poder» y «relación especial de poder», respectivamente, así como que a ellas se haya asociado la distinción entre «administrado simple» y «administrado cualificado».

96. La **asimetría cualificada** entre Administración y ciudadano propia de las relaciones de sujeción especial, cuyo fundamento se encuentra en la necesidad de que la Administración pueda aumentar su operatividad en determinados sectores de la realidad caracterizados por la inmediación de los administrados (y que, por ello, es reconducible en parte a la potestad de autoorganización administrativa) se manifestaba, en la formulación original de la teoría, en la rebaja de las garantías jurídicas de los ciudadanos en tres planos: el del principio de **legalidad**, el de los **derechos fundamentales** de los ciudadanos, y el del **control judicial** de la actividad administrativa (LASAGABASTER, 1994: 137, 419).

97. La teoría de las relaciones de sujeción especial, impregnada de un inequívoco tinte autoritario, no puede comprenderse sin aludir a su preciso **origen histórico**. Consolidada en Alemania durante el siglo XIX y principios del XX, fue asumida en diferentes grados por la doctrina suiza, austriaca e italiana y tendría entrada en España de modo tardío, a partir de la década de 1960, a pesar de que su declive había comenzado en Europa tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Los tribunales españoles asimilaron con rapidez la teoría, probablemente por su adecuación a la concepción autoritaria del Estado de Derecho propia del régimen franquista, en el que, en el ámbito doméstico de la Administración, eran frecuentes las sanciones impuestas mediante reglamentos independientes, órdenes e instrucciones internas, e incluso las sanciones de plano, extendiéndose más tarde de forma desmesurada a otros grupos de sujetos, como los promotores de viviendas, los detectives privados o los miembros de colegios profesionales.

98. La distinción entre relaciones de sujeción general y especial presenta **serios inconvenientes**. Por una parte, adolece de una fuerte **ambigüedad**: la relación de sujeción general se acota de manera residual, por mera exclusión respecto de las relaciones de sujeción especial, mientras que éstas se identifican mediante la mera alusión fenomenológica a una serie de colectivos tradicionales (presos, militares, funcionarios, etc.). De otro lado, el concepto de relación de sujeción especial plantea graves **riesgos de abuso**, pues su razón de ser se encuentra en el intento de "justificar" en bloque la reducción de las garantías propias del Estado de Derecho en determinados ámbitos de actuación administrativa, liberando así al poder público de su deber de atender a (y, en su caso, justificar específicamente la restricción de) los derechos en juego en cada tipo de relación jurídico–administrativa. Por todo ello, la distinción entre relaciones de sujeción general y especial ha de considerarse un **artificio teórico desfasado y peligroso** que ha de ser profundamente reconsiderado, cuando no definitivamente abandonado.

99. La entrada en vigor de la **Constitución de 1978** exigió acometer una **profunda reconsideración** de la teoría de las relaciones de sujeción especial. Los principios de Estado democrático (del que se sigue el valor reforzado de las leyes parlamentarias) y de Estado de Derecho (del que derivan el principio de legalidad y la protección de los derechos fundamentales) son por completo ajenos a la distinción entre relaciones de sujeción general y de sujeción especial. Con todo, y acaso por cierta inercia histórica, la doctrina del Tribunal Constitucional ha aceptado la existencia de relaciones de sujeción especial, reconociendo que en ellas "entran en juego amplias facultades autoorganizativas, que confieren cierta prepotencia a la Administración para regularlas", lo cual puede justificar tanto la imposición de restricciones al

ejercicio de los derechos como la relativización del principio de legalidad en materia sancionadora, si bien ello no supone una exclusión absoluta del principio de legalidad ni de la protección de los derechos fundamentales (por todas, STC 61/1990, FFJJ 6 y 8).

100. Esta doctrina constitucional se ha formulado en relación con distintos colectivos, entre ellos los funcionarios (STC 93/1984, FJ 3, y STC 6/2000, FJ 6), internos en centros penitenciarios (STC 74/1985, FJ 2, y STC 2/1987, FJ 2), militares (STC 114/1987, FJ 4), policías (STC 234/1991, FJ 2), detectives privados (STC 61/1990, FFJJ 6 y 8), o miembros de colegios oficiales (STC 219/1989, FFJJ 2, 3 y 5).

101. Aunque el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de algunas relaciones especiales de sujeción (donde algunos derechos fundamentales se encuentran limitados o modulados) desde la STC 132/2001 ha **restringido notablemente el alcance de esta categoría teórica**. Así aunque el Tribunal no niega que en la realidad administrativa pueda haber relaciones jurídicas con una fuerte sujeción de los particulares, niega categóricamente que en estas relaciones pueda haber más limitaciones o modulaciones de los derechos fundamentales que las que expresamente permite la Constitución. En palabras del Tribunal Constitucional: "Es posible reconocer situaciones y relaciones jurídico–administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales, llámense tales relaciones de 'especial sujeción', 'de poder especial', o simplemente 'especiales'. Lo importante ahora es afirmar que la categoría 'relación especial de sujeción' no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos". En la misma línea, la STC 184/2025 ha señalado que "el planteamiento de las relaciones de sujeción especial no puede fungir como tópico argumental para justificar la reducción de las garantías propias del Estado de Derecho en determinados ámbitos de actuación administrativa, liberando con ello a los creadores y a los aplicadores del Derecho de los límites constitucionales para proceder a tal disminución. [Reducción] que solo sería admisible a través de la ponderación como método de interpretación constitucional, que exige la adecuada identificación y nivelación de los principios constitucionales en juego en cada tipo de relación entre administración y ciudadano".

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Bibliografía citada

José María BAÑO LEÓN, "Derecho al procedimiento en la relación administrativa multipolar (los derechos fundamentales como límite a la renuncia del legislador al control previo de actuaciones)", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 189, 2018, pp. 47-64.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, "Sobre los derechos públicos subjetivos", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 6, 1975, pp. 427-448.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás–Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 14ª ed., Cizur Menor: Thomson Reuters / Civitas, 2015.

Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, *Las relaciones de sujeción especial*, Civitas, Madrid, 1994.

Luis MEDINA ALCOZ, *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo. Derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*, Marcial Pons, Madrid, 2016.
Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.
Friedrich Karl von SAVIGNY, *System des heutigen Römischen Rechts, 2. Bd.*, Veit, Berlin, 1840.
José María RODRIGUEZ DE SANTIAGO, "Redimensionar las potestades administrativas. La hipertrofia de un concepto en el derecho administrativo español", en *Revista De Administración Pública*, núm. 226, 2025, pp. 93–120.
Santi ROMANO, *Fragmentos de un diccionario jurídico* [Trad. del original de 1947 de S. Sentis Melendo y M. Ayerra Redín], Comares, Granada, 2002.
Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ–BERMEJO, *Expropiación forzosa y beneficiario privado: una reconstrucción sistemática*, Marcial Pons, Madrid, 2015.
Bernhard WINDSCHEID, *Lehrbuch des Pandektrechts, 1. Bd.*, 4ª ed., Verlagshandlung von Julius Buddeus, Düsseldorf, 1875.

6.2. Bibliografía complementaria recomendada

Hartmut BAUER, "¿Transformación radical en la doctrina del Derecho Administrativo? Las formas y las relaciones jurídicas como elementos de una dogmática jurídico–administrativa actual", en *Documentación Administrativa*, núm. 234, 1993, pp. 133-162.
Jorge GARCÍA–ANDRADE GÓMEZ, *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2021.
Luciano PAREJO ALFONSO, *La vigilancia y la supervisión administrativas. Un ensayo de su construcción como relación jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ–BERMEJO, "La relación jurídica en el sistema de Derecho administrativo", en José Mª RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabrial DOMÉNECH PASCUAL y Luis ARROYO JIMÉNEZ (coords.), *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II. Estructuras. Formas*, Marcial Pons, Madrid, 2026, pp. 471-590.