Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 183-208
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

SITUACIÓNS SUBXECTIVAS E RELACIÓNS XURÍDICAS

Dolores Utrilla Fernández-Bermejo
Universidad de Catilla-La Mancha

SUMARIO: 1. INTRODUCIÓN.—2. SUXEITOS: 2.1. Administración; 2.2. Suxeitos privados. —3. SITUACIÓNS SUBXECTIVAS: 3.1. Situacións activas ou de poder: *3.1.1. Potestade; 3.1.2. Dereito subxectivo; 3.1.3. Interese lexítimo;* 3.2. Situacións pasivas ou de deber: *3.2.1. Suxeición; 3.2.2. Obriga; 3.2.3. Deber; 3.2.4. Carga.*—4. RELACIÓN XURÍDICO-ADMINISTRATIVA.—5. TIPOS ABSTRACTOS DE RELACIÓNS XURÍDICO-ADMINISTRATIVAS: 5.1. Relacións *ad intra* e *ad extras*; 5.2. Relacións bipolares e multipolares; 5.3. Relacións materiais e procedementais; 5.4. Relacións instantáneas e continuadas; 5.5. Relacións de suxeición xeral e de suxeición especial.—6. BIBLIOGRAFÍA; 6.1. Bibliografía citada; 6.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. INTRODUCIÓN

1. Existen **dúas maneiras ideais de aproximarse ao Dereito administrativo**. A primeira delas, que pode cualificarse como aproximación en clave ou **perspectiva obxectiva**, fíxase prioritariamente no estatuto e a actuación da Administración pública considerada en relación co ordenamento xurídico ou dereito obxectivo. Trátase, por tanto, dun enfoque analítico no que as nocións centrais son as de legalidade e control, e no que os suxeitos que interactúan coa Administración non son contem-

plados prioritariamente como partes activas da devandita interacción, senón como meros obxectos da actuación administrativa. A segunda perspectiva de análise, que cabe cualificar como aproximación en clave ou **perspectiva subxectiva**, contempla a realidade xurídica poñendo o foco de atención nas interaccións intersubxectivas (isto é, entre suxeitos) disciplinadas polas normas desta rama do ordenamento. Fíxase sobre todo nas situacións subxectivas correlativas —de poder e de deber— que o dereito atribúe a eses suxeitos, así como na maneira en que tales situacións xorden, se despregan ao longo do tempo e se extinguen.

2. Cada un destes ángulos de análise sérvese de **estruturas ordenadoras características**. A perspectiva obxectiva apóiase sobre estruturas prioritariamente dirixidas a formalizar o exercicio do poder público. Trátase, fundamentalmente, da teoría das **formas de actuación da Administración** (regulamento, acto, contrato etc.) e, en menor medida, dos **tipos de actividade administrativa** (ordenación, prestación, fomento…). Pola súa banda, a perspectiva subxectiva utiliza como estrutura de ordenación a **relación xurídico-administrativa**, cuxas partes son suxeitos (persoas físicas ou xurídicas, públicas ou privadas) e cuxo contido está integrado polas súas situacións xurídicas correlativas (dereitos e deberes, entendidos aquí estes conceptos en sentido amplo).

3. Esta distinción entre análise subxectiva (instrumentado a través da relación xurídica) e análise obxectiva (canalizado mediante as formas e tipos de actividade administrativa) é unha **dicotomía ideal ou extrema**. En realidade, trátase de perspectivas e instrumentos ordenadores **perfectamente compatibles e necesariamente complementarios entre si**, en tanto que formas de observación e explicación dunha mesma realidade. O verdadeiramente relevante non consiste en «optar» por un Dereito administrativo explicado na linguaxe subxectiva da relación xurídica ou na linguaxe obxectiva das formas e tipos de actividade administrativa, senón en «combinar» ambos os enfoques de xeito que poida aprehenderse e racionalizarse do modo máis completo posible o Dereito administrativo contemporáneo.

4. Por motivos históricos, existe en **España** unha forte tendencia a contemplar o Dereito administrativo desde unha **perspectiva obxectiva** e, por tanto, a súa regulación, aplicación e explicación teórica apóiase fundamentalmente na clasificación das formas de actuación da Administración e nos tipos de actividade administrativa. Por este motivo, neste libro préstase ampla atención a estas cuestións (§§ 15-21 e §§ 22-27, respectivamente). Con todo, e como se verá ao longo desta obra, a esta construción léxico-formal subxacen en todo caso, como **realidades xurídicas substantivas**, distintos tipos de relacións xurídicas entre a Administración e os suxeitos que interaccionan con ela, que condicionan e guían a creación e a aplicación do Dereito administrativo.

5. A **finalidade** desta lección é presentar as nocións elementais necesarias para identificar, analizar e ordenar tales relacións xurídicas. Para iso, o seu contido **estrutúrase** do modo seguinte. Estúdanse, en primeiro lugar, os suxeitos que se someten ás normas de Dereito administrativo (*infra* § 7.6). A continuación examínanse os tipos principais de situacións xurídicas nas que tales suxeitos poden atoparse por efecto das devanditas normas (*infra* § 7.10). E, en terceiro lugar, estúdanse as relacións xurídicas que se traban entre eles. Neste último punto, o noso estudo limitarase a acoutar o concepto de relación xurídico-administrativa (*infra* § 7.62) e a trazar unha clasificación elemental dos seus principais tipos abstractos (*infra* § 7.71).

2. SUXEITOS

2.1. Administración

6. Os suxeitos aos que prioritariamente se dirixen as normas de Dereito administrativo son as administracións públicas. Como suxeito deste tipo de normas e, por tanto, como parte das relacións xurídicas gobernadas por elas, o concepto de Administración ha de entenderse en sentido moi amplo. Inclúe non só ás entidades públicas con personalidade xurídica propia (**entes públicos** ou administracións en sentido estrito: *infra* § 8.21) senón tamén ás súas divisións internas, formalmente carecedoras de personalidade xurídica (**órganos:** *infra* § 8.43). Así mesmo, inclúese no devandito concepto a outros suxeitos na medida que **exercen funcións administrativas** (o chamado «aparello administrativo» do resto dos poderes públicos, as entidades privadas do sector público, as corporacións de dereito público, os concesionarios do sector público etc.).

2.2. Suxeitos privados

7. Ademais dos órganos e entes públicos, as normas de Dereito administrativo adoitan ter como como destinatarios a círculos máis ou menos amplos de **persoas físicas ou xurídicas** privadas (particulares, sociedades mercantís, asociacións etc.), entendendo por tales a todas aquelas que gocen de capacidade **xurídica**, isto é, de capacidade para ser titulares de dereitos e obrigas.

8. Un concepto similar pero non idéntico é o de **"administrado"**, termo tradicionalmente empregado no Dereito administrativo para aludir a calquera suxeito de dereito que é destinatario do exercicio dunha potestade administrativa. O concepto de administrado segue sendo útil na medida que quen se relaciona coa Administración non soamente son suxeitos privados, senón que poden ser tamén outros entes ou órganos públicos (así, por exemplo, un concello pode xirar unha declaración do imposto sobre bens inmobles ao Estado con motivo dun inmoble que este posúa dentro do territorio municipal). Con todo, desde hai varias décadas obsérvase unha tendencia ao **paulatino abandono** do concepto de administrado debido, por unha banda, á súa incapacidade para expresar con claridade a situación de quen se relaciona coa Administración (que non é unha mera situación pasiva ou de sometemento, senón que inclúe tamén posicións activas ou de poder) e, doutro lado, ao seu sinal autoritario (pois adoita criticarse que a noción remite á consideración das persoas como "súbditos" do poder público).

9. Os suxeitos privados poden operar validamente o tráfico xurídico e exercitar tales dereitos e obrigas cando gocen de **capacidade de obrar**. Esta réxese, en principio, polas normas civís (art. 3.a) LPAC), pero presenta importantes especialidades no ámbito do Dereito administrativo. Por unha banda, con carácter xeral gozan dela os **menores de idade** para o exercicio e defensa daqueles dos seus dereitos e intereses cuxa actuación estea permitida polo ordenamento xurídico sen a asistencia da persoa que exerza a patria potestade, tutela ou curatela, a excepción do suposto dos menores incapacitados cando a incapacitación afecte o exercicio e defensa dos dereitos ou intereses de que se trate (art. 3.b) LPAC). Doutro lado, gozan de capacidade de

obrar, cando unha lei así o declare expresamente, os **grupos de afectados**, as unións e entidades sen personalidade xurídica e os patrimonios independentes ou autónomos (art. 3.c) LPAC). Todo iso sen prexuízo de que a capacidade de obrar de determinados suxeitos privados poida ser **limitada ou excluída** polas normas administrativas, que serán as de alcance sectorial, pois o Dereito administrativo xeral carece dunha regulación unitaria das causas limitativas ou excluíntes da capacidade de obrar (así, dependendo do tipo de relación xurídica de que se trate, poden modificar ou excluír a capacidade de obrar factores como a idade, a nacionalidade, a (in)solvencia ou a enfermidade, entre outros).

3. SITUACIÓNS SUBXECTIVAS

10. As situacións subxectivas son as distintas **posicións recíprocas de poder e deber** en que poden atoparse os suxeitos que forman parte dunha relación xurídica. A teoría das situacións subxectivas presenta no Dereito administrativo un **alto nivel de complexidade**. Iso é consecuencia do tradicional entendemento de que o interese público protexido pola norma de Dereito administrativo obxectivo pode xustificar a ruptura da correlación entre dereito e obriga —prototipo da relación xurídica de dereito privado— e, con iso, dar lugar ao xurdimento doutras posibles combinacións de poder e de deber.

11. Aínda que aquí se estudan as situacións subxectivas como contido das relacións xurídico-administrativas, ha de terse en conta que aquelas poden existir tamén **na marxe da relación xurídica**, pois as normas de dereito obxectivo poden atribuír directamente situacións de poder ou deber a determinadas categorías de suxeitos con carácter previo á constitución dunha relación xurídica concreta; así sucede, por exemplo, cos chamados deberes legais, ou cos dereitos fundamentais recoñecidos na Constitución.

12. A **clasificación** das situacións xurídicas subxectivas máis estendida (e á que se atenderá aquí) é a que distingue entre situacións **activas** ou favorables (situacións de poder) e situacións **pasivas** ou desfavorables (situacións de deber). No ámbito do Dereito administrativo, parte da doutrina introduce un *tertium genus*, referíndose á existencia de «situacións intermedias» (GARCÍA DE ENTERRÍA E FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2015: 32-33) ou "situacións mixtas e complexas" (SANTAMARÍA, 1988: 875), que implican á vez poderes e deberes para un mesmo suxeito e que, por tanto, non son senón combinacións das posicións puras de poder e de deber. Por exemplo, as leis de solo atribúenlles aos propietarios o dereito para edificar sobre as súas parcelas e conforme o plan urbanístico, pero ao mesmo tempo impóñenlles o deber de efectivamente edificar dentro do prazo que fixe o plan (así, art. 18 b) da Lei madrileña 9/2001, do 17 de xullo, do solo]. No mesmo sentido, conforme o artigo 6.1 da Lei orgánica 2/2023, do 22 de marzo, do sistema uni 14 versitario, "a docencia constitúe, así mesmo, un dereito e un deber do persoal docente e investigador".

3.1. Situacións activas ou de poder

3.1.1. Potestade

13. O concepto de potestade alude a toda situación de poder atribuída e taxada polo dereito obxectivo que habilita o seu titular para **intervir de modo unilateral** na esfera xurídica doutros suxeitos, sexa ben a través da creación, modificación ou extinción de situacións xurídicas (potestades innovativas) ou ben mediante a conservación ou tutela das preexistentes (potestades conservativas). En Dereito administrativo as potestades atribúense normalmente a unha Administración pública, aínda que non se poden descartar potestades atribuídas a suxeitos privados.

14. Exemplo de potestades que permiten a creación ou extinción de situacións xurídicas son a potestade regulamentaria (art. 97 CE), a potestade subvencional (art. 2 da Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencións, LXS) ou a potestade sancionadora (art. 25.1 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público, LRXSP). Como exemplo de potestade para a conservación dunha situación xurídica pódese mencionar a potestade de recuperación posesoria dos bens públicos (art. 41.1.c) da Lei 33/2003, do 3 de novembro, do patrimonio das administracións públicas, LPAP) ou a potestade de execución forzosa dos actos administrativos (art. 99 LPAC).

15. A **delimitación** do concepto de potestade adoita realizarse mediante a súa confrontación co dereito subxectivo, pois ambos definen situacións subxectivas de poder que se diferencian entre si en virtude da súa orixe, o seu obxecto, e o interese xuridicamente protexido a través do seu recoñecemento (ROMANO, 2002: 173-174).

16. A potestade ten a súa **orixe** nunha norma que, ademais de configurala, atribúea en concreto, trátese de norma con rango de lei (potestades heteroatribuídas) ou rango regulamentario (potestades autoatribuídas, no caso das administrativas), posibilidade esta última limitada polo xogo dos principios de legalidade e reserva de lei (por exemplo, o art. 33.1 CE reserva á lei a atribución de potestade expropiatoria á Administración; e o art. 133.1 CE fai o propio coa potestade tributaria). Pola contra, o dereito subxectivo pode ter a súa orixe, ademais de nunha norma, en actos xurídicos concretos adoptados en exercicio dunha potestade. Por exemplo, do contrato administrativo de concesión de obras nace o dereito subxectivo do concesionario á explotación das obras que execute (art. 14.4 da Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, LCSP).

17. O **obxecto** da potestade é de carácter xenérico, pois esta consiste na posibilidade abstracta de producir efectos xurídicos ou materiais sobre un suxeito ou un colectivo de suxeitos. Pola contra, o obxecto do dereito subxectivo é necesariamente específico, concreto e determinado, xa que consiste na posibilidade de realizar unha conduta ou omisión determinadas fronte a un ou varios suxeitos específicos. Por este motivo, a diferenza do que sucede co dereito subxectivo (que tería sempre como equivalente no plano pasivo unha obriga), a potestade non supón a existencia doutro suxeito especificamente obrigado respecto do seu titular, senón que ten como equivalente no plano pasivo unha mera situación de suxeición dos círculos xenéricos de sometidos a ela, isto é, un deber pasivo de soportar na propia esfera xurídica os efectos (favorables e/ou desfavorables) do exercicio lexítimo da potestade.

18. Polo que incumbe ao **interese protexido**, a potestade é un poder fiduciario, isto é, unha situación activa dirixida a velar polo interese dun suxeito distinto do seu titular. Pola contra, o dereito subxectivo protexe un interese do propio suxeito ao que se recoñece a súa titularidade. Esta circunstancia vén matizar o carácter meramente activo ou de poder da potestade, determinando que esta sexa en puridade un poder funcional, en tanto que o seu recoñecemento para a protección dun interese alleo converte o seu exercicio en obrigatorio para o seu titular cando así o requira aquel interese.

19. Canto acaba de dicirse explica que a potestade, a diferenza do que sucede co dereito subxectivo, sexa **inmodificable** pola vontade do seu titular, **inalienable**, **irrenunciable** e **imprescritible** (aínda que, baixo determinadas condicións, caiba a delegación e a caducidade do seu mero exercicio).

20. A potestade é unha situación subxectiva característica do Dereito administrativo, pero non é privativa del, senón que existe tamén **noutros ámbitos do Dereito público** e, en moita menor medida, no dereito privado. No ámbito público, as potestades repártense entre a Administración e o resto dos poderes públicos: así, a potestade regulamentaria e as inherentes á función executiva (art. 97 CE), a potestade lexislativa (art. 66.2 CE), a potestade xurisdicional (art. 117.3 CE) ou a potestade de control de constitucionalidade das leis (art. 161.1 CE). Subsisten, con todo, algunhas potestades en mans privadas, normalmente inherentes á posición de mando que determinadas persoas posúen no seo de organizacións deste carácter (como a patria potestade no ámbito familiar e as potestades estatutaria, organizatoria e disciplinaria nas persoas xurídicas).

21. Polo que se refire estritamente ás **potestades administrativas**, estas posúen no dereito español contemporáneo un significado marcado pola súa indisoluble conexión co **modelo constitucional de Administración** pública que resulta da vixencia das cláusulas de Estado social e democrático de dereito (art. 1.1 CE); significado que difire notablemente do que lles atribuían o Dereito administrativo e a doutrina académica preconstitucionais (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2025).

22. A ligazón da potestade administrativa coas cláusulas de Estado **social** e de Estado **democrático** exprésase no imperativo constitucional de que aquela se dirixa en todo caso á protección —eficaz— do **interese xeral** (art. 103.1 CE), interese cuxa identificación, que lles corresponde aos poderes públicos dotados de lexitimidade democrática, ha de realizarse procurando que a liberdade e a igualdade do individuo e dos grupos en que se integra sexan reais e efectivas (art. 9.2 CE). Iso supón, en sentido positivo, converter en obrigatorio o exercicio das potestades administrativas cando o interese xeral o exixa e, en sentido negativo, prohibir o seu uso para fins distintos dos xerais. Esta última consecuencia plásmase na consagración positiva do fin das potestades como instrumento de control xudicial da actuación administrativa (arts. 106.1 CE e 70.2 LXCA) e na configuración da desviación de poder como causa da súa invalidez (arts. 47.2 e 48 LPAC).

23. En canto á cláusula de Estado **de dereito**, a figura técnica da potestade administrativa atópase intimamente unida, por unha banda e como veu destacándose desde as orixes do Dereito administrativo, co **principio de legalidade**, entendido aquí o sentido amplo de suxeición da Administración ao dereito obxectivo (e, primariamente, á lei) que supón a submisión do poder público a límites normativos certos, vinculantes e previamente establecidos. Afírmase que a potestade é o concepto capital para explicar a relación entre Administración e legalidade porque, no Estado de dereito, a supremacía do poder público non é xenérica e ilimitada, senón que se concreta na figura da potestade como conxunto de poderes establecidos, limitados e taxados polo dereito obxectivo. En nada obsta a esta afirmación a densidade variable con que a lei pode regular as condicións de exercicio das potestades administrativas e a consecuente distinción entre potestades regradas e potestades discrecionais (*supra* § 5.8 e 5.11).

24. Doutro lado, a figura da potestade atópase tamén estreitamente vinculada co principio, así mesmo derivado da cláusula de Estado de dereito, de **control xudicial** da Administración (arts. 24.1 e 106.1 CE). Agora ben, os termos da relación entre potestades administrativas e control xudicial sufriron profundas modificacións ao longo do tempo, que determinaron unha paralela transformación do significado técnico-xurídico do concepto de potestade administrativa.

25. Ata a entrada en vigor da Constitución fraguouse un modelo de Dereito administrativo que concibía como característica inherente das potestades administrativas —en puridade, dos actos ditados no seu exercicio— a prerrogativa da hoxe chamada **autotutela administrativa**, isto é, o poder atribuído á Administración para adoptar declaracións de dereitos capaces de alterar situacións xurídicas ou estados posesorios (autotutela declarativa), así como para vencer a eventual resistencia ao cumprimento mediante a execución coactiva de tales declaracións (autotutela executiva), sen necesidade de intervención xudicial e, por tanto, desprazando cara aos particulares a carga de impugnar a decisión administrativa para tentar evitar os seus efectos.

26. A partir da entrada en vigor da **Constitución de 1978**, a consagración do dereito fundamental á tutela xudicial efectiva (art. 24.1 CE) alterou esta concepción. En tanto que supón un límite a este dereito fundamental, a autotutela deixou de ser un atributo xenético e necesario das potestades administrativas. Con todo, este pode ser previsto polo lexislador por motivos de eficacia (art. 103.1 CE), posibilidade que ten como límite a prohibición de que, atendendo o obxecto e contexto da potestade en cuestión, iso restrinxa de modo desproporcionado outros bens xurídicos de rango constitucional e, moi en particular, o xa citado dereito á tutela xudicial efectiva (STC 22/1984, FX 4). En todo caso, a autotutela, alí onde foi mantida polas leis, viu limitado o seu alcance por efecto do devandito dereito fundamental, pois este resulta vulnerado cando a execución do acto se produce imposibilitando o acceso á tutela xudicial ou o pronunciamento dos órganos xudiciais acerca da tutela cautelar que fose solicitada (STC 78/1996, FX 3).

27. O lexislador posconstitucional estableceu con carácter xeral tanto a inmediata **executividade** dos actos administrativos (arts. 38, 39 e 98.1 LPAC) como a potestade de **execución forzosa** daqueles (art. 99 LPAC) (*infra* § 17.82), por máis que a propia lexislación estableza excepcións a este réxime xeral. Algúns deles son consecuencia de esixencias constitucionais específicas (así, a necesidade de autorización xudicial previa para a execución forzosa de actos administrativos que requiran a entrada no domicilio, cando non exista consentimento do titular: arts. 18.2 CE, 87.2 LOPX e 8.5 LXCA), mentres que outros derivan da decisión lexislativa de atribuír eficacia suspensiva da execución de certos actos administrativos á mera interposición de recurso contencioso-administrativo contra eles (así, para as sancións administrativas, o art. 98.1.b) LPAC).

3.1.2. Dereito subxectivo

28. O dereito subxectivo pode **definirse** como unha situación activa ou de poder protexida polo dereito obxectivo que habilita o seu titular, no seu propio interese, para esixir unha concreta conduta activa ou omisiva dun terceiro, sobre o que pesa unha obriga correlativa a aquel dereito. Como situación activa, distínguese da potes-

tade pola súa orixe, o seu obxecto e o interese xuridicamente protexido a través do seu recoñecemento, así como por ser —con carácter xeral— transmisible, renunciable e susceptible de prescrición, segundo xa se viu.

29. O dereito subxectivo é unha figura propia da **teoría xeral do dereito** e atopa aplicación nas distintas ramas do ordenamento xurídico. Ten unha relevancia política e dogmática crucial, en tanto que visibiliza a centralidade dos suxeitos —e non só das normas— no sistema xurídico. Proba diso é que a súa denominación se formula por **contraste co concepto de dereito obxectivo**, noción que opera nun plano distinto: o dereito obxectivo é a suma das normas xurídicas vixentes nun determinado momento e lugar, que constitúen o fundamento das distintas situacións xurídico-subxectivas activas e pasivas; entre elas, destacadamente, o dereito subxectivo.

30. Aínda que se sinalou que a figura do dereito subxectivo ten a súa **orixe** no Dereito romano e o seu precedente inmediato na filosofía escolástica do século XVI e nas escolas iusnaturalistas e idealistas dos séculos XVII e XVIII, a súa formulación moderna adoita atribuírse á ciencia do dereito alemán do século XIX (CASTÁN, 1963: 13-31). Esta explicou a caracterización técnica do dereito subxectivo a través de **varias teorías**, de entre as que destacan as dúas seguintes. Por unha banda, a teoría da vontade (*Willenstheorie*) atribuída a Savigny e a Windscheid e que, orixinada na idea kantiana da liberdade, describe o dereito subxectivo como un ámbito de vontade ou "poder de querer" (*Willenschmacht*) xuridicamente protexido polas normas. Doutro lado, a teoría do interese (*Interessendogma*) formulada por Ihering, que atopa a esencia do dereito subxectivo no interese xuridicamente protexido mediante o seu recoñecemento. Ambas as teorías foron rexeitadas por insuficientes, e impúxose a proposta de aglutinalas para definir o dereito subxectivo como "a potestade de querer que ten a persoa, recoñecida e protexida polo ordenamento xurídico, en canto se refire a un ben ou interese de tal persoa" (JELLINEK, 1892).

31. O característico do dereito (público) subxectivo é que lexitima o seu titular para esixir o seu **restablecemento pleno** en caso de vulneración. En tal suposto, o titular do dereito subxectivo pode esixir non só a **anulación** do acto xurídico que poida infrinxir o seu dereito, senón tamén o **recoñecemento** de tal dereito e a súa **restitución**, así como o **resarcimento** ou indemnización dos danos e perdas causados, no seu caso (art. 31 LXCA).

32. É posible clasificar os dereitos subxectivos **en función do seu titular**. Este pode ser unha **administración** (así, por exemplo, o dereito para recibir do debedor tributario a contía dun determinado imposto ou o dereito a que se respecte a integridade dos bens públicos da súa propiedade), ou ben un **"administrado"**, concepto que neste preciso punto é máis adecuado que o de suxeito privado, pois por referencia a el constrúese a subcategoría do **dereito público subxectivo**. Con este concepto alúdese ao dereito subxectivo outorgado polo dereito público a un suxeito (público ou privado) sometido ás potestades da Administración fronte a esta, de modo que aquel pode esixirlle un determinado comportamento en satisfacción dos seus propios intereses (MAURER, 2011: 1993). Son dereitos públicos subxectivos a maior parte dos **dereitos fundamentais** previstos na Constitución, aínda que estes non esgotan a totalidade dos dereitos que se posúen fronte á Administración, pois existen tamén dereitos públicos subxectivos derivados de normas de inferior rango e de actos xurídicos concretos (así, por exemplo, unha concesión ou unha autorización administrativa).

33. O feito de que os dereitos públicos subxectivos se caractericen por protexer o seu titular fronte ás potestades públicas ten como consecuencia que a natureza destas se proxecte sobre o **alcance** daqueles. Fronte á **potestade regrada** (*supra* § 5.8)

o administrado posúe un dereito subxectivo a unha resolución ou actuación pública de contido específico. Pola contra, fronte á **potestade discrecional** (*supra* § 5.11) non existe un dereito a unha resolución ou actuación de contido determinado, senón soamente un dereito a que tal decisión ou actuación sexa conforme a dereito, isto é, libre de vicios (MAURER, 2011: 201).

34. Existen varios tipos de dereitos subxectivos **en función do seu contido**. Por unha banda, os **dereitos obrigacionais** ou persoais, que lle permiten ao seu titular esixir dun terceiro unha determinada conduta de non facer (dereitos de liberdade), de dar (dereitos de crédito) ou de facer (dereitos prestacionais), que poden exemplificarse, respectivamente, co dereito a non ser obxecto de privacións de liberdade arbitrarias (art. 17 CE), o dereito do beneficiario dunha subvención á súa cobranza (art. 34.3 LXS), e o dereito do veciño dun municipio para recibir o servizo público de abastecemento de auga potable (art. 18.1 g) da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, LBRL). Doutro lado, os **dereitos reais**, caracterizados por proxectarse sobre cousas ou bens (así, o dereito de propiedade sobre unha vivenda ou o dereito de uso privativo dun ben de dominio público, conforme ao art. 86.3 LPAP). E, por último, os **dereitos de participación**, que habilitan o seu titular para esixir ser parte en determinados procesos decisorios ou executivos; por exemplo, o dereito dos interesados para ser parte no procedemento administrativo (art. 4.1 a) LPAC) ou o dereito dos cidadáns para participar nos asuntos públicos, directamente ou por medio de representantes: art. 23.1 CE).

3.1.3. Interese lexítimo

35. O dereito público español consagra o interese lexítimo como unha situación activa —normalmente dos particulares— aparentemente distinta do dereito subxectivo, pois se refire a ambos os conceptos de maneira simultánea e alternativa (arts. 24.1 e 162.1.b) CE, art. 4 LPAC e arts. 19.1, 21.1 e 25.1 LXCA). Con todo, este binomio terminolóxico subsiste na actualidade como unha reminiscencia histórica que, aínda que segue despregando consecuencias xurídicas en determinados ámbitos (*vid*. por exemplo o art. 4.1 LPAC), deixou de ser expresiva dunha distinción categorial entre dúas posicións subxectivas ontoloxicamente diversas, pois na actualidade o interese lexítimo non é máis que un **tipo característico de dereito subxectivo**.

36. O **concepto** de interese lexítimo alude á situación de quen se ve persoalmente afectado polo (in)cumprimento das normas xurídicas que impoñen límites á actuación da Administración, pero en cuxo favor tales normas non recoñecen explicitamente un dereito público subxectivo. Pénsese, por exemplo, no veciño que se ve prexudicado pola tolerancia do seu concello cos excesos sonoros procedentes dunha discoteca próxima. O interese lexítimo fai referencia, por tanto, ao **interese cualificado** de quen se ve persoalmente afectado pola actuación administrativa ilegal e a quen, en consecuencia, a súa anulación pode reportar un beneficio propio real (actual ou potencial, pero non meramente hipotético) e que recorre por ese lexítimo motivo (non polo mero pracer de recorrer nin para prexudicar a terceiros ou ao interese público).

37. O concepto defínese, por tanto, por contraposición ao de **"interese simple"** ou mero interese de calquera cidadán na observancia da legalidade, que con carácter xeral non habilita para impugnar as actuacións administrativas porque provocaría a saturación da xurisdición contenciosa. Só excepcional-

mente recoñece o ordenamento lexitimación procesual a calquera cidadán polo mero feito de selo: fálase entón de **"acción popular"**, entendida como condición procesual de lexitimación non ligada á defensa dunha posición xurídico-subxectiva substantiva, senón da legalidade obxectiva (*infra* § 34.52). Así sucede en ámbitos concretos e excepcionais, como o urbanístico (art. 5 f) do texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana –en diante, TRLSRU–, aprobado por Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, ou o medioambiental (art. 22 da Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, de participación pública e de acceso á xustiza en materia de medio ambiente).

38. A figura do interese lexítimo, que carece de parangón no ámbito do dereito privado, é consecuencia do **proceso de formación histórica** do Dereito administrativo. Cando nos primeiros pasos do estado administrativo, no segundo terzo do século XIX, se negaba ou restrinxía a existencia de verdadeiros dereitos subxectivos fronte á Administración (*supra* § 3.22), o interese lexítimo concibiuse como unha mera condición de lexitimación procesual ou, como máximo, como unha **situación activa secundaria ou debilitada** que ocupaba o espazo deixado baleiro polo dereito subxectivo e que lle permitía ao seu titular unicamente pretender a anulación da actividade administrativa, pero non o restablecemento dunha posición subxectiva individual. A introdución da figura do interese lexítimo despregou importantes resultados positivos na práctica, xa que permitiu estender o control xudicial sobre o exercicio das potestades administrativas e, como consecuencia indirecta diso, protexer —aínda que que de maneira diminuída— a posición dos afectados por aquelas. Pero iso non debe conducir ao equívoco, frecuente en España, de considerar que o interese lexítimo é unha figura dirixida a ampliar a protección do cidadán fronte á Administración: pola contra, o concepto respondía nas súas orixes a unha **lóxica autoritaria** que negaba que os límites impostos ao exercicio do poder puidesen funcionar como dereitos subxectivos correlativos merecedores de tutela xudicial plena (MEDINA, 2016: 170-216).

39. O liberalismo clásico do século XIX, baseándose na teoría xeral do dereito da escola de dereito natural, concibía a obriga e o dereito subxectivo como conceptos simétricos: toda obriga legalmente imposta a un individuo implicaba necesaria e correlativamente o dereito subxectivo doutro. Con todo, esta construción só atopou acollida no dereito privado, non no dereito público: ao longo do século XIX, o avance do liberalismo conservador fraguou en toda Europa a concepción, reafirmada pola crise da democracia liberal de principios do século XX, da **incompatibilidade entre a potestade administrativa e o dereito individual**, tese conforme á cal a lei soamente atribuía dereitos subxectivos en sentido propio nas relacións entre particulares e nas relacións administrativas horizontais, pero non nas verticais, isto é, aquelas en as que a Administración interviña revestida de imperio. Conforme o paradigma da época, os límites impostos á Administración polas normas reguladoras de potestades administrativas dirixíanse á salvagarda do interese xeral, non do individuo, de modo que tales límites non se traducían en dereitos subxectivos correlativos dos cidadáns prexudicados polo seu incumprimento, senón en meros intereses lexítimos que lles permitían aos seus titulares impugnar as actuacións ilegais da Administración que lles afectasen persoalmente. Iso permitíalle ao recorrente, actuando ao modo dun denunciante ou fiscal, abrir un proceso exclusivamente dirixido a fiscalizar o cumprimento do dereito obxectivo (e, por tanto, a anular a actuación administrativa ilegal), pero non lle permitía obter a tutela subxectiva plena, pois o proceso non podía finalizar co recoñecemento dun dereito subxectivo, por definición inexistente (MEDINA, 2016).

40. Tras a Segunda Guerra Mundial (e, en España, especialmente desde a entrada en vigor da Constitución de 1978) o recoñecemento nos distintos estados europeos do papel central do individuo e, con iso, do dereito subxectivo, conduciu

a unha transformación do concepto de interese lexítimo, que deixou de ser unha situación activa secundaria ou merecedora de menor tutela, para pasar a describir unha **modalidade específica de dereito subxectivo** merecedor, en canto tal, do mesmo grao de protección xurídica que este. O fin de interese público perseguido polas normas de Dereito administrativo que lle impoñen límites á actuación administrativa deixa de servir como pretexto para rebaixar a posición do cidadán afectado por ela, e tales límites poden ser feitos valer ante a Administración e ante os órganos xudiciais por quen se vexa singularmente prexudicados pola súa vulneración. Así o reflicte o artigo 31 LXCA 1998 ao establecer que quen impugna un acto, fágao en virtude dun interese lexítimo ou dun dereito subxectivo, non ha de limitarse a pretender a súa anulación, senón que poderá tamén pretender o **recoñecemento dunha situación xurídica individualizada** e a adopción das medidas adecuadas para o seu pleno restablecemento, entre elas a indemnización dos danos e perdas, cando cumpra.

41. É común entre nós aludir á devandita modalidade de dereito subxectivo coa expresión **"dereito subxectivo reaccional"** (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1975). De conformidade con esta construción, o interese lexítimo comprende, dun lado, un prexuízo antixurídico, isto é, unha intromisión indebida da Administración no ámbito dos propios intereses do afectado; e, doutra parte, o xurdimento dun dereito subxectivo en sentido estrito, cuxo contido se cifra no dereito á eliminación de tal prexuízo. O concepto de "interese lexítimo" ou de "dereito subxectivo reaccional" remite unicamente á especialidade dun tipo de dereito subxectivo: o que non xorde directamente das normas administrativas, senón da súa vulneración por parte da Administración.

3.2. Situacións pasivas ou de deber

3.2.1. Suxeición

42. O **concepto** de suxeición remite á posición pasiva consistente na eventualidade de soportar sobre o propio ámbito xurídico o exercicio dunha potestade atribuída a outro suxeito. Supón, así, o sometemento xenérico e *a priori* para os efectos (favorables ou desfavorables) que deban derivarse do exercicio dunha potestade (regulamentaria, tributaria, subvencional etc.), da que constitúe o correlato xenérico no plano pasivo. Normalmente son os particulares quen se atopa nunha situación de suxeición fronte á Administración. Pero nesa posición tamén se pode atopar, en ocasións, unha Administración pública (por exemplo, calquera concello que verte augas a un río está suxeito á potestade sancionadora da correspondente confederación hidrográfica).

43. Este carácter xenérico e indeterminado da suxeición distínguea do resto das situacións pasivas ou de deber. Por unha banda, pon de manifesto que a suxeición é unha **mera "situación ponte"** a outras situacións subxectivas, pois, cando a potestade correlativa se exercita, a suxeición transfórmase noutra situación de contido específico (normalmente, aínda que non sempre, de contido así mesmo pasivo: obriga, deber ou carga). Por exemplo, a situación inicial de suxeición á potestade tributaria convértese en obriga tributaria unha vez que se liquida un concreto contribuínte a cota debida por un concreto imposto (art. 19 da Lei 58/2003, do 17 de decembro,

xeral tributaria, LXT). Doutro lado, o carácter xenérico da suxeición supón que esta **non pode ser vulnerada** de ningún xeito, pois non se concreta en ningún mandato ou prohibición específica susceptible de ser inobservada polo seu titular.

3.2.2. Obriga

44. A obriga é unha situación pasiva ou de deber que pode **definirse** como o mandato de realizar unha conduta activa ou omisiva de contido determinado, que se impón polo dereito obxectivo en beneficio ou utilidade dun suxeito distinto ao seu titular (suxeito que posúe un dereito subxectivo correlativo), sen prexuízo de que, adicionalmente, poida servir tamén para protexer un interese público (caso en que ten tamén como equivalente unha potestade para esixir o seu cumprimento). En Dereito administrativo pode haber obrigas dos particulares fronte á Administración (como a obriga de pagar unha multa, conforme o art. 99.2 LPAC), obrigas debidas entre particulares (como as obrigas da empresa que xestiona unha residencia pública de maiores, respecto de os seus residentes: art. 132 b) LCSP(e obrigas da Administración fronte a particulares (como a devolución de ingresos indebidos, conforme o art. 30.1 LXT)

45. En ocasións, a titularidade da potestade e do dereito subxectivo recíprocos á obriga coinciden nun mesmo suxeito (pénsese, por exemplo, no dereito de crédito e a potestade recadatoria que lle corresponden á Administración fronte ao obrigado a pagar unha específica débeda tributaria). Noutros casos non se produce esa coincidencia, o que non impide que a Administración poida e deba exercitar a súa potestade de execución forzosa dos actos administrativos que impuxesen as obrigas incumpridas (arts. 99 a 104 LPAC e art. 29.2 LXCA), execución forzosa que beneficia o titular do dereito subxectivo correlativo á obriga inobservada.

46. Como mandato imposto polo dereito obxectivo, a obriga é un **acto debido** e, por tanto, desenvólvese no plano da distinción entre legalidade e ilegalidade. Noutras palabras, a súa inobservancia produce non só a vulneración do dereito subxectivo correlativo (e, se é o caso, a lesión do interese público asociado ao seu recoñecemento), senón tamén a aparición dun feito antixurídico. A consecuencia desta configuración é que o incumprimento das obrigas dá lugar a un **réxime complexo de consecuencias xurídicas** que pode articularse ao redor de tres figuras: a restitución, o resarcimento e a sanción.

47. A **restitución** consiste no restablecemento da orde xurídica vulnerada pola actuación ou omisión ilegal, que no contexto que estamos a examinar é a actuación ou omisión incumpridora da obriga imposta polo dereito obxectivo. Pode producirse de dúas maneiras distintas. A primeira e principal é a execución forzosa da obriga inobservada, normalmente a pedimento do titular do dereito subxectivo correlativo. É o que sucede, por exemplo, cando un municipio procede á demolición un edificio contrario ao plan urbanístico, tras incumprir o propietario do inmoble a orde de demolición que se lle dirixiu no seu momento (entre outros: art. 194.2 da Lei madrileña 9/2011, do 17 de xullo, do solo). A segunda, que normalmente se configura como subsidiaria da anterior, é a resolución do acto ou negocio xurídico do que naceu

a obriga incumprida, que pode articularse formalmente como anulación ou como revogación co consecuente restablecemento das prestacións recíprocas das partes, segundo que o cumprimento da obriga fose configurado polo dereito obxectivo como requisito de validez ou de eficacia do acto ou negocio en cuestión. Por exemplo, o artigo 16.1 do Decreto do 17 de xuño de 1955, polo que se aproba o Regulamento de servizos das corporacións locais, dispón que "as licenzas quedarán sen efecto se se incumprisen as condicións a que estivesen subordinadas".

48. O **resarcimento** é o segundo tipo de reacción que pode desencadearse ante os feitos ilícitos e, polo que agora interesa, ante aqueles que consistan no incumprimento dunha obriga. Con todo, debe terse en conta que no Dereito administrativo xeral español a responsabilidade patrimonial non ten como finalidade sancionar o incumprimento de obrigas (nin protexer os dereitos subxectivos correlativos), senón resarcir danos, aínda que ao facer isto último poida, en ocasións, cumprir aqueloutra función de maneira indirecta. Por iso é posible que o incumprimento dunha obriga non supoña para o obrigado ningún deber indemnizador, pois este só xorde se o incumprimento produce un dano patrimonial e se cumpren todos os requisitos legalmente establecidos para facer xurdir o crédito resarcitorio.

49. A **sanción** ou castigo é o terceiro e último tipo de consecuencia que pode derivar do incumprimento das obrigas. Con todo, a súa entrada en xogo non é automática e necesaria, senón continxente: para que se produza é necesario que o dereito obxectivo tipificase expresamente tal incumprimento como infracción administrativa e asignáralle a correspondente sanción, cousa que non sempre sucede, pois o lexislador pode considerar inadecuado ou innecesario establecer consecuencias punitivas fronte a determinados incumprimentos obrigacionais de menor gravidade ou importancia.

3.2.3. Deber

50. O concepto de deber en sentido técnico definiuse tradicionalmente por comparación ou **contraste coa figura da obriga**, entendéndose frecuentemente que se trata de dúas modalidades distintas da categoría do deber en sentido amplo. Adoita afirmarse que, fronte ao que sucede coa obriga, o deber en sentido estrito sería aquela situación pasiva que non se encadra nunha relación xurídica singular, senón que xorde xenericamente das normas e que, por tanto, non ten como equivalente un dereito subxectivo atribuído a un suxeito específico, aínda que si poida contrapoñerse a ela un poder xurídico de que está investido algún suxeito para esixir o seu cumprimento (ROMANO, 2002: 55 ss., 62).

51. Por tanto, o propio do deber sería o seu **carácter abstracto**, tanto polo que respecta ao seu contido como polo que afecta o suxeito portador do interese protexido coa súa imposición; unha vez concretados ambos os extremos, o deber converteríase nunha obriga (SANTAMARÍA, 1988: 902; GARCÍA DE ENTERRÍA E FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2015b: 33). Con todo, esta definición refírese soamente aos **deberes legais ou xerais**, isto é, aqueles que son efecto inmediato das normas e que, por tanto, non adoitan situarse no plano de relacións xurídico-administrativas concretas.

52. Adóitase aludir como exemplos aos deberes de defender a España (art. 30 CE), de conservar o medio ambiente (art. 45 CE), de colaborar coa Administración (art. 18.1 LPAC), ou de contribuír ao sostemento dos gastos públicos mediante o pago de tributos (art. 31.1 CE). Como exemplo da relación que media entre deber legal ou xeral e obriga pode aludirse, por exemplo, á liquidación tributaria xirada

a un suxeito concreto, que converte en obriga específica o xenérico deber constitucional de contribuír previsto no artigo 31.1 CE.

53. Distintos son os **deberes en sentido técnico-xurídico**, que son verdadeiras situacións xurídicas subxectivas existentes no seo de relacións concretas e cuxo contido é así mesmo específico ou determinado, diferenciándose da obriga unicamente en función do foco principal dos **intereses protexidos** a través da súa imposición. Se a obriga se dirixe primariamente á protección do interese do individuo que posúe a titularidade dun dereito subxectivo correlativo (aínda que tal protección poida beneficiar tamén, secundariamente, o interese público), o deber persegue primariamente a protección do interese público, razón pola cal o seu equivalente no plano activo adoita ser unha potestade dirixida a garantir o seu cumprimento e, se é o caso, un interese lexítimo (un "dereito subxectivo reaccional") dos afectados pola súa inobservancia.

54. Exemplos de deberes en sentido técnico serían **o deber da Administración** de tramitar e resolver un determinado procedemento administrativo aténdose ás normas que delimitan o seu ámbito de competencia material e territorial (plasmado, por exemplo, no art. 47.1.b) LPAC); o **deber de cada propietario dun terreo**, instalación, construción ou edificación de conservalo "nas condicións legais de seguridade, salubridade, accesibilidade universal, ornato e as demais que esixan as leis" (art. 15.1.b) TRLSRU]; ou os deberes "de inspección e vixilancia de obras e instalacións" que se incorporan a determinadas concesións administrativas de augas (art. 115.2.d) do Regulamento do dominio público hidráulico, aprobado por Real decreto 849/1986, do 11 de abril).

55. Entendido neste sentido técnico-xurídico, o deber comparte a **mesma substancia coactiva da obriga**. Por iso, tamén o deber desenvólvese na disxuntiva entre cumprimento e incumprimento, e no plano da distinción entre licitude e ilicitude, de modo que o seu réxime de consecuencias xurídicas se articula tamén ao redor das figuras da restitución, o resarcimento e a sanción.

3.2.4. Carga

56. A carga en sentido técnico foi definida tradicionalmente como unha situación pasiva ou de deber de carácter accesorio a outra activa ou de poder, que consiste na necesidade de realizar unha determinada conduta activa ou omisiva que se impón polo dereito obxectivo en beneficio do propio suxeito sobre o que recae, de xeito que a súa satisfacción é **presuposto para a obtención dunha vantaxe** (ou para a evitación dunha desvantaxe) por parte do propio gravado e, por tanto, o seu incumprimento ten como consecuencia xurídica para o seu titular a perda dun beneficio (ou a non evitación dun prexuízo), pero non a execución forzosa do seu contido nin a incursión en ningún tipo de responsabilidade. Por exemplo, para actuar mediante un representante nun procedemento administrativo, o representante debe acreditar previamente esta representación (art. 5.3 LPAP).

57. Resulta cuestionable, con todo, que a carga se impoña "para servir ao interese do seu propio titular", afirmación tradicional coa que se incorre nunha **confusión** entre o interese protexido pola carga e as consecuencias xurídicas do seu (in)cumprimento. O Dereito administrativo establece cargas non para protexer os suxeitos gravados por elas, senón para facer compatible o exercicio das posicións activas de tales suxeitos co interese público e, se é o caso, cos intereses de terceiros, cuestión que non pode quedar esvaecida polo mero feito de que o dispositivo técnico utilizado para iso sexa facer depender o

pleno exercicio do correspondente dereito do correcto levantamento da carga. Por exemplo, a esixencia de estar vacinado fronte a unha determinada enfermidade infecciosa para poder viaxar libremente —sen controis nin corentenas— entre os Estados membro da Unión Europea (art. 11.1 do Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeo e do Consello do 14 de xuño de 2021 sobre o certificado covid-19 da UE) imponse sobre o seu titular coa finalidade primaria de protexer os outros e a sociedade no seu conxunto, sen prexuízo de que a vacina beneficie tamén a quen a recibe (tanto por motivos de saúde como porque lle facilita o exercicio dos seus dereitos).

58. O **contido** da carga pode consistir en esixencias tanto formais como substantivas, así como nunha mestura de ambas as dúas. Tradicionalmente, a figura utilizábase para aludir a determinadas **esixencias procedementais ou formais** conectadas co principio de rogación. Esta vertente formal do concepto de carga foi obxecto de fundadas críticas por limitarse a remitir a «a simple necesidade de exercicio dun poder para que este poida producir efecto», necesidade da que se dixo que, en puridade, «non é unha carga, senón unha condición elemental intrínseca ao exercicio do contido mesmo do poder» (SANTAMARÍA, 1988: 900). Con todo, co tempo a figura técnica da carga alargouse considerablemente para dar tamén cabida a **esixencias substantivas ou materiais**, caracterizadas por impoñer requisitos de fondo (isto é, non de forma nin de procedemento) para o exercicio das posicións activas ou de poder ás que se asocian. A especial relevancia deste segundo tipo de cargas radica en que, fronte ao que sucede coas meramente formais ou procedementais, a súa imposición comporta necesariamente unha restrición substantiva (non meramente formal) da posición activa á que acompañan, o que as converte en instrumentos idóneos para orientar a conduta dos suxeitos sometidos ás normas de Dereito administrativo.

59. Como exemplos de **cargas procedementais ou formais** cabe aludir á esixencia de comparecer no procedemento administrativo se se posúe un interese lexítimo e se quere adquirir a condición de parte no procedemento (art. 4.1.c) LPAC) (*infra* § 15.35) ou ao requisito de recorrer en tempo e forma os actos administrativos para evitar que estes gañen firmeza e se volvan non recorribles (art. 116.d) LPAC). Como exemplos de **cargas materiais ou substantivas** pode mencionarse, ademais do xa citado certificado covid-19, a necesidade de que o propietario dun predio situado en solo urbanizado complete as obras de urbanización e se ateña aos prazos de edificación establecidos para poder consolidar e exercer o dereito para edificar (arts. 14 e 17 TRLSRU), ou a necesidade de que o particular que se atopa nunha seria situación de vulnerabilidade, e en cuxo favor se expropia o uso do inmoble pertencente a un terceiro, utilice este inmoble como vivenda habitual, en cuxo defecto procederá a reversión do dereito de uso ao seu titular (disposición adicional décima da Lei foral 10/2010, do 10 de maio, do dereito á vivenda en Navarra).

60. O **trazo distintivo** da carga fronte ao deber e á obriga é, non tanto que o seu cumprimento sexa requisito para que o seu titular poida acceder a un beneficio ou evitar un prexuízo (pois o dereito positivo pode asociar tamén estes efectos ao cumprimento de determinados deberes e obrigas), como a súa **falta de exixibilidade xurídica**. Fronte ao que sucede co deber e a obriga, a carga non é un acto debido, senón soamente un acto necesario para o pleno goce ou exercicio dunha situación activa ou favorable atribuída ao propio gravado por ela. Noutras palabras: a lóxica da carga desenvólvese nun plano alleo ao da división entre legalidade e ilegalidade e, en consecuencia, o seu incumprimento non implica a infracción do dereito obxectivo, como si sucede co deber e coa obriga. O titular da carga dispón, por iso, da posibilidade (polo menos formal e abstracta) de elixir entre cumprir o seu contido ou non,

manténdose en ambos os casos dentro do terreo do xuridicamente permitido e sen que, por tanto, poidan entrar en xogo as consecuencias propias da antixuridicidade (restitución, resarcimento e sanción), senón «soamente» a perda dun beneficio ou a non evitación dun prexuízo.

60 *bis*. Iso non impide observar que a carga pode operar para o seu titular como unha **restrición** do dereito ao que se asocia. A

STC 95/2025, FJ 4.D), ditada no RI 7767-2021, declarou que anoar por lei determinadas consecuencias negativas (como a imposibilidade de desempeñar un traballo ou actividade) ao exercicio, nun determinado sentido, do dereito fundamental á integridade persoal na súa vertente de autonomía do paciente (a negativa para someterse a vacinación ou a determinadas probas diagnósticas ou de cribado) supón que, aínda que formalmente subsiste esta última liberdade, indirectamente imponse un "condicionamento material" ao seu exercicio que implica "unha restrición ou limitación da capacidade de decisión do suxeito respecto á realización da intervención médica correspondente".

61. A falta de exixibilidade xurídica do cumprimento dos gravames configurados como cargas determina, en fin, que **fronte a eles non poidan existir dereitos subxectivos típicos**, senón unicamente potestades dirixidas a comprobar e declarar a súa (in)observancia e, se é o caso, intereses lexítimos encamiñados a activar o exercicio de tales potestades.

4. RELACIÓN XURÍDICO-ADMINISTRATIVA

62. O concepto de relación xurídico-administrativa alude a toda **conexión de situacións xurídico-subxectivas concretas e correlativas** que se atope disciplinada por normas de Dereito administrativo, de modo que a resolución das vicisitudes relativas ao seu cumprimento se atope encomendada a unha Administración pública e, secundariamente, á xurisdición contencioso-administrativa.

63. Como pode observarse, este concepto resulta da confluencia de **dous elementos**, cada un dos cales se examina brevemente a continuación: unha relación xurídica e a súa adscrición ao ámbito do Dereito administrativo.

64. A **relación xurídica —a secas—** é unha figura transversal ás distintas ramas do dereito, cuxa teorización adoita atribuírselles á filosofía e á ciencia xurídica xermánicas do século XVIII. Defínese como toda vinculación interindividual que, determinada por unha regra de dereito, confírelle a un suxeito o dereito de esixir a outro a realización de certa conduta ou omisión concreta, á que este último se atopa obrigado (SAVIGNY, 1840: 331 ss.; WINDSCHEID, 1875: 151 ss.). Por tanto, o concepto de relación xurídica está integrado por catro notas definitorias, a saber: intersubxectividade, correlatividade, xuridicidade e concreción.

65. O requisito da **intersubxectividade** significa que a relación xurídica se traba entre polo menos dous suxeitos de dereito. Iso exclúe a posibilidade de que algún dos polos da relación sexa ocupado por cousas (que poderán constituír, como máximo, o obxecto sobre o que se proxecta a relación xu-

rídica), ou ben polo ordenamento xurídico obxectivo ou unha das súas ramas (pois as normas como tales limítanse a disciplinar a relación, pero non cabe falar propiamente de relación xurídica entre unha persoa e as normas).

66. A nota da **correlatividade** supón que debe existir unha certa reciprocidade entre as situacións subxectivas dos suxeitos situados en cada un dos polos da relación. Enténdese este requisito en sentido amplo, dando cabida non soamente ao binomio dereito subxectivo/obriga en sentido técnico, senón tamén a combinacións máis ou menos complexas doutras situacións subxectivas.

67. O trazo da **xuridicidade** implica que unha relación xurídica é tal unicamente na medida que a interacción social á que se refire se atopa disciplinada por normas de dereito obxectivo. Cuestión distinta é a do alcance desa xuridicidade e a dos mecanismos a través dos cales esta se manifesta. Así, a relación pode atoparse regulada polas normas de forma completa, ou ben unicamente de forma parcial, de xeito que existan espazos para a súa regulación a través de actos ulteriores aos que as normas lle recoñecen eficacia xurídica. O réxime xurídico de cada unha destas relacións pode vir fixado por un terceiro que non forma parte da relación (determinación heterónoma), ou ben por algúns ou todos os seus polos subxectivos (determinación autónoma).

68. Por último, a nota da **concreción** supón que soamente existe unha relación xurídica en sentido estrito cando os seus suxeitos e o seu obxecto sexan específicos ou determinados. Pola contra poderá haber, todo o máis, relacións xurídicas en sentido abstracto ou extenso, isto é, meras conexións xenéricas entre suxeitos indeterminados, resultantes da ordenación xeral e abstracta prevista polas normas que forman o dereito positivo, e que por tanto non constitúen senón meros reflexos ou reverberacións do dereito obxectivo (por exemplo, a relación xenérica entre un cidadán e o Estado).

69. A relación xurídica é de **natureza administrativa** cando se atopa disciplinada por normas de Dereito administrativo, isto é, por normas cuxa organización primaria de cumprimento é a Administración (e, secundariamente, a xurisdición contencioso-administrativa). Diso derívase que en toda relación xurídico-administrativa intervén, como mínimo, unha Administración pública (ou un órgano desta).

70. Toda relación xurídico-administrativa, na medida que define de forma correlativa e concreta as situacións xurídicas das partes, achega **estabilidade e seguridade xurídica** aos suxeitos así vinculados. Por exemplo, nunha **relación xurídica subvencional**, na que a Administración da Junta de Andalucía lle outorgara unha subvención ao Concello de Tomares para o axardinamento dunha rúa, e este executara a subvención mediante a adxudicación directa dun contrato (sen respectar os deberes de licitación pública que impón a LCSP) o Tribunal Supremo considera que ese incumprimento municipal da LCSP non pode dar lugar a unha orde de reintegro da subvención, porque no caso trabáronse dúas relacións xurídicas independentes —a subvencional e a contractual— e non se poden proxectar sobre unha delas (a relación subvencional) os incumprimentos cometidos noutra (a contractual): STS do 4 de outubro de 2021, ECLI:É:TS:2021:3719.

5. TIPOS ABSTRACTOS DE RELACIÓNS XURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

71. Existen relacións xurídicas en todos os ámbitos de actuación administrativa. En puridade, o concepto de relación xurídico-administrativa é unha simplificación da realidade, pois existe unha multiplicidade daquelas, cada unha cun contido e cunhas características específicas, dependendo da función que en cada caso desempeña a Administración a través delas (ordenación, supervisión, servizo público, fomento etc.) e o sector material en cuxo seo se desenvolvan (o urbanismo, a educación, a

seguridade pública etc.). Neste momento soamente se fará alusión aos principais **tipos abstractos** de relacións xurídico-administrativas, entendidos como modalidades primarias de relacións que poden combinarse entre si en cada ámbito de actuación administrativa para dar lugar a modelos ou **tipos concretos** de relacións xurídicas (a relación subvencional, a relación sancionadora, a relación de servizo público, a relación expropiatoria etc.).

72. A distinción entre relacións xurídico-administrativas internas (*ad intra*) e externas (*ad extra*) atende o **ámbito persoal** no que se desenvolve a correspondente relación xurídica, e toma como criterio delimitador á Administración como persoa xurídica.

73. Son **relacións *ad intra*** as que se traban dentro dunha mesma Administración pública, isto é, entre polo menos dous órganos dunha mesma persoa xurídico-pública. Tamén coñecidas como relacións **intraadministrativas** ou **interorgánicas**, os seus específicos trazos determinan que sexan obxecto de estudo dentro do chamado dereito da organización administrativa, ao que agora habemos de remitirnos (*infra* § 14).

74. Un fenómeno aparentemente próximo a este, pero distinto del, é o de determinadas relacións (ás veces chamadas **«domésticas»**) que se traban entre Administración e cidadán e que se caracterizan pola especial intensidade «física» da interacción entre ambos, como sucede, por exemplo, coa relación entre un centro educativo público, o seu alumnado e o seu persoal docente e de servizos.

75. Pola súa banda, as **relacións *ad extra*** son aquelas que se desenvolven máis aló das estritas marxes dunha Administración pública, trabándose, por tanto, entre polo menos dúas persoas xurídicas, das cales polo menos unha ha de ser unha Administración pública. Esta delimitación inicial non prexulga quen sexan os suxeitos que, xunto coa Administración, forman parte da relación xurídico-administrativa, podendo aquí trazarse unha **subdivisión** entre dúas categorías. Por unha banda, as chamadas **relacións interadministrativas**, nas que participan varias administracións públicas (por exemplo, un municipio e unha comunidade autónoma, ou o Estado e a Unión Europea) e que, de modo similar ao que sucede coas relacións intraadministrativas, expoñen problemas específicos que fan que o seu estudo se aborde como categoría autónoma (*infra* § 13). Doutro lado, relaciónelas **Administración-particulares**, que constitúen o groso das relacións xurídico-administrativas, e que son aquelas en as que a Administración pública interactúa con un ou con varios suxeitos privados, sexan estes persoas físicas ou xurídicas.

5.2. Relacións bipolares e multipolares

76. Esta distinción atende á **estrutura da constelación de intereses** presente na relación xurídica, isto é, ao número e á posición recíproca dos nódulos de intereses (polos) que forman parte dela, con independencia do número de suxeitos (partes) que a integran. Toda relación xurídica ten un mínimo de dous polos (e de dúas partes

ou suxeitos, un en cada polo), pero a partir deste esquema elemental é posible que existan máis polos, así como que haxa varios suxeitos nun mesmo polo da relación.

77. Son **bipolares** as relacións xurídicas conformadas por dous polos (por exemplo, a relación xurídico-tributaria que se traba entre a Administración e o obrigado ao pago dun imposto: art. 17 LXT), mentres que son **multipolares** as relacións xurídicas conformadas como mínimo por tres polos (por exemplo, a relación que existe entre a Administración e os distintos concorrentes a unha mesma praza de emprego público, ou a relación que xorde dunha expropiación forzosa con beneficiario particular, da que forman parte o expropiador [a Administración], o expropiado, e o beneficiario da expropiación: art. 2.2 de Lei do 16 de decembro de 1954 sobre expropiación forzosa, LEF).

78. A distinción entre relacións bipolares e multipolares adquire especial relevancia na súa proxección sobre as **relacións Administración-particulares**, porque fai visible o fenómeno das relacións multipolares entre Administración e varios suxeitos privados con intereses contrapostos entre si, isto é, aquelas en que se confrontan dous ou máis intereses privados (fenómeno da "loita entre particulares" ou *Streit zwischen Privaten*), de modo que os intereses dun suxeito privado só poden realizarse á conta dos intereses doutro, e correspóndelle a resolución do conflito á Administración mediante un acto xurídico-público.

79. As relacións multipolares Administración-suxeitos privados poden dividirse, pola súa vez, en dous grupos. O primeiro é o das **relacións de oposición recíproca**, caracterizadas pola existencia de dous intereses privados heteroxéneos e contrapostos entre si, de xeito que o favorecemento dun dos particulares implicará correlativamente, de forma inmediata e necesaria, o prexuízo do outro. Nestes casos, a Administración actúa para dirimir un conflito de intereses privados preexistente á entrada en escena da autoridade administrativa, cuxa función consiste aquí en «arbitrar» entre os particulares afectados ou, o que é o mesmo, en protexer (ou desprotexer) a algúns deles fronte a outros. Así sucede, por exemplo, cando a Administración exerce a actividade de control preventivo de actividades privadas potencialmente prexudiciais para outros particulares (así, a protección administrativa fronte a intromisións, ruídos, actividades molestas etc., ou, máis recentemente, a protección de datos). O segundo grupo é o das **relacións de concorrencia de atribución**, caracterizadas polo dato de que, nelas, os distintos polos privados da relación presentan intereses contrapostos entre si, pero homoxéneos, pois compiten entre si pola obtención dun recurso escaso cuxa distribución lle corresponde á Administración, de xeito que o outorgamento do recurso a un deles exclúe correlativamente o outorgamento ao resto dos competidores. Con carácter xeral, é precisamente a oferta ou demanda administrativa dun determinado ben ou recurso escaso a que dá orixe á relación xurídica multipolar, que se traba entre ela e os distintos suxeitos privados (ata entón normalmente desconectados entre si) que compiten pola obtención daquel. Como exemplo pode pensarse na actividade administrativa de adxudicación de contratos públicos, de subvencións ou de prazas de emprego público.

80. A **relevancia da distinción** entre relacións xurídico-administrativas bipolares e multipolares deriva da súa aptitude para visibilizar e articular tecnicamente as diferenzas estruturais entre os distintos escenarios de contraposición de intereses sobre os que se proxectan as normas de Dereito administrativo. En particular, a distinción pon de manifesto a superación do paradigma liberal clásico sobre o que se asinta a dogmática tradicional do Dereito administrativo, baseado na lóxica das relacións bilaterais Estado-cidadán e da oposición entre interese público e privado. Este esquema, aínda que mantén a súa vixencia en determinados ámbitos, resulta

insuficiente para captar en toda a súa dimensión o Dereito administrativo contemporáneo, caracterizado pola proliferación, na parte especial, de regulacións dirixidas á configuración e resolución de conflitos de intereses entre suxeitos privados, como consecuencia da progresiva substitución da intervención directa do Estado na vida social por mecanismos de regulación da actividade privada.

81. Tradicionalmente, o fenómeno da multipolaridade abordouse no Dereito administrativo a través do artefacto teórico do chamado **«terceiro»** que se introduce ou engade, como un apéndice de importancia secundaria, ás relacións xurídico-administrativas bipolares. A figura do terceiro, tomada en préstamo da dogmática civil, utilizábase así para describir a posición de quen, sen ser destinatario da actuación administrativa, resulta afectado por ela. Fronte a esta construción teórica, o concepto de relación xurídica multipolar pon de manifesto que os conflitos entre suxeitos privados constitúen non unha anomalía, senón unha das dimensións centrais do Dereito administrativo, e facilita a debida toma en consideración de todos os intereses en xogo á hora de regular os dereitos e deberes dos participantes na relación, deseñar e tramitar o procedemento administrativo, e configurar o réxime de invalidez das actuacións administrativas.

5.3. Relacións materiais e procedementais

82. A distinción entre relacións xurídico-administrativas materiais e procedementais atende o **soporte ou forma de exteriorización** da relación xurídica, e conecta coa diferenciación —común a todas as ramas do ordenamento xurídico— entre dereito material e dereito procesual.

83. A relación xurídico-administrativa **material** é unha categoría máis ampla, coa que se alude a todas aquelas interaccións entre situacións subxectivas recíprocas reguladas por normas de Dereito administrativo, con independencia dos vehículos formais a través dos cales estas relacións se desenvolven. Pola súa banda, a relación xurídico-administrativa **procedemental** é unha categoría máis estrita, que remite ás relacións (materiais) que se desenvolven a través das canles formais do procedemento administrativo (ou do proceso contencioso-administrativo) que en cada caso deseñe a normativa aplicable. Deste despréndese que existe unha **prioridade lóxica** das relacións materiais sobre as procedementais: toda relación procedemental implica, como orzamento necesario, a existencia dunha relación material (pero non necesariamente á inversa, pois poden existir relacións materiais sen plasmación procedemental).

84. Aínda que o Dereito administrativo é unha rama do ordenamento fortemente procedementalizada e, por tanto, proliferan nel as relacións xurídicas de carácter procedemental (*infra* § 15), non son poucos os supostos de relacións materiais total ou parcialmente carecedoras de relación procedemental paralela (*infra* § 20). Este fenómeno pode deberse, en primeiro lugar, a que esta relación procedemental non existiu nunca, como sucede coas relacións materiais que se desenvolven no marco da chamada "actividade administrativa directa", como é a inspección administrativa de instalacións privadas, a requisa de vehículos polos servizos de protección civil en situacións de emerxencia ou a actividade sanitaria dos servizos de saúde ou asistencial (*infra* § 20.2). A ausencia de relación procedemental paralela pode ter a súa orixe, en segundo lugar, nunha decisión lexislativa de eliminar o procedemento ou ben reducilo á mínima expresión nun ámbito determinado, como ocorreu coa substitución dunha importante cantidade de procedementos autorizatorios previos por meras comunicacións previas e declaracións responsables (BAÑO, 2018). E, en terceiro lugar, é tamén posible que, aínda existindo relación procedemental paralela, esta abarque só unha das fases en que se descompón a relación xurídico-material de base, tal e

como sucede coa relación expropiatoria, que carece de translación procedemental na súa fase final, isto é, a referida ao control da efectiva destinación do obxecto expropiado á *causa expropiandi* (UTRILLA, 2015: 197 ss.).

85. As dimensións material e procedemental dunha mesma relación xurídica atópanse **estreitamente conectadas entre si**. Na medida que a relación material é o condicionante necesario da relación procedemental, a regulación da segunda ha de adecuarse ás esixencias substantivas derivadas da primeira. A consecuencia que diso deriva é que o réxime das distintas clases de relacións xurídico-administrativas de carácter material ofrece pautas orientadoras cruciais para a regulación e para a tramitación de diferentes tipos de procedementos administrativos.

86. Iso pode ilustrarse da man de dous exemplos. En primeiro lugar, o **dereito (material) á non indefensión** fronte á potestade sancionadora da Administración (art. 24.2 CE) require para a súa plena efectividade a articulación dun procedemento sancionador con trámites de audiencia e de proba. En segundo lugar, a lexislación sobre función pública pode prever a selección baseada nos **criterios de mérito e capacidade** (art. 55.1 de Real decreto lexislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do estatuto básico do empregado público, EBEP) pero a provisión de prazas realizada non será a óptima a menos que a selección dos aspirantes se produza a través dun procedemento no que se propicie a participación dun amplo círculo de aspirantes mediante unha convocatoria pública e se concedan prazos de solicitude adecuados.

5.4. Relacións instantáneas e continuadas

87. O criterio de distinción entre as relacións xurídico-administrativas instantáneas e as continuadas é o do lapso temporal durante o cal se produce a interacción intersubxectiva disciplinada por normas de Dereito administrativo. O verdadeiramente relevante para estes efectos non é tanto a duración da relación como a **vocación de permanencia e reiteración no tempo** das interaccións recíprocas entre os suxeitos que participan nela.

88. Malia o aparentemente elemental desta distinción, esta atópase **carecedora de tratamento teórico** na ciencia do Dereito administrativo, que a dá por suposta ao tratar determinados fenómenos típicos da teoría das formas en que se plasma a actividade administrativa, como a revogación dos actos, o rescate das concesións administrativas, ou a modificación dos contratos públicos. Paradoxalmente, o carácter continuado ou duradeiro de parte das relacións xurídico-administrativas recibiu atención teórica autónoma unicamente ao fío do tratamento das relacións de suxeición especial, por constituír un dos trazos típicos das relacións que tradicionalmente se entenderon comprendidas na devandita categoría, pero sen que iso servise para decantar consecuencias dogmáticas específicas, como se indicará despois.

89. Nas **relacións instantáneas**, esa interacción é de carácter puntual, e esgótase nunha soa execución. Pola contra, as **relacións continuadas** ou duradeiras caracterízanse polo despregamento da interacción durante un período de tempo prolongado durante o cal os participantes teñen posicións xurídico-subxectivas recíprocas que, normalmente, varían a medida que se desenvolve a relación.

90. Como exemplo de relación instantánea pode aludirse á prestación esporádica dun servizo público a un determinado cidadán durante un breve lapso de tempo, como a visita a un museo público ou o uso do servizo de autobús urbano logo da adquisición do correspondente título de transporte público de viaxeiros. Pola súa banda, son exemplos paradigmáticos de relacións continuadas as que se desenvolven no marco dos contratos do sector público, na prestación de certos servizos públicos aos que

é consubstancial a duración da prestación (como a educación), e as que nacen en virtude da actividade administrativa de control, especialmente a plasmada no outorgamento de títulos habilitantes para o exercicio dunha liberdade ou para o uso dun ben de dominio público (por exemplo, unha licenza municipal para a apertura dunha sala de festas).

91. A distinción entre relacións instantáneas e continuadas desempeña unha **función relevante** porque permite resaltar o carácter temporalmente dinámico de certas relacións xurídico-administrativas fronte ao carácter estático doutras. Con iso, fai visible a dimensión temporal dun gran número das interaccións intersubxectivas disciplinadas por normas de Dereito administrativo. As relacións xurídicas instantáneas tenden á estabilidade. En cambio, as relacións continuadas, precisamente pola súa maior extensión no tempo, requiren de continuas adaptacións. Así, mentres que a relación xurídico-tributaria xerada pola compra dun produto suxeito ao IVE consúmase en minutos, a relación xurídica que crea unha autorización de verteduras a un río é continuada, e por tanto suxeita a posibles modificacións e adaptacións (art. 100.2 do Real decreto lexislativo 1/2001, do 20 de xullo, polo que se aproba o texto refundido da Lei de augas).

92. A maior duración da relación xurídica, tendencialmente menor é a **capacidade ordenadora das formas** en que se plasma a actuación administrativa (regulamento, acto, contrato, plan), que pasan nestes casos para desempeñar unha función de **marco regulador** do modo en que haberá de desenvolverse a relación, deixándose amplos espazos á configuración autónoma das partes para adaptarse aos posibles cambios futuros das circunstancias que fosen relevantes para o establecemento da relación. Como consecuencia diso, as relacións continuadas ou duradeiras adoitan caracterizarse pola presenza reforzada da actividade administrativa material ou directa e pola atribución á Administración da capacidade para interpretar ou mesmo modificar unilateralmente o seu contido en determinadas circunstancias.

93. Ha de terse en conta que a inmensa maioría das relacións xurídico-administrativas presenta unha **certa duración no tempo**, aínda que só sexa porque boa parte delas se articula a través da **canle formal do procedemento administrativo**. Con todo, na medida en que o procedemento é unha estrutura ordenadora que adoita incorporar no seu propio deseño o factor tempo, carece de utilidade teórica incluír entre as relacións continuadas a aquelas cuxo único e exclusivo factor de duración temporal deriva da súa articulación a través do procedemento administrativo. Pénsese, por exemplo, na imposición unha sanción de multa a quen non se atopaba incurso nunha relación previa coa Administración que impón a sanción (como sucede en caso de comisión da maioría das infraccións previstas no art. 36 da Lei orgánica 4/2015, do 30 de marzo, de protección da seguridade cidadá). Outro tanto sucede coas relacións que conducen á fixación por parte da Administración dunha posición subxectiva chamada a despregar efectos continuados no tempo, pero que non necesariamente presupoñen ulteriores interaccións entre os suxeitos que ata entón formaban parte da relación (por exemplo, a expedición do documento nacional de identidade).

5.5. Relacións de suxeición xeral e de suxeición especial

94. Esta distinción tradicional, forxada nun contexto xurídico-político moi distinto ao actual, refírese as relacións Administración-cidadán e baséase no criterio da **intensidade** do vínculo que os liga, que á súa vez resulta no recoñecemento á au-

toridade administrativa de distintos graos de flexibilidade á hora de impoñer, por si mesma –isto é, non por imposición ou habilitación legal específica–, limitacións ou restricións sobre os suxeitos privados que se relacionan con ela.

95. Segundo este criterio, as **relacións de suxeición xeral** defínense como aquelas que establece a Administración con calquera cidadán e que, por tanto, teñen como equivalente un *status civitatis* común. É suxeición xeral, por exemplo, a relación de calquera veciño co seu concello, que lle abastece de auga a cambio dunha taxa. Pola contra, as **relacións de suxeición especial** defínense como as propias de determinados suxeitos que se atopan vinculados á Administración de maneira especialmente intensa ou estreita, pois estes se inxiren de maneira duradeira no funcionamento cotián da Administración. Sería unha relación especial de suxeición, por exemplo, a que liga o funcionario coa Administración da que forma parte, ou o estudante que se integra nunha universidade pública. Así, por oposición ao que sucede coa relación de suxeición xeral, as de suxeición especial refírense a supostos de vínculos intensificados e continuados coa Administración, en cuxo seo se reforza a supremacía desta sobre o suxeito privado co que se relaciona, que queda sometido a un réxime especialmente restritivo de limitacións singulares das súas posicións xurídicas activas. Iso explica que historicamente se utilizasen como expresións sinónimas das que aquí se examinan as de «relación xeral de poder» e «relación especial de poder», respectivamente, así como que a elas se asocie a distinción entre «administrado simple» e «administrado cualificado».

96. A **asimetría cualificada** entre Administración e cidadán propia das relacións de suxeición especial, cuxo fundamento se atopa na necesidade de que a Administración poida aumentar a súa operatividade en determinados sectores da realidade caracterizados pola inmediación dos administrados (e que, por iso, é reconducible en parte á potestade de autoorganización administrativa) manifestábase, na formulación orixinal da teoría, na rebaixa das garantías xurídicas dos cidadáns en tres planos: o do principio de **legalidade** , o dos **dereitos fundamentais** dos cidadáns, e o do **control xudicial** da actividade administrativa (LASAGABASTER, 1994: 137, 419).

97. A teoría das relacións de suxeición especial, impregnada dunha inequívoca tinguidura autoritaria, non pode comprenderse sen aludir á súa precisa **orixe histórica**. Consolidada en Alemaña durante o século XIX e principios do XX, foi asumida en diferentes graos pola doutrina suíza, austríaca e italiana e tería entrada en España de modo tardío, a partir da década de 1960, malia que o seu declive comezara en Europa tras a finalización da Segunda Guerra Mundial. Os tribunais españois asimilaron con rapidez a teoría, probablemente pola súa adecuación á concepción autoritaria do Estado de dereito propia do réxime franquista, no que, no ámbito doméstico da Administración, eran frecuentes as sancións impostas mediante regulamentos independentes, ordes e instrucións internas, e mesmo as sancións de plano, estendéndose máis tarde de forma desmesurada a outros grupos de suxeitos, como os promotores de vivendas, os detectives privados ou os membros de colexios profesionais.

98. A distinción entre relacións de suxeición xeral e especial presenta **serios inconvenientes**. Por unha banda, adoece dunha forte **ambigüidade**: a relación de suxeición xeral acóutase de maneira residual, por mera exclusión respecto das relacións de suxeición especial, mentres que estas se identifican mediante a mera alusión fenomenolóxica a unha serie de colectivos tradicionais (presos, militares, funcionarios etc.). Doutro lado, o concepto de relación de suxeición especial expón graves **riscos de abuso**,

pois a súa razón de ser atópase no intento de "xustificar" en bloque a redución das garantías propias do Estado de dereito en determinados ámbitos de actuación administrativa, liberando así ao poder público do seu deber de atender a (e, se é o caso, xustificar especificamente a restrición de) os dereitos en xogo en cada tipo de relación xurídico-administrativa. Por todo iso, a distinción entre relacións de suxeición xeral e especial ha de considerarse un **artificio teórico desfasado e perigoso** que ha de ser profundamente reconsiderado, cando non definitivamente abandonado.

99. A entrada en vigor da **Constitución de 1978** esixiu acometer unha **profunda reconsideración** da teoría das relacións de suxeición especial. Os principios de estado democrático (do que se segue o valor reforzado das leis parlamentarias) e de Estado de dereito (do que derivan o principio de legalidade e a protección dos dereitos fundamentais) son por completo alleos á distinción entre relacións de suxeición xeral e de suxeición especial. Con todo, e seica por certa inercia histórica, a doutrina do Tribunal Constitucional aceptou a existencia de relacións de suxeición especial, recoñecendo que nelas "entran en xogo amplas facultades autoorganizativas, que confiren certa prepotencia á Administración para regulalas", o cal pode xustificar tanto a imposición de restricións ao exercicio dos dereitos como a relativización do principio de legalidade en materia sancionadora, aínda que iso non supón unha exclusión absoluta do principio de legalidade nin da protección dos dereitos fundamentais (por todas, STC 61/1990, FFJJ 6 e 8).

100. Esta doutrina constitucional formulouse en relación con distintos colectivos, entre eles os funcionarios (STC 93/1984, FX 3, e STC 6/2000, FX 6), internos en centros penais (STC 74/1985, FX 2, e STC 2/1987, FX 2), militares (STC 114/1987, FX 4), policías (STC 234/1991, FX 2), detectives privados (STC 61/1990, FFXX 6 e 8), ou membros de colexios oficiais (STC 219/1989, FFXX 2, 3 e 5).

101. Aínda que o Tribunal Constitucional recoñeceu a existencia dalgunhas relacións especiais de suxeición (onde algúns dereitos fundamentais se atopan limitados ou modulados) desde a STC 132/2001 **restrinxiuse notablemente o alcance desta categoría teórica**. Pois aínda que o Tribunal non nega que na realidade administrativa poida haber relacións xurídicas cunha forte suxeición dos particulares, nega categoricamente que nestas relacións poida haber máis limitacións ou modulacións dos dereitos fundamentais que as que expresamente permite a Constitución. En palabras do Tribunal Constitucional: "É posible recoñecer situacións e relacións xurídico-administrativas onde a propia Constitución ou as leis impoñen límites no goce dos dereitos constitucionais, chamar tales relacións de "especial suxeición", "de poder especial", ou simplemente "especiais". O importante agora é afirmar que a categoría "relación especial de suxeición" non é unha norma constitucional, senón a descrición de certas situacións e relacións administrativas onde a Constitución, ou a lei consonte a Constitución, modularon os dereitos constitucionais dos cidadáns".

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*, 14.ª 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, Berlín, 1840.
José María RODRÍGUEZ 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.*, 4.ª 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 *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 1, vol. 2, 2020, pp. 73-124.