Traducció al català de:
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.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 7

SITUACIONS SUBJECTIVES I RELACIONS JURÍDIQUES

Dolores Utrilla Fernández-Bermejo
Universitat de Castella–la Manxa (UCLM)

SUMARI: 1. INTRODUCCIÓ. —2. SUBJECTES: 2.1. Administració; 2.2. Subjectes privats. —3. SITUACIONS SUBJECTIVES: 3.1. Situacions actives o de poder; 3.2. Situacions passives o de deure. —4. RELACIÓ JURIDICOADMINISTRATIVA. —5. TIPUS ABSTRACTES DE RELACIONS JURIDICOADMINISTRATIVES: 5.1. Relacions *ad intra* i *ad extra*; 5.2. Relacions bipolars i multipolars; 5.3. Relacions materials i procedimentals; 5.4. Relacions instantànies i continuades; 5.5. Relacions de subjecció general i de subjecció especial. —6. BIBLIOGRAFIA: 6.1. Bibliografia citada; 6.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. INTRODUCCIÓ

1. Existeixen **dues maneres ideals d'aproximar-se al dret administratiu**. La primera, que es pot qualificar d'aproximació amb caràcter objectiu o des d'una **perspectiva objectiva**, es fixa prioritàriament en l'estatut i l'actuació de l'Administració pública considerada en relació amb l'ordenament jurídic o dret objectiu. Per tant, es tracta d'un enfocament analític en el qual les nocions centrals són les de legalitat i control, i en el qual els subjectes que interactuen amb

l'Administració no són considerats prioritàriament com a parts actives d'aquesta interacció, sinó com a mers objectes de l'actuació administrativa. La segona perspectiva d'anàlisi, que cal qualificar d'aproximació amb caràcter subjectiu o des d'una **perspectiva subjectiva**, considera la realitat jurídica posant el focus d'atenció en les interaccions intersubjectives (és a dir, entre subjectes) disciplinades per les normes d'aquesta branca de l'ordenament. Es fixa sobretot en les situacions subjectives correlatives —de poder i de deure— que el dret atribueix a aquests subjectes, així com en la manera en què aquestes situacions sorgeixen, es despleguen al llarg del temps i s'extingeixen.

2. Cadascun d'aquests punts d'anàlisi se serveix d'**estructures ordenadores característiques**. La perspectiva objectiva es recolza sobre estructures prioritàriament dirigides a formalitzar l'exercici del poder públic. Es tracta, fonamentalment, de la teoria de les **formes d'actuació de l'Administració** (reglament, acte, contracte, etc.) i, en menor mesura, dels **tipus d'activitat administrativa** (ordenació, prestació, foment…). D'altra banda, la perspectiva subjectiva utilitza com a estructura d'ordenació la **relació juridicoadministrativa**, les parts de la qual són subjectes (persones físiques o jurídiques, públiques o privades) i el contingut de la qual està integrat per les situacions jurídiques correlatives d'aquests mateixos (drets i deures, conceptes entesos aquí en sentit ampli).

3. Aquesta distinció entre l'anàlisi subjectiva (instrumentada a través de la relació jurídica) i l'anàlisi objectiva (canalitzada mitjançant les formes i els tipus d'activitat administrativa) és una **dicotomia ideal o extrema**. En realitat, es tracta de perspectives i instruments ordenadors **perfectament compatibles i necessàriament complementaris entre si**, com a formes d'observació i explicació d'una mateixa realitat. El que és veritablement rellevant no consisteix a "optar" per un dret administratiu explicat en el llenguatge subjectiu de la relació jurídica o en el llenguatge objectiu de les formes i els tipus d'activitat administrativa, sinó a "combinar" tots dos enfocaments de manera que es pugui aprehendre i racionalitzar de la manera més completa possible el dret administratiu contemporani.

4. Per motius històrics, a **Espanya** hi ha una forta tendència a considerar el dret administratiu des d'una **perspectiva objectiva** i, per tant, la seva regulació, aplicació i explicació teòrica es recolza fonamentalment en la classificació de les formes d'actuació de l'Administració i en els tipus d'activitat administrativa. Per aquest motiu, en aquest llibre es presta una àmplia atenció a aquestes qüestions (§ 15-21 i § 22-27, respectivament). No obstant això, i com es veurà al llarg d'aquesta obra, en aquesta construcció logicoformal són subjacents en tot cas, com a **realitats jurídiques substantives**, diferents tipus de relacions jurídiques entre l'Administració i els subjectes que hi interaccionen, que condicionen i guien la creació i l'aplicació del dret administratiu.

5. La **finalitat** d'aquesta lliçó és presentar les nocions elementals necessàries per identificar, analitzar i ordenar aquestes relacions jurídiques. Per a això, el contingut s'**estructura** de la manera següent. S'estudien, en primer lloc, els subjectes que se sotmeten a les normes de dret administratiu (*infra* § 7.6). A continuació, s'examinen els tipus principals de situacions jurídiques en les quals aquests subjectes es poden trobar per efecte d'aquestes normes (*infra* § 7.10). I, en tercer lloc, s'estudien les relacions jurídiques que s'estableixen entre ells. En aquest últim punt, el nostre es-

tudi es limita a delimitar el concepte de relació juridicoadministrativa (*infra* § 7.62) i a traçar una classificació elemental dels seus principals tipus abstractes (*infra* § 7.71).

2. SUBJECTES

2.1. Administració

6. Els subjectes als quals prioritàriament es dirigeixen les normes de dret administratiu són les administracions públiques. Com a subjecte d'aquesta mena de normes i, per tant, com a part de les relacions jurídiques governades per aquestes normes, el concepte d'Administració s'ha d'entendre en un sentit molt ampli. Inclou no només les entitats públiques amb personalitat jurídica pròpia (**ens públics** o administracions en sentit estricte: *infra* § 8.21), sinó també les seves divisions internes, mancades formalment de personalitat jurídica (**òrgans:** *infra* § 8.43). Així mateix, s'inclouen en aquest concepte altres subjectes en el sentit que **exerceixen funcions administratives** (l'anomenat "aparell administratiu" de la resta dels poders públics, les entitats privades del sector públic, les corporacions de dret públic, els concessionaris del sector públic, etc.).

2.2. Subjectes privats

7. A més dels òrgans i ens públics, les normes de dret administratiu solen tenir com a destinataris cercles més o menys amplis de **persones físiques o jurídiques** privades (particulars, societats mercantils, associacions, etc.), entenent per tals totes les que gaudeixen de **capacitat jurídica**, és a dir, de capacitat per ser titulars de drets i obligacions.

8. Un concepte similar, però no idèntic, és el d'"**administrat**", terme emprat tradicionalment en el dret administratiu per al·ludir a qualsevol subjecte de dret que és destinatari de l'exercici d'una potestat administrativa. El concepte d'administrat continua sent útil en el sentit que els qui es relacionen amb l'Administració no solament són subjectes privats, sinó que poden ser també altres ens o òrgans públics (així, per exemple, un ajuntament pot girar una declaració de l'impost sobre béns immobles a l'Estat amb motiu d'un immoble que posseeix dins del territori municipal). Amb tot, des de fa diverses dècades s'observa una tendència a l'**abandonament gradual** del concepte d'administrat, a causa, d'una banda, de la incapacitat per expressar amb claredat la situació de qui es relaciona amb l'Administració (que no és una mera situació passiva o de sotmetiment, sinó que inclou també posicions actives o de poder) i, d'una altra bonda, de l'empremta autoritària que té (perquè se sol criticar que la noció remet a la consideració de les persones com a "súbdits" del poder públic).

9. Els subjectes privats poden operar vàlidament en el tràfic jurídic exercitant aquests drets i obligacions quan gaudeixen de **capacitat d'obrar**. Aquesta capacitat es regeix, en principi, per les normes civils (art. 3 *a)* LPAC), però presenta importants especialitats en l'àmbit del dret administratiu. Per un costat, amb caràcter general en gaudeixen els **menors d'edat** per exercir i defensar aquells drets i interessos l'actuació dels quals els permet l'ordenament jurídic sense l'assistència de la

persona que exerceixi la pàtria potestat, tutela o curatela, tret del supòsit dels menors incapacitats quan la incapacitació afecta l'exercici i la defensa dels drets o interessos de què es tracti (art. 3 *b*) LPAC). Per un altre costat, gaudeixen de capacitat d'obrar, quan una llei ho declara expressament, els **grups d'afectats**, les **unions i entitats sense personalitat jurídica** i els **patrimonis independents o autònoms** (art. 3 *c*) LPAC). Tot això, sens perjudici que la capacitat d'obrar de determinats subjectes privats pugui ser **limitada o exclosa** per les normes administratives, que són les d'abast sectorial, perquè el dret administratiu general no conté una regulació unitària de les causes limitatives o excloents de la capacitat d'obrar [així, depenent de la mena de relació jurídica de què es tracti, poden modificar o excloure la capacitat d'obrar factors com l'edat, la nacionalitat, la (in)solvència o la malaltia, entre d'altres].

3. SITUACIONS SUBJECTIVES

10. Les situacions subjectives són les diferents **posicions recíproques de poder i deure** en què es poden trobar els subjectes que formen part d'una relació jurídica. La teoria de les situacions subjectives presenta en el dret administratiu un **alt nivell de complexitat**. Això és conseqüència de l'enteniment tradicional que l'interès públic protegit per la norma de dret administratiu objectiu pot justificar la ruptura de la correlació entre dret i obligació —prototip de la relació jurídica de dret privat— i, amb això, donar lloc al sorgiment d'altres possibles combinacions de poder i de deure.

11. Encara que aquí s'estudien les situacions subjectives com a contingut de les relacions juridico-administratives, s'ha de tenir en compte que poden existir també **al marge de la relació jurídica**, perquè les normes de dret objectiu poden atribuir directament situacions de poder o deure a determinades categories de subjectes amb caràcter previ a la constitució d'una relació jurídica concreta; així succeeix, per exemple, amb els anomenats "deures legals", o amb els drets fonamentals reconeguts en la Constitució.

12. La **classificació** de les situacions jurídiques subjectives més estesa (i a la qual s'atén aquí) és la que distingeix entre situacions **actives** o favorables (situacions de poder) i situacions **passives** o desfavorables (situacions de deure). En l'àmbit del dret administratiu, part de la doctrina introdueix un *tertium genus*, que es refereix a l'existència de "situacions intermèdies" (GARCÍA DE ENTERRÍA I FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2015: 32-33) o "situacions mixtes i complexes" (SANTAMARÍA, 1988: 875), que impliquen alhora poders i deures per a un mateix subjecte i que, per tant, no són sinó combinacions de les posicions pures de poder i de deure. Per exemple, les lleis de sòl atribueixen als propietaris el dret a edificar sobre les seves parcel·les i d'acord amb el planejament urbanístic, però, al mateix temps, els imposen el deure d'edificar efectivament dins del termini que fixi el pla (així, art. 18 *b*) de la Llei madrilenya 9/2001, de 17 de juliol, del sòl). En el mateix sentit, en virtut de l'article 6.1 de la Llei orgànica 2/2023, de 22 de març, del sistema universitari, "la docència constitueix, així mateix, un dret i un deure del personal docent i investigador".

3.1. Situacions actives o de poder

3.1.1. Potestat

13. El concepte de potestat al·ludeix a tota situació de poder atribuïda i taxada pel dret objectiu que habilita qui n'és titular per **intervenir de manera unilateral** en l'esfera jurídica d'altres subjectes, sigui bé a través de la creació, modificació o extinció de situacions jurídiques (potestats innovatives) o sigui mitjançant la conservació o tutela de les preexistents (potestats conservatives). En dret administratiu les potestats s'atribueixen normalment a una administració pública, encara que no es poden descartar potestats atribuïdes a subjectes privats.

14. Són exemple de potestats que permeten crear o extingir situacions jurídiques la potestat reglamentària (art. 97 CE), la potestat subvencional (art. 2 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, LGS) o la potestat sancionadora (art. 25.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, LRJSP). Com a exemple de potestat per a la conservació d'una situació jurídica es pot esmentar la potestat de recuperació possessòria dels béns públics (art. 41.1 *c*) de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, LPAP) o la potestat d'execució forçosa dels actes administratius (art. 99 LPAC).

15. La **delimitació** del concepte de potestat se sol fer mitjançant la confrontació amb el dret subjectiu, perquè tots dos defineixen situacions subjectives de poder que es diferencien entre si en virtut de l'origen, l'objecte, i l'interès protegit jurídicament a través del seu reconeixement (ROMANO, 2002: 173-174).

16. La potestat té l'**origen** en una norma que, a més de configurar-la, l'atribueix en concret, es tracti d'una norma amb rang de llei (potestats heteroatribuïdes) o amb rang reglamentari (potestats autoatribuïdes, en el cas de les administratives); aquesta última possibilitat, limitada pel joc dels principis de legalitat i reserva de llei (per exemple, l'art. 33.1 CE reserva a la llei l'atribució de potestat expropiatòria a l'Administració, i l'art. 133.1 CE fa el mateix amb la potestat tributària). Per contra, el dret subjectiu pot tenir l'origen, a més d'en una norma, en actes jurídics concrets adoptats en exercici d'una potestat. Per exemple, del contracte administratiu de concessió d'obres, en neix el dret subjectiu del concessionari a l'explotació de les obres que executi (art. 14.4 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic [LCSP]).

17. L'**objecte** de la potestat és de caràcter genèric, perquè aquesta potestat consisteix en la possibilitat abstracta de produir efectes jurídics o materials sobre un subjecte o un col·lectiu de subjectes. Per contra, l'objecte del dret subjectiu és necessàriament específic, concret i determinat, ja que consisteix en la possibilitat de dur a terme una conducta o omissió determinades enfront d'un o diversos subjectes específics. Per aquest motiu, a diferència del que succeeix amb el dret subjectiu (que tindria sempre com a correlat en el pla passiu una obligació), la potestat no suposa l'existència d'un altre subjecte obligat específicament respecte del seu titular, sinó que té com a correlat en el pla passiu una mera situació de subjecció dels cercles genèrics que hi estan sotmesos; és a dir, un deure passiu de suportar en la mateixa esfera jurídica els efectes (favorables i/o desfavorables) de l'exercici legítim de la potestat.

18. Pel que fa a l'**interès protegit**, la potestat és un poder fiduciari, això és, una situació activa dirigida a vetllar per l'interès d'un subjecte diferent del seu titular. Per contra, el dret subjectiu protegeix un interès del mateix subjecte al qual se'n reconeix la titularitat. Aquesta circumstància serveix per matisar el caràcter merament actiu o de poder de la potestat, la qual cosa determina que aquesta sigui en realitat un poder funcional, ja que el fet de reconèixer-la per protegir un interès aliè converteix l'exercici que se'n fa en obligatori per al qui n'és titular quan així ho requereix aquest interès.

19. Tot el que s'acaba de dir explica que la potestat, a diferència del que succeeix amb el dret subjectiu, sigui **immodificable** per la voluntat del seu titular, **inalienable**, **irrenunciable** i **imprescriptible** (encara que, sota determinades condicions, és possible la delegació i la caducitat del seu mer exercici).

20. La potestat és una situació subjectiva característica del dret administratiu, però no n'és privativa, sinó que existeix també en **altres àmbits del dret** públic i, en un grau molt inferior, en el dret privat. En l'àmbit públic, les potestats es reparteixen entre l'Administració i la resta dels poders públics: així, la potestat reglamentària i les inherents a la funció executiva (art. 97 CE), la potestat legislativa (art. 66.2 CE), la potestat jurisdiccional (art. 117.3 CE) o la potestat de control de constitucionalitat de les lleis (art. 161.1 CE). Amb tot, algunes potestats subsisteixen en mans privades, normalment inherents a la posició de comandament que determinades persones tenen en el si d'organitzacions d'aquest caràcter (com la pàtria potestat en l'àmbit familiar i les potestats estatutària, organitzatòria i disciplinària en les persones jurídiques).

21. Pel que fa estrictament a les **potestats administratives**, en el dret espanyol contemporani tenen un significat marcat per la connexió indissoluble que tenen amb el **model constitucional d'Administració** pública que resulta de la vigència de les clàusules d'Estat social i democràtic de dret (art. 1.1 CE).

22. El lligam de la potestat administrativa amb les clàusules d'**Estat social** i d'**Estat democràtic** s'expressa en l'imperatiu constitucional que aquesta potestat es dirigeixi en tot cas a la protecció —eficaç— de l'**interès general** (art. 103.1 CE), interès la identificació del qual —que correspon als poders públics dotats de legitimitat democràtica— s'ha de fer procurant que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives (art. 9.2 CE). Això comporta, en sentit positiu, convertir en obligatori l'exercici de les potestats administratives quan l'interès general l'exigeix i, en sentit negatiu, prohibir-ne l'ús per a fins diferents dels generals. Aquesta última conseqüència es plasma en la consagració positiva del fi de les potestats com a instrument de control judicial de l'actuació administrativa (art. 106.1 CE i 70.2 LJCA) i en la configuració de la desviació de poder com a causa de la seva invalidesa (art. 47.2 i 48 LPAC).

23. Quant a la clàusula d'**Estat de dret**, la figura tècnica de la potestat administrativa es troba unida íntimament, d'una banda —i com s'ha destacat des dels orígens del dret administratiu—, amb el **principi de legalitat**, entès aquí en el sentit ampli de subjecció de l'Administració al dret objectiu (i, primàriament, a la llei) que suposa la submissió del poder públic a límits normatius certs, vinculants i establerts prèviament. S'afirma que la potestat és el concepte capital per explicar la relació entre Administració i legalitat perquè, en l'Estat de dret, la supremacia del poder públic no és genèrica i il·limitada, sinó que es concreta en la figura de la potestat com a conjunt de poders establerts, limitats i taxats pel dret objectiu. Aquesta afirmació no s'oposa en res a la densitat variable amb què la llei pot regular les condicions d'exercici de les potestats administratives i la distinció consegüent entre potestats reglades i potestats discrecionals (*supra* § 5.8 i 5.11).

24. D'una altra banda, la figura de la potestat es troba també vinculada estretament amb el principi —així mateix derivat de la clàusula d'Estat de dret— de **control judicial** de l'Administració (art. 24.1 i 106.1 CE). Ara bé, els termes de la relació entre potestats administratives i control judicial han sofert profundes modificacions al llarg del temps, que han determinat una transformació paral·lela del significat tecnicojurídic del concepte de potestat administrativa.

25. Fins a l'entrada en vigor de la Constitució, es va forjar un model de dret administratiu que concebia com a característica inherent de les potestats administratives —en realitat, dels actes dictats en exercici seu— la prerrogativa del que avui s'anomena **autotutela administrativa**; és a dir, el poder atribuït a l'Administració per adoptar declaracions de drets capaços d'alterar situacions jurídiques o estats possessoris (autotutela declarativa), així com per vèncer l'eventual resistència al compliment mitjançant l'execució coactiva d'aquestes declaracions (autotutela executiva), sense necessitat d'intervenció judicial i, per tant, desplaçant cap als particulars la càrrega d'impugnar la decisió administrativa per intentar evitar-ne els efectes.

26. A partir de l'entrada en vigor de la **Constitució de 1978**, la consagració del dret fonamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) ha alterat aquesta concepció. En tant que suposa un límit a aquest dret fonamental, l'autotutela ha deixat de ser un atribut genètic i necessari de les potestats administratives. No obstant això, el legislador pot preveure el mateix per motius d'eficàcia (art. 103.1 CE), possibilitat que té com a límit la prohibició que, atès l'objecte i el context de la potestat en qüestió, això restringeixi de manera desproporcionada altres béns jurídics de rang constitucional i, molt en particular, el ja esmentat dret a la tutela judicial efectiva (STC 22/1984, FJ 4). En tot cas, l'autotutela, allà on l'han mantinguda les lleis, ha vist limitat el seu abast per efecte d'aquest dret fonamental, perquè aquest dret resulta vulnerat quan l'execució de l'acte es produeix i impossibilita l'accés a la tutela judicial o el pronunciament dels òrgans judicials sobre la tutela cautelar que s'hagi sol·licitat (STC 78/1996, FJ 3).

27. El legislador postconstitucional ha establert amb caràcter general tant l'**executivitat** immediata dels actes administratius (art. 38, 39 i 98.1 LPAC) com la potestat d'**execució forçosa** d'aquests actes (art. 99 LPAC) (*infra* § 17.82), per bé que la mateixa legislació estableix excepcions a aquest règim general. Alguns són conseqüència d'exigències constitucionals específiques (així, la necessitat d'autorització judicial prèvia per a l'execució forçosa d'actes administratius que requereixin entrar en el domicili, quan no hi hagi consentiment del titular: art. 18.2 CE, 87.2 LOPJ i 8.5 LJCA), mentre que uns altres deriven de la decisió legislativa d'atribuir eficàcia suspensiva de l'execució de certs actes administratius a la mera interposició d'un recurs contenciós administratiu en contra (així, per a les sancions administratives, l'art. 98.1 *b*) LPAC).

3.1.2. Dret subjectiu

28. El dret subjectiu es pot **definir** com una situació activa o de poder protegida pel dret objectiu que habilita el qui n'és titular, en el seu propi interès, per exigir una conducta concreta activa o omissiva d'un tercer, sobre el qual pesa una obligació correlativa a aquest dret. Com a situació activa, es distingeix de la potestat per

l'origen, l'objecte i l'interès protegit jurídicament a través del seu reconeixement, així com perquè és —amb caràcter general— transmissible, renunciable i susceptible de prescripció, segons s'ha vist ja.

29. El dret subjectiu és una figura pròpia de la **teoria general del dret** i troba aplicació en les diferents branques de l'ordenament jurídic. Té una rellevància política i dogmàtica crucial, en tant que visibilitza la centralitat dels subjectes —i no tan sols de les normes— en el sistema jurídic. N'és una prova que la seva denominació es formula per **contrast amb el concepte de dret objectiu**, noció que opera en un pla diferent: el dret objectiu és la suma de les normes jurídiques vigents en un determinat moment i lloc, que constitueixen el fonament de les diferents situacions juridicosubjectives actives i passives; entre aquestes, destacadament, el dret subjectiu.

30. Encara que s'ha assenyalat que la figura del dret subjectiu té l'**origen** en el dret romà i el seu precedent immediat en la filosofia escolàstica del segle XVI i en les escoles iusnaturalistes i idealistes dels segles XVII i XVIII, la formulació moderna se sol atribuir a la ciència del dret alemany del segle XIX (CASTÁN, 1963: 13-31). Aquesta formulació ha explicat la caracterització tècnica del dret subjectiu a través de **diverses teories**, d'entre les quals destaquen les dues següents. D'una banda, la teoria de la voluntat (*Willenstheorie*), atribuïda a Savigny i a Windscheid i que, originada en la idea kantiana de la llibertat, descriu el dret subjectiu com un àmbit de voluntat o "poder de voler" (*Willenschmacht*) protegit jurídicament per les normes. D'altra banda, la teoria de l'interès (*Interessendogma*), formulada per Ihering, troba l'essència del dret subjectiu en l'interès jurídicament protegit mitjançant el seu reconeixement. Totes dues teories han estat rebutjades per insuficients i s'ha imposat la proposta d'aglutinar-les per definir al dret subjectiu com "la potestat de voler que té la persona, reconeguda i protegida per l'ordenament jurídic, quan es refereix a un bé o interès de tal persona" (JELLINEK, 1892).

31. El que és característic del dret (públic) subjectiu és que legitima el qui n'és titular per exigir-ne el **restabliment ple** en cas de vulneració, això és, d'incompliment de la seva obligació correlativa concreta. En aquest supòsit, el titular del dret subjectiu pot exigir no només l'**anul·lació** de l'acte jurídic que pot haver infringit el seu dret, sinó també el **reconeixement** d'aquest dret i la seva **restitució** (mitjançant una condemna per a l'infractor de complir la seva obligació), així com el **rescabalament** o la indemnització dels danys i perjudicis causats, si escau (art. 31 LJCA).

32. És possible classificar els drets subjectius **en funció del seu titular**. Aquest titular pot ser una **administració** (així, per exemple, el dret a rebre del deutor tributari la quantia d'un determinat impost o el dret que es respecti la integritat dels béns públics de la seva propietat), o bé un "**administrat**", concepte que en aquest punt precís és més adequat que el de subjecte privat, perquè per referència a aquest s'ha construït la subcategoria del **dret públic subjectiu**. Amb aquest concepte s'al·ludeix al dret subjectiu atorgat pel dret públic a un subjecte (públic o privat) sotmès a les potestats de l'Administració enfront d'aquesta Administració, de manera que aquest subjecte li pot exigir un comportament determinat en satisfacció dels seus propis interessos (MAURER, 2011: 1993). Són drets públics subjectius la major part dels **drets fonamentals** previstos en la Constitució, encara que aquests no esgoten la totalitat dels drets que es tenen enfront de l'Administració, perquè hi ha també drets públics subjectius derivats de normes de rang inferior i d'actes jurídics concrets (així, per exemple, una concessió o una autorització administrativa).

33. El fet que els drets públics subjectius es caracteritzin per protegir-ne el titular enfront de les potestats públiques té com a conseqüència que la naturalesa

d'aquestes potestats es projecti sobre l'**abast** d'aquests drets. Enfront de la **potestat reglada** (*supra* § 5.8), l'administrat té un dret subjectiu a una resolució o actuació pública de contingut específic. Per contra, enfront de la **potestat discrecional** (*supra* § 5.11) no existeix un dret a una resolució o actuació de contingut determinat, sinó solament un dret al fet que aquesta decisió o actuació sigui conforme a dret, això és, lliure de vicis (MAURER, 2011: 201).

34. Existeixen diversos tipus de drets subjectius **depenent del contingut**. D'una banda, hi ha els **drets obligacionals** o personals, que permeten al qui n'és titular exigir d'un tercer una determinada conducta de no fer (drets de llibertat), de donar (drets de crèdit) o de fer (drets prestacionals), que es poden exemplificar, respectivament, amb el dret a no ser objecte de privacions de llibertat arbitràries (art. 17 CE), el dret del beneficiari d'una subvenció a cobrar-la (art. 34.3 LGS), i el dret del veí d'un municipi a rebre'n el servei públic de proveïment d'aigua potable (art. 18.1 *g*) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, LBRL). D'altra banda, hi ha els **drets reals**, caracteritzats perquè es projecten sobre coses o béns (així, el dret de propietat sobre un habitatge o el dret d'ús privatiu d'un bé de domini públic, conforme a l'art. 86.3 LPAP). I, finalment, hi ha els **drets de participació**, que habiliten el qui n'és titular per exigir ser part en determinats processos decisoris o executius; per exemple, el dret de les persones interessades a ser part en el procediment administratiu (art. 4.1 *a*) LPAC) o el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants (art. 23.1 CE).

3.1.3. Interès legítim

35. El dret públic espanyol consagra l'interès legítim com una situació activa —normalment dels particulars— aparentment diferent del dret subjectiu, perquè es refereix a tots dos conceptes de manera simultània i alternativa (art. 24.1 i 162.1 *b*) CE, art. 4 LPAC, i art. 19.1, 21.1 i 25.1 LJCA]. No obstant això, en l'actualitat aquest binomi terminològic subsisteix com una reminiscència històrica que, encara que continua desplegant conseqüències jurídiques en determinats àmbits (*vid.* per exemple, art. 4.1 LPAC), ha deixat de ser expressiva d'una distinció categorial entre dues posicions subjectives ontològicament diverses, ja que actualment l'interès legítim **no és més que un tipus característic de dret subjectiu**.

36. El **concepte** d'interès legítim al·ludeix a la situació de qui es veu afectat personalment pel compliment (o incompliment) de les normes jurídiques que imposen límits a l'actuació de l'Administració, tot i que, a favor seu, aquestes normes no reconeixen explícitament un dret públic subjectiu. Cal pensar, per exemple, en el veí que es veu perjudicat per la tolerància del seu ajuntament amb els excessos sonors procedents d'una discoteca pròxima. L'interès legítim fa referència, per tant, a l'**interès qualificat** de qui es veu afectat personalment per l'actuació administrativa il·legal i a qui, en conseqüència, l'anul·lació d'aquesta actuació pot reportar un benefici propi real (actual o potencial, però no merament hipotètic) i que hi recorre en contra per aquest legítim motiu (no pel mer plaer de presentar un recurs ni per perjudicar tercers o l'interès públic).

37. Per tant, el concepte es defineix per contraposició al d'"**interès simple**" o mer interès de qualsevol ciutadà en l'observança de la legalitat, que, amb caràcter general, no habilita per impugnar les actuacions administratives perquè provocaria la saturació de la jurisdicció contenciosa. L'ordenament només reconeix excepcionalment legitimació processal a qualsevol ciutadà pel mer fet de ser-ho: es

parla llavors d'"**acció popular**", entesa com a condició processal de legitimació no lligada a la defensa d'una posició juridicosubjectiva substantiva, sinó de la legalitat objectiva (*infra* § 34.52). Això succeeix en àmbits concrets i excepcionals, com l'urbanístic (art. 5 *f*) del text Refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana [TRLSRU], aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre) o el mediambiental (art. 22 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient).

38. La figura de l'interès legítim, que no té parangó en l'àmbit del dret privat, és conseqüència del **procés de formació històrica** del dret administratiu. Quan en els primers passos de l'Estat administratiu, en el segon terç del segle XIX, es negava o restringia l'existència de veritables drets subjectius enfront de l'Administració (*supra* § 3.22), l'interès legítim es va concebre com una mera condició de legitimació processal o, com a màxim, com una **situació activa secundària o afeblida** que ocupava l'espai que deixava buit el dret subjectiu i que permetia al qui n'era titular únicament pretendre l'anul·lació de l'activitat administrativa, però no el restabliment d'una posició subjectiva individual. En la pràctica, la introducció de la figura de l'interès legítim va desplegar importants resultats positius, ja que va permetre estendre el control judicial sobre l'exercici de les potestats administratives i, com a conseqüència indirecta d'això, protegir —si bé de manera disminuïda— la posició dels afectats per aquestes potestats. Però això no ha de conduir a l'equívoc, freqüent a Espanya, de considerar que l'interès legítim és una figura dirigida a ampliar la protecció del ciutadà enfront de l'Administració: per contra, en els orígens el concepte responia a una **lògica autoritària** que negava que els límits imposats a l'exercici del poder poguessin funcionar com a drets subjectius correlatius mereixedors de tutela judicial plena (MEDINA, 2016: 170-216).

39. El liberalisme clàssic del segle XIX, basant-se en la teoria general del dret de l'Escola de Dret Natural, concebia l'obligació i el dret subjectiu com a conceptes simètrics: tota obligació imposada legalment a un individu implicava, necessàriament i de manera correlativa, el dret subjectiu d'un altre. No obstant això, aquesta construcció només va trobar acolliment en el dret privat, no en el dret públic: al llarg del segle XIX, l'avanç del liberalisme conservador va forjar a tot Europa la concepció —reafirmada per la crisi de la democràcia liberal de principis del segle XX— de la **incompatibilitat entre la potestat administrativa i el dret individual**; i, d'acord amb aquesta tesi, la llei només atribuïa drets subjectius en sentit propi en les relacions entre particulars i en les relacions administratives horitzontals, però no en les verticals, això és, aquelles en les quals l'Administració intervenia revestida d'imperi. Conforme al paradigma de l'època, els límits que les normes reguladores de potestats administratives imposaven a l'Administració es dirigien a salvaguardar l'interès general, no de l'individu, de manera que aquests límits no es traduïen en drets subjectius correlatius dels ciutadans perjudicats pel seu incompliment, sinó en mers interessos legítims que permetien als qui n'eren titulars impugnar les actuacions il·legals de l'Administració que els afectessin personalment. Això permetia al recurrent, en actuar com a denunciant o fiscal, obrir un procés dirigit exclusivament a fiscalitzar el compliment del dret objectiu (i, per tant, a anul·lar l'actuació administrativa il·legal), però no li permetia obtenir tutela subjectiva plena, perquè el procés no podia finalitzar amb el reconeixement d'un dret subjectiu, per definició inexistent (MEDINA, 2016).

40. Després de la Segona Guerra Mundial (i, a Espanya, especialment des de l'entrada en vigor de la Constitució de 1978), el reconeixement en els diferents estats europeus del paper central de l'individu i, amb això, del dret subjectiu ha conduït a una transformació del concepte d'interès legítim, que ha deixat de ser una situació activa secundària o mereixedora de menor tutela, per a passar a descriure

una **modalitat específica de dret subjectiu** que, com a tal, mereix el mateix grau de protecció jurídica que aquest dret. El fi d'interès públic perseguit per les normes de dret administratiu que imposen límits a l'actuació administrativa deixa de servir com a pretext per rebaixar la posició del ciutadà afectat per aquesta actuació, i els límits esmentats els poden fer valer davant l'Administració i davant els òrgans judicials els qui es vegin perjudicats singularment per la seva vulneració. Ho reflecteix l'article 31 LJCA (1998), en establir que qui impugna un acte, si ho fa en virtut tant d'un interès legítim com d'un dret subjectiu, no s'ha de limitar a pretendre que s'anul·li, sinó que també pot pretendre el **reconeixement d'una situació jurídica individualitzada** i l'adopció de les mesures adequades per al ple restabliment d'aquesta situació, entre les quals hi ha la indemnització dels danys i perjudicis, quan escaigui.

41. Entre nosaltres, és comú al·ludir a aquesta modalitat de dret subjectiu amb l'expressió "**dret subjectiu reaccional**" (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1975). De conformitat amb aquesta construcció, l'interès legítim comprèn, d'una banda, un perjudici antijurídic, és a dir, una immissió indeguda de l'Administració en l'àmbit dels interessos propis de l'afectat; i, d'una altra banda, el sorgiment d'un dret subjectiu en sentit estricte, el contingut del qual es xifra en el dret a eliminar aquest perjudici. El concepte d'"interès legítim" o de "dret subjectiu reaccional" remet únicament a l'especialitat d'un tipus de dret subjectiu: el que no sorgeix directament de les normes administratives, sinó de la vulneració que en fa l'Administració.

3.2. Situacions passives o de deure

3.2.1. Subjecció

42. El **concepte** de "subjecció" remet a la posició passiva consistent en l'eventualitat de suportar sobre el mateix àmbit jurídic l'exercici d'una potestat atribuïda a un altre subjecte. Suposa, així, el sotmetiment genèric i *a priori* als efectes (favorables o desfavorables) que s'hagin de derivar de l'exercici d'una potestat (reglamentària, tributària, subvencional, etc.), de la qual constitueix el correlat genèric en el pla passiu. Normalment, són els particulars els qui es troben en una situació de subjecció enfront de l'Administració. Ara bé, també es pot trobar en aquesta posició, a vegades, una administració pública (per exemple, qualsevol ajuntament que aboca aigües a un riu està subjecte a la potestat sancionadora de la confederació hidrogràfica corresponent).

43. Aquest caràcter genèric i indeterminat de la subjecció la distingeix de la resta de les situacions passives o de deure. D'una banda, posa de manifest que la subjecció és una **mera "situació pont"** cap a altres situacions subjectives, ja que, quan la potestat correlativa s'exercita, la subjecció es transforma en una altra situació de contingut específic (normalment, encara que no sempre, de contingut igualment passiu: obligació, deure o càrrega). Per exemple, la situació inicial de subjecció a la potestat tributària es converteix en obligació tributària una vegada que es liquida a un contribuent concret la quota deguda per un impost concret (art. 19 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària [LGT]). D'una altra banda, el

caràcter genèric de la subjecció suposa que **no pot ser vulnerada** de cap manera, perquè no es concreta en cap mandat o prohibició específic susceptible de ser inobservat per qui n'és el titular.

3.2.2. Obligació

44. L'obligació és una situació passiva o de deure que es pot **definir** com el mandat de dur a terme una conducta activa o omissiva de contingut determinat, que és imposada pel dret objectiu en benefici o per a la utilitat d'un subjecte diferent del qui n'és el titular (subjecte que té un dret subjectiu correlatiu), sens perjudici que, addicionalment, pugui servir també per protegir un interès públic (cas en què té també com a correlat una potestat per exigir-ne el compliment). En dret administratiu hi pot haver obligacions dels particulars enfront de l'Administració (com l'obligació de pagar una multa, conforme a l'art. 99.2 LPAC), obligacions degudes entre particulars (com les obligacions de l'empresa que gestiona una residència pública de gent gran respecte dels seus residents: art. 132 *b*) LCSP) i obligacions de l'Administració enfront de particulars (com la devolució d'ingressos indeguts, en virtut de l'art. 30.1 LGT).

45. A vegades, la titularitat de la potestat i del dret subjectiu recíprocs a l'obligació coincideixen en un mateix subjecte (es pot pensar, per exemple, en el dret de crèdit i la potestat recaptatòria que corresponen a l'Administració enfront de l'obligat a pagar un deute tributari específic). En altres casos, no es produeix aquesta coincidència, la qual cosa no impedeix que l'Administració pugui i hagi d'exercitar la seva potestat d'execució forçosa dels actes administratius que hagin imposat les obligacions incomplertes (art. del 99 al 104 LPAC i art. 29.2 LJCA), execució forçosa que beneficia el titular del dret subjectiu correlatiu a l'obligació inobservada.

46. Com a mandat imposat pel dret objectiu, l'obligació és un **acte degut** i, per tant, es desenvolupa en el pla de la distinció entre legalitat i il·legalitat. En altres paraules, la inobservança de l'obligació produeix no només la vulneració del dret subjectiu correlatiu (i, si n'és el cas, la lesió de l'interès públic associat al seu reconeixement), sinó també l'aparició d'un fet antijurídic. La conseqüència d'aquesta configuració és que l'incompliment de les obligacions dona lloc a un **règim complex de conseqüències jurídiques** que es pot articular entorn de tres figures: la restitució, el rescabalament i la sanció.

47. La **restitució** consisteix a restablir l'ordre jurídic vulnerat per l'actuació o omissió il·legal, que, en el context que examinem ara, és l'actuació o omissió incomplidora de l'obligació que imposa el dret objectiu. Es pot produir de dues maneres diferents. La primera i principal és l'execució forçosa de l'obligació inobservada, normalment a instàncies del titular del dret subjectiu correlatiu. És el que succeeix, per exemple, quan un municipi demoleix un edifici contrari al planejament urbanístic, després que el propietari de l'immoble hagi incomplert l'ordre de demolició que se li va adreçar en el moment oportú (entre d'altres: art. 194.2 de la Llei madrilenya 9/2001, de 17 de juliol, del sòl). La segona, que normalment es configura com a subsidiària de l'anterior, és la resolució de l'acte o negoci jurídic del qual va néixer l'obligació incompleta, que es pot articular formalment com a anul·lació o com a

revocació amb el restabliment consegüent de les prestacions recíproques de les parts, segons si el compliment de l'obligació l'hagués configurat el dret objectiu com a requisit de validesa o d'eficàcia de l'acte o negoci en qüestió. Per exemple, l'article 16.1 del Decret de 17 de juny de 1955, pel qual s'aprova el Reglament de serveis de les corporacions locals, disposa que "les llicències queden sense efecte si s'incompleixen les condicions a què estiguin subordinades".

48. El **rescabalament** és el segon tipus de reacció que es pot desencadenar davant els fets il·lícits i, per al que ara interessa, davant els que consisteixen a incomplir una obligació. No obstant això, s'ha de tenir en compte que en el dret administratiu general espanyol la responsabilitat patrimonial no té com a finalitat sancionar l'incompliment d'obligacions (ni protegir els drets subjectius correlatius), sinó rescabalar danys, encara que en fer això últim es pugui, a vegades, complir aquesta altra funció de manera indirecta. Per això, és possible que l'incompliment d'una obligació no comporti per a l'obligat cap deure indemnitzatori, perquè aquest deure només sorgeix si l'incompliment produeix un dany patrimonial i es compleixen tots els requisits establerts legalment per a fer sorgir el crèdit rescabalatori.

49. La **sanció** o el càstig és el tercer i últim tipus de conseqüència que pot derivar de l'incompliment de les obligacions. No obstant això, no entra en joc de manera automàtica ni necessària, sinó que és contingent: perquè es produeixi, és necessari que el dret objectiu hagi tipificat expressament aquest incompliment com a infracció administrativa i li hagi assignat la sanció corresponent, cosa que no sempre succeeix, perquè el legislador pot considerar inadequat o innecessari establir conseqüències punitives enfront de determinats incompliments obligacionals de menys gravetat o importància.

3.2.3. Deure

50. El concepte de deure en sentit tècnic s'ha definit tradicionalment per comparació o **contrast amb la figura de l'obligació**, i sovint s'entén que es tracta de dues modalitats diferents de la categoria del deure en sentit ampli. Se sol afirmar que, enfront del que succeeix amb l'obligació, el deure en sentit estricte seria aquella situació passiva que **no s'enquadra en una relació jurídica** singular, sinó que sorgeix genèricament de les normes i que, per tant, no té com a correlat un dret subjectiu atribuït a un subjecte específic, encara que sí que es pugui contraposar a aquesta un poder jurídic de què està investit algun subjecte per exigir-ne el compliment (ROMANO, 2002: 55 i següents, 62).

51. Per tant, el que és propi del deure en seria el **caràcter abstracte**, tant pel que fa al seu contingut com pel que fa al subjecte portador de l'interès protegit amb el fet d'imposar-lo; una vegada concretats tots dos extrems, el deure es convertiria en una obligació (SANTAMARÍA, 1988: 902; GARCÍA DE ENTERRÍA I FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2015b: 33). No obstant això, aquesta definició es refereix solament als **deures legals o generals**, és a dir, els que són efecte immediat de les normes i que, per tant, no se solen situar en el pla de relacions juridicoadministratives concretes.

52. Com a exemples, se solen al·ludir els deures de defensar Espanya (art. 30 CE), de conservar el medi ambient (art. 45 CE), de col·laborar amb l'Administració (art. 18.1 LPAC), o de contribuir al sosteniment de les despeses públiques mitjançant el pagament de tributs (art. 31.1 CE). Com a exemple de la relació que s'estableix entre deure i obligació es pot al·ludir, per exemple, a la liquidació

tributària girada a un subjecte concret, que converteix en obligació específica el deure constitucional genèric de contribuir que preveu l'article 31.1 CE.

53. Són diferents els **deures en sentit tecnicojurídic**, que són veritables situacions jurídiques subjectives existents en el si de relacions concretes i el contingut de les quals és, així mateix, específic o determinat, i es diferencien de l'obligació únicament en funció del focus principal dels **interessos protegits** a través de la seva imposició. Si l'obligació es dirigeix primàriament a protegir l'interès de l'individu que té la titularitat d'un dret subjectiu correlatiu (encara que aquesta protecció pugui beneficiar també, secundàriament, l'interès públic), el deure persegueix primàriament la protecció de l'interès públic, raó per la qual el seu correlat en el pla actiu sol ser una potestat dirigida a garantir-ne el compliment i, si escau, un dret subjectiu reaccional (en terminologia clàssica, un "interès legítim") dels afectats per la seva inobservança.

54. Serien exemples de deures en sentit tècnic **el deure de l'Administració** de tramitar i resoldre un determinat procediment administratiu atenint-se a les normes que delimiten el seu àmbit de competència material i territorial (plasmat, per exemple, en l'art. 47.1 *b*) LPAC); el **deure de cada propietari d'un terreny**, instal·lació, construcció o edificació de conservar-lo "en les condicions legals de seguretat, salubritat, accessibilitat universal, ornament i les altres que exigeixin les lleis" (art. 15.1 *b*) TRLSRU); o els deures "d'inspecció i vigilància d'obres i instal·lacions" que s'incorporen a determinades concessions administratives d'aigües (art. 115.2 *d* del Reglament del domini públic hidràulic, aprovat pel Reial decret 849/1986, d'11 d'abril].

55. Entès en aquest sentit tecnicojurídic, el deure comparteix la **mateixa substància coactiva de l'obligació**. Per això, també el deure es desenvolupa en la disjuntiva entre el compliment i l'incompliment, i en el pla de la distinció entre la licitud i la il·licitud, de manera que el seu règim de conseqüències jurídiques s'articula també entorn de les figures de la restitució, el rescabalament i la sanció.

3.2.4. Càrrega

56. La càrrega, en sentit tècnic, s'ha definit tradicionalment com una situació passiva o de deure de caràcter accessori a una altra d'activa o de poder, que consisteix en la necessitat de fer una determinada conducta activa o omissiva que imposa el dret objectiu en benefici del mateix subjecte sobre el qual recau, de manera que satisfer-la és **pressupòsit perquè el mateix gravat obtingui un avantatge** (o perquè eviti un desavantatge) i, per tant, l'incompliment té com a conseqüència jurídica per al qui n'és titular perdre un benefici (o no evitar un perjudici), però no l'execució forçosa del seu contingut ni la incursió en cap mena de responsabilitat. Per exemple, per actuar mitjançant un representant en un procediment administratiu, el representant ha d'acreditar prèviament aquesta representació (art. 5.3 LPAP).

57. Això no obstant, resulta qüestionable que la càrrega s'imposi "per servir a l'interès del seu propi titular", afirmació tradicional amb què s'incorre en una **confusió** entre l'interès protegit per la càrrega i les conseqüències jurídiques del seu compliment (o incompliment). El dret administratiu estableix càrregues no per protegir els subjectes gravats per aquestes, sinó per fer compatible l'exercici de les posicions actives d'aquests subjectes amb l'interès públic i, si escau, amb els interessos de tercers, qüestió que no pot quedar desdibuixada pel mer fet que l'artefacte tècnic utilitzat per a això sigui

fer dependre el ple exercici del dret corresponent de l'aixecament correcte de la càrrega. Per exemple, l'exigència d'estar vacunat d'una determinada malaltia infecciosa per poder viatjar lliurement —sense controls ni quarantenes— entre els estats membres de la Unió Europea (art. 11.1 del Reglament [UE] 2021/953 del Parlament Europeu i del Consell de 14 de juny de 2021 sobre el certificat COVID de la UE) s'imposa sobre el titular amb la finalitat primària de protegir els altres i la societat en conjunt, sense perjudici que la vacuna beneficiï també a qui la rep (tant per motius de salut com perquè li facilita exercir els seus drets).

58. El **contingut** de la càrrega pot consistir en exigències tant formals com substantives, així com en una barreja d'ambdues. Tradicionalment, la figura s'utilitzava per al·ludir a determinades **exigències procedimentals o formals** connectades amb el principi de rogació. Aquest vessant formal del concepte de càrrega ha estat objecte de fundades crítiques, per limitar-se a remetre a "la simple necessitat d'exercici d'un poder perquè aquest pugui sortir efecte", necessitat de la qual s'ha dit que, en realitat: "no es una carga, sino una condición elemental intrínseca al ejercicio del contenido mismo del poder" (SANTAMARÍA, 1988: 900). No obstant això, amb el temps, la figura tècnica de la càrrega s'ha eixamplat considerablement per donar també cabuda a **exigències substantives o materials**, caracteritzades per imposar requisits de fons (és a dir, no de forma ni de procediment) per a l'exercici de les posicions actives o de poder a les quals s'associen. La rellevància especial d'aquest segon tipus de càrregues rau en el fet que, enfront del que succeeix amb les merament formals o procedimentals, el fet d'imposar-les comporta necessàriament una restricció substantiva (no merament formal) de la posició activa a la qual acompanyen, la qual cosa les converteix en instruments idonis per orientar la conducta dels subjectes sotmesos a les normes de dret administratiu.

59. Com a exemples de **càrregues procedimentals o formals,** cal al·ludir a l'exigència de comparèixer en el procediment administratiu si es té un interès legítim i es vol adquirir la condició de part en el procediment (art. 4.1 *c*) LPAC) (*infra* § 15.35) o al requisit de recórrer dins del termini i en la forma escaient contra els actes administratius per evitar que guanyin fermesa i esdevinguin irrecurribles (art. 116 *d*) LPAC). Com a exemples de **càrregues materials o substantives**, es poden esmentar, a més del ja esmentat certificat COVID, la necessitat que el propietari d'una finca situada en sòl urbanitzat completi les obres d'urbanització i s'atingui als terminis d'edificació establerts per poder consolidar i exercir el dret a edificar (art. 14 i 17 TRLSRU), o la necessitat que el particular que es troba en una seriosa situació de vulnerabilitat i a favor del qual s'expropia l'ús d'un immoble pertanyent a un tercer utilitzi aquest immoble com a habitatge habitual, en defecte de la qual cosa és procedent revertir el dret d'ús al seu titular (disposició addicional desena de la Llei foral 10/2010, de 10 de maig, del dret a l'habitatge a Navarra).

60. El **tret distintiu** de la càrrega enfront del deure i de l'obligació és no tant que llur compliment sigui un requisit perquè el qui n'és titular pugui accedir a un benefici o evitar un perjudici (perquè el dret positiu pot associar també aquests efectes al compliment de determinats deures i obligacions) com la **falta d'exigibilitat jurídica**. En contrast amb el que succeeix amb el deure i l'obligació, la càrrega no és un acte degut, sinó solament un acte necessari per al ple gaudi o exercici d'una situació activa o favorable atribuïda al mateix gravat per aquest. En altres paraules: la lògica de la càrrega es desenvolupa en un pla aliè al de la divisió entre legalitat i il·legalitat i, en conseqüència, l'incompliment de la càrrega no implica infringir el dret objectiu, com sí que succeeix amb el deure i amb l'obligació. Per

això, el titular de la càrrega disposa de la possibilitat (almenys formal i abstracta) de triar entre complir-ne el contingut o no, i en tots dos casos es manté dins del terreny del que és permès jurídicament i, per tant, no poden entrar en joc les conseqüències pròpies de l'antijuridicitat (restitució, rescabalament i sanció), sinó "solament" la pèrdua d'un benefici o la no evitació d'un perjudici.

60 *bis.* Això no impedeix observar que la càrrega opera per al seu titular com una **restricció** del dret al qual s'associa. La STC 95/2025 (FJ 4.D) va declarar que unir per llei determinades conseqüències negatives (com la impossibilitat d'exercir una feina o activitat) a l'exercici, en un determinat sentit, del dret fonamental a la integritat personal en el seu vessant d'autonomia del pacient (la negativa a sotmetre's a vacunació o a determinades proves diagnòstiques o de cribratge) suposa que, malgrat que formalment subsisteix aquesta última llibertat, materialment s'imposa un "condicionament material" al seu exercici que implica "una restricció o limitació de la capacitat de decisió del subjecte respecte a la realització de la intervenció mèdica corresponent".

61. La falta d'exigibilitat jurídica del compliment dels gravàmens configurats com a càrregues determina, finalment, que, **enfront d'aquests gravàmens, no puguin existir drets subjectius típics**, sinó únicament potestats dirigides a comprovar-ne i declarar-ne l'observança (o inobservança) i, si escau, interessos legítims encaminats a activar l'exercici d'aquestes potestats.

4. RELACIÓ JURIDICOADMINISTRATIVA

62. El concepte de relació juridicoadministrativa al·ludeix a tota **connexió de situacions juridicosubjectives concretes i correlatives** que es trobi disciplinada per normes de dret administratiu, de manera que la resolució de les vicissituds relatives al seu compliment es trobi encomanada a una administració pública i, secundàriament, a la jurisdicció contenciosa administrativa.

63. Com es pot observar, aquest concepte resulta de la confluència de **dos elements**, cadascun dels quals s'examina breument a continuació: una relació jurídica i la seva adscripció a l'àmbit del dret administratiu.

64. La **relació jurídica —a seques—** és una figura transversal a les diferents branques del dret, la teorització de la qual se sol atribuir a la filosofia i la ciència jurídica germàniques del segle XVIII. Es defineix com tota vinculació interindividual que, determinada per una regla de dret, confereix a un subjecte el dret d'exigir a un altre que faci certa conducta o omissió concreta, a la qual aquest últim es troba obligat (SAVIGNY, 1840: 331 i següents; WINDSCHEID, 1875: 151 i següents). Per tant, el concepte de relació jurídica està integrat per quatre trets definitoris; a saber: intersubjectivitat, correlativitat, juridicitat i concreció.

65. El requisit de la **intersubjectivitat** significa que la relació jurídica s'estableix entre almenys dos subjectes de dret. Això exclou la possibilitat que algun dels pols de la relació sigui ocupat per coses (que poden constituir, com a màxim, l'objecte sobre el qual es projecta la relació jurídica), o bé per l'ordenament jurídic objectiu o una de les seves branques (perquè les normes com a tals es limiten a disciplinar la relació, però no cal parlar pròpiament de relació jurídica entre una persona i les normes).

66. El tret de la **correlativitat** suposa que hi ha d'haver una certa reciprocitat entre les situacions subjectives dels subjectes situats en cadascun dels pols de la relació. Aquest requisit s'entén en sentit

ampli, de manera que dona cabuda no solament al binomi dret subjectiu/obligació en sentit tècnic, sinó també a combinacions més o menys complexes d'altres situacions subjectives.

67. La característica de la **juridicitat** implica que una relació jurídica és tal únicament en la mesura en què la interacció social a la qual es refereix es troba disciplinada per normes de dret objectiu. Una qüestió diferent és la de l'abast d'aquesta juridicitat i la dels mecanismes a través dels quals es manifesta. Així, la relació es pot trobar regulada per les normes de manera completa o bé únicament de manera parcial, de manera que existeixin espais per regular-la a través d'actes ulteriors a aquells als quals les normes reconeixen eficàcia jurídica. El règim jurídic de cadascuna d'aquestes relacions pot venir fixat per un tercer que no forma part de la relació (determinació heterònoma), o bé per alguns o tots els seus pols subjectius (determinació autònoma).

68. Finalment, el tret de la **concreció** suposa que tan sols existeix una relació jurídica en sentit estricte quan els seus subjectes i el seu objecte siguin específics o determinats. En cas contrari, hi pot haver, a tot estirar, relacions jurídiques en sentit abstracte o lat, això és, meres connexions genèriques entre subjectes indeterminats, que resulten de l'ordenació general i abstracta que preveuen les normes que formen el dret positiu i que, per tant, no constitueixen sinó mers reflexos o reverberacions del dret objectiu (per exemple, la relació genèrica entre un ciutadà i l'Estat).

69. La relació jurídica és de **naturalesa administrativa** quan es troba disciplinada per normes de dret administratiu, és a dir, per normes l'organització primària de compliment de les quals és l'Administració (i, secundàriament, la jurisdicció contenciosa administrativa). D'això, se'n deriva que en tota relació juridicoadministrativa intervé, com a mínim, una administració pública (o un òrgan d'aquesta administració).

70. Tota relació juridicoadministrativa, en la mesura en què defineix de manera correlativa i concreta les situacions jurídiques de les parts, aporta estabilitat i seguretat jurídica als subjectes vinculats així. Per exemple, en una relació jurídica subvencional, en la qual l'Administració de la Junta d'Andalusia havia atorgat una subvenció a l'Ajuntament de Tomares per enjardinar un carrer i l'Ajuntament havia executat la subvenció mitjançant l'adjudicació directa d'un contracte (sense respectar els deures de licitació pública que imposa la LCSP), el Tribunal Suprem considera que aquest incompliment municipal de la LCSP no pot donar lloc a una ordre de reintegrament de la subvenció, perquè en el cas s'han establert dues relacions jurídiques independents —la subvencional i la contractual— i no es poden projectar sobre una d'aquestes (la relació subvencional) els incompliments comesos en una altra (la contractual): STS de 4 d'octubre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3719.

5. TIPUS ABSTRACTES DE RELACIONS JURIDICOADMINISTRATIVES

71. Existeixen relacions jurídiques en tots els àmbits d'actuació administrativa. De fet, el concepte de relació juridicoadministrativa és una simplificació de la realitat, perquè existeix una multiplicitat d'aquestes relacions, cadascuna amb un contingut i unes característiques específiques, depenent de la funció que en cada cas exerceix l'Administració a través seu (ordenació, supervisió, servei públic, foment, etc.) i del sector material en el si del qual es desenvolupen (l'urbanisme, l'educació, la seguretat pública, etc.). Ara tan sols es farà al·lusió als principals **tipus abstractes** de relacions juridicoadministratives, entesos com a modalitats primàries de relacions que es poden combinar entre si en cada àmbit d'actuació administrativa per donar

lloc a models o **tipus concrets** de relacions jurídiques (la relació subvencional, la relació sancionadora, la relació de servei públic, la relació expropiatòria, etc.).

5.1. Relacions *ad intra* i *ad extra*

72. La distinció entre relacions juridicoadministratives internes (*ad intra*) i externes (*ad extra*) afecta l'**àmbit personal** en el qual es desenvolupa la relació jurídica corresponent, i pren com a criteri delimitador l'Administració com a persona jurídica.

73. Són **relacions *ad intra*** les que s'estableixen dins d'una mateixa Administració pública, això és, entre almenys dos òrgans d'una mateixa persona juridicopública. També conegudes com a relacions **intraadministratives** o **interorgàniques**, els trets específics d'aquestes relacions determinen que siguin objecte d'estudi dins de l'anomenat "dret de l'organització administrativa", al qual ara hem de remetre (*infra* § 14).

74. Un fenomen aparentment pròxim a aquest, però diferent, és el de determinades relacions (a vegades dites "**domèstiques**") que s'estableixen entre l'Administració i el ciutadà i que es caracteritzen per l'especial intensitat "física" de la interacció entre tots dos, com succeeix, per exemple, amb la relació entre un centre educatiu públic, el seu alumnat i el seu personal docent i de serveis.

75. D'altra banda, les **relacions *ad extra*** són les que es desenvolupen més enllà dels marges estrictes d'una administració pública i, per tant, s'estableixen entre almenys dues persones jurídiques, almenys una de les quals ha de ser una administració pública. Aquesta delimitació inicial no prejutja els qui siguin els subjectes que, juntament amb l'Administració, formen part de la relació juridicoadministrativa, i aquí es pot traçar una **subdivisió** entre dues categories. Per un costat, hi ha les anomenades **relacions interadministratives**, en les quals participen diverses administracions públiques (per exemple, un municipi i una comunitat autònoma, o l'Estat i la Unió Europea) i que, de manera similar al que succeeix amb les relacions intraadministratives, plantegen problemes específics que fan que l'estudi d'aquestes relacions s'abordi com a categoria autònoma (*infra* § 13). Per un altre costat, hi ha les relacions **Administració–particulars**, que constitueixen el gruix de les relacions juridicoadministratives, i que són aquelles en les quals l'Administració pública interactua amb un o diversos subjectes privats, siguin persones físiques siguin persones jurídiques.

5.2. Relacions bipolars i multipolars

76. Aquesta distinció té en compte l'**estructura de la constel·lació d'interessos** present en la relació jurídica, és a dir, el nombre i la posició recíproca dels nòduls d'interessos (pols) que en formen part, amb independència del nombre de subjectes (parts) que la integren. Tota relació jurídica té un mínim de dos pols (i de dues parts o subjectes, un en cada pol), però a partir d'aquest esquema elemental

és possible que hi hagi més pols, així com que hi hagi diversos subjectes en un mateix pol de la relació.

77. Són **bipolars** les relacions jurídiques conformades per dos pols (per exemple, la relació juridicotributària que s'estableix entre l'Administració i l'obligat a pagar un impost: art. 17 LGT), mentre que són **multipolars** les relacions jurídiques conformades com a mínim per tres pols (per exemple, la relació que hi ha entre l'Administració i els diferents concurrents a una mateixa plaça d'ocupació pública, o la relació que sorgeix d'una expropiació forçosa amb un beneficiari particular, de la qual formen part l'expropiador o expropiant [l'Administració], l'expropiat i el beneficiari de l'expropiació: art. 2.2 de Llei de 16 de desembre de 1954 sobre expropiació forçosa [LEF]).

78. La distinció entre relacions bipolars i multipolars adquireix especial rellevància en la projecció sobre les **relacions Administració–particulars**, perquè fa visible el fenomen de les relacions multipolars entre l'Administració i diversos subjectes privats amb interessos contraposats entre si, això és, aquelles en què es confronten dos o més interessos privats (fenomen de la "lluita entre particulars" o *Streit zwischen Privaten*), de manera que els interessos d'un subjecte privat tan sols es poden realitzar a costa dels interessos d'un altre, i la resolució del conflicte correspon a l'Administració mitjançant un acte juridicopúblic.

79. Les relacions multipolars Administració–subjectes privats es poden dividir, alhora, en dos grups. El primer és el de les **relacions d'oposició recíproca**, caracteritzades perquè existeixen dos interessos privats heterogenis i contraposats entre si, de manera que afavorir un dels particulars implica correlativament, de manera immediata i necessària, perjudicar-ne l'altre. En aquests casos, l'Administració actua per dirimir un conflicte d'interessos privats preexistent a l'entrada en escena de l'autoritat administrativa, la funció de la qual consisteix aquí a "arbitrar" entre els particulars afectats o, cosa que és el mateix, a protegir-ne (o desprotegir-ne) alguns enfront d'uns altres. Això succeeix, per exemple, quan l'Administració exerceix l'activitat de control preventiu d'activitats privades potencialment perjudicials per a altres particulars (així, la protecció administrativa enfront d'immissions, sorolls, activitats molestes, etc., o, més recentment, la protecció de dades). El segon grup és el de les **relacions de concurrència d'atribució**, caracteritzades per la dada que, en aquestes, els diferents pols privats de la relació presenten interessos contraposats entre si, però homogenis, perquè competeixen entre si per obtenir un recurs escàs la distribució del qual correspon a l'Administració, de manera que atorgar el recurs a un exclou correlativament atorgar-lo a la resta dels competidors. Amb caràcter general, és precisament l'oferta o la demanda administrativa d'un determinat bé o recurs escàs la que dona origen a la relació jurídica multipolar, que s'estableix entre aquesta i els diferents subjectes privats (fins aleshores normalment desconnectats entre si) que competeixen per obtenir-lo. Com a exemple, es pot pensar en l'activitat administrativa d'adjudicació de contractes públics, de subvencions o de places d'ocupació pública.

80. La **rellevància de la distinció** entre relacions juridicoadministratives bipolars i multipolars deriva de l'aptitud que té per visibilitzar i articular tècnicament les diferències estructurals entre els diferents escenaris de contraposició d'interessos sobre els quals es projecten les normes de dret administratiu. En particular, la distinció posa de manifest la superació del paradigma liberal clàssic sobre el qual s'assenta la dogmàtica tradicional del dret administratiu, basat en la lògica de les relacions bilaterals Estat–ciutadà i de l'oposició entre interès públic i privat. Aquest esquema, encara que manté la vigència en determinats àmbits, resulta insuficient per

captar en tota la dimensió el dret administratiu contemporani, caracteritzat per la proliferació, en la part especial, de regulacions dirigides a configurar i resoldre conflictes d'interessos entre subjectes privats, a conseqüència de la substitució progressiva de la intervenció directa de l'Estat en la vida social per mecanismes de regulació de l'activitat privada.

81. Tradicionalment, el fenomen de la multipolaritat s'ha abordat en el dret administratiu a través de l'artefacte teòric de l'anomenat "**tercer**", que s'introdueix o afegeix, com un apèndix d'importància secundària, a les relacions juridicoadministratives bipolars. La figura del tercer, agafada en préstec de la dogmàtica civil, s'utilitzava, així, per descriure la posició de qui, sense ser destinatari de l'actuació administrativa, en resulta afectat. Enfront d'aquesta construcció teòrica, el concepte de relació jurídica multipolar posa de manifest que els conflictes entre subjectes privats constitueixen no una anomalia, sinó una de les dimensions centrals del dret administratiu, i facilita la deguda presa en consideració de tots els interessos en joc a l'hora de regular els drets i deures dels participants en la relació, dissenyar i tramitar el procediment administratiu, i configurar el règim d'invalidesa de les actuacions administratives.

5.3. Relacions materials i procedimentals

82. La distinció entre relacions juridicoadministratives materials i procedimentals té en compte **el suport o la forma d'exteriorització** de la relació jurídica, i connecta amb la diferenciació —comuna en totes les branques de l'ordenament jurídic— entre dret material i dret processal.

83. La relació juridicoadministrativa **material** és una categoria més àmplia, amb la qual s'al·ludeix a totes aquelles interaccions entre situacions subjectives recíproques regulades per normes de dret administratiu, amb independència dels vehicles formals a través dels quals aquestes relacions es desenvolupen. D'altra banda, la relació juridicoadministrativa **procedimental** és una categoria més estricta, que remet a les relacions (materials) que es desenvolupen a través de les vies formals del procediment administratiu (o del procés contenciós administratiu) que en cada cas dissenyi la normativa aplicable. Del que s'ha dit, se'n desprèn que hi ha una **prioritat lògica** de les relacions materials sobre les procedimentals: tota relació procedimental implica, com a pressupòsit necessari, l'existència d'una relació material (però no necessàriament al revés, perquè hi pot haver relacions materials sense plasmació procedimental).

84. Encara que el dret administratiu és una branca de l'ordenament fortament procedimentalitzada i, per tant, hi proliferen les relacions jurídiques de caràcter procedimental (*infra* § 15), no són pocs els supòsits de relacions materials totalment o parcialment mancades de relació procedimental paral·lela (*infra* § 20). Aquest fenomen es pot deure, en primer lloc, al fet que aquesta relació procedimental no ha existit mai, com succeeix amb les relacions materials que es desenvolupen en el marc de l'anomenada "activitat administrativa directa", com és la inspecció administrativa d'instal·lacions privades, la requisa de vehicles per part dels serveis de protecció civil en situacions d'emergència o l'activitat sanitària dels serveis de salut o assistencial (*infra* § 20.2). L'absència de relació procedimental paral·lela pot tenir l'origen, en segon lloc, en una decisió legislativa d'eliminar el procediment o bé reduir-lo a la mínima expressió en un àmbit determinat, com ha succeït amb la substitució d'una important quantitat de procediments autoritzatoris previs per meres comunicacions prèvies i declaracions responsables (BAÑO, 2018). I, en tercer lloc, també és possible que, fins i tot existint una relació

procedimental paral·lela, aquesta comprengui només una de les fases en què es descompon la relació juridicomaterial de base, tal com succeeix amb la relació expropiatòria, que no té translació procedimental en la fase final, això és, la referida al control de la destinació efectiva de l'objecte expropiat a la *causa expropiandi* (UTRILLA, 2015: 197 i següents).

85. Les dimensions material i procedimental d'una mateixa relació jurídica es troben **connectades estretament entre si**. En la mesura en què la relació material és el condicionant necessari de la relació procedimental, la regulació de la segona s'ha d'adequar a les exigències substantives derivades de la primera. La conseqüència que se'n deriva és que el règim de les diferents classes de relacions juridicoadministratives de caràcter material ofereix pautes orientadores crucials per regular i per tramitar diferents tipus de procediments administratius.

86. Això es pot il·lustrar per mitjà de dos exemples. En primer lloc, el **dret (material) a la no indefensió** enfront de la potestat sancionadora de l'Administració (art. 24.2 CE) requereix, per a la plena efectivitat, que s'articuli un procediment sancionador amb tràmits d'audiència i de prova. En segon lloc, la legislació sobre funció pública pot preveure la selecció basada en els **criteris de mèrit i capacitat** (art. 55.1 de Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic [EBEP]), però la provisió de places que s'hagi fet no és l'òptima tret que els aspirants se seleccionin a través d'un procediment en el qual es propicia que hi participi un ampli cercle d'aspirants, mitjançant una convocatòria pública, i es concedeixin terminis de sol·licitud adequats.

5.4. Relacions instantànies i continuades

87. El criteri de distinció entre les relacions juridicoadministratives instantànies i les continuades és el del lapse temporal durant el qual es produeix la interacció intersubjectiva disciplinada per normes de dret administratiu. El que és veritablement rellevant a aquest efecte no és tant la durada de la relació com la **vocació de permanència i reiteració en el temps** de les interaccions recíproques entre els subjectes que hi participen.

88. Malgrat que aquesta distinció és aparentment elemental, **no té tractament teòric** en la ciència del dret administratiu, que la dona per suposada en tractar determinats fenòmens típics de la teoria de les formes en què es plasma l'activitat administrativa, com la revocació dels actes, el rescat de les concessions administratives o la modificació dels contractes públics. Paradoxalment, el caràcter continuat o durador de part de les relacions juridicoadministratives ha rebut atenció teòrica autònoma únicament en relació amb el tractament de les relacions de subjecció especial, perquè constitueix un dels trets típics de les relacions que tradicionalment s'han entès compreses en aquesta categoria, però això no ha servit per estendre conseqüències dogmàtiques específiques, com s'indica després.

89. En les **relacions instantànies**, aquesta interacció és de caràcter puntual, ja que s'exhaureix en una sola execució. Per contra, les **relacions continuades** o duradores es caracteritzen perquè la interacció es desplega durant un període de temps prolongat durant el qual els participants tenen posicions juridicosubjectives recíproques que, normalment, varien a mesura que es desenvolupa la relació.

90. Com a exemple de relació instantània, es pot al·ludir a la prestació esporàdica d'un servei públic a un determinat ciutadà durant un breu lapse, com la visita a un museu públic o l'ús del servei d'autobús urbà amb l'adquisició prèvia del títol de transport públic de viatgers corresponent. D'altra banda, són exemples paradigmàtics de relacions continuades les que es desenvolupen en el marc dels

contractes del sector públic, en la prestació de certs serveis públics als quals és consubstancial la durada de la prestació (com l'educació), i les que neixen en virtut de l'activitat administrativa de control, especialment la plasmada en l'atorgament de títols habilitants per exercir una llibertat o per usar un bé de domini públic (per exemple, una llicència municipal per obrir una sala de festes).

91. La distinció entre relacions instantànies i continuades exerceix una **funció rellevant**, perquè permet ressaltar el caràcter temporalment dinàmic de certes relacions juridicoadministratives enfront del caràcter estàtic d'altres. Amb això, fa visible la dimensió temporal d'un gran nombre de les interaccions intersubjectives disciplinades per normes de dret administratiu. Les relacions jurídiques instantànies tendeixen a l'estabilitat. En canvi, les relacions continuades, precisament per l'extensió superior en el temps, requereixen contínues adaptacions. Així, mentre que la relació juridicotributària generada per la compra d'un producte subjecte a l'IVA es consuma en minuts, la relació jurídica que crea una autorització d'abocaments a un riu és continuada i, per tant, subjecta a possibles modificacions i adaptacions (art. 100.2 del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües).

92. Com més durada té la relació jurídica, és tendencialment menor la **capacitat ordenadora de les formes** en què es plasma l'actuació administrativa (reglament, acte, contracte, pla), que en aquests casos passen a exercir una funció de **marc regulador** de la manera en què s'ha de desenvolupar la relació, i es deixen amplis espais a la configuració autònoma de les parts per adaptar-se als possibles canvis futurs de les circumstàncies que han estat rellevants per establir la relació. A conseqüència d'això, les relacions continuades o duradores se solen caracteritzar per la presència reforçada de l'activitat administrativa material o directa i per l'atribució a l'Administració de la capacitat per interpretar-ne o, fins i tot, modificar-ne unilateralment el contingut en determinades circumstàncies.

93. S'ha de tenir en compte que la immensa majoria de les relacions juridicoadministratives presenta una **certa durada en el temps**, encara que només sigui perquè una bona part s'articula a través de la **via formal del procediment administratiu**. No obstant això, en la mesura en què el procediment és una estructura ordenadora que sol incorporar en el seu propi disseny el factor temps, no té utilitat teòrica incloure entre les relacions continuades aquelles que tenen un factor de durada temporal únic i exclusiu que deriva de la seva articulació a través del procediment administratiu. Per exemple, es pot pensar en la imposició d'una sanció de multa a qui no es trobava incurs en una relació prèvia amb l'Administració que imposa la sanció (com succeeix en cas de la comissió de la majoria de les infraccions previstes en l'art. 36 de la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana). El mateix succeeix amb les relacions que condueixen a la fixació per part de l'Administració d'una posició subjectiva que ha de desplegar efectes continuats en el temps, però que no necessàriament pressuposen interaccions ulteriors entre els subjectes que fins aleshores formaven part de la relació (per exemple, l'expedició del document nacional d'identitat).

5.5. Relacions de subjecció general i de subjecció especial

94. Aquesta distinció tradicional —forjada en un context juridicopolític molt diferent de l'actual— es refereix a les relacions Administració–ciutadà i es basa en el criteri de la **intensitat** del vincle que els lliga, que, alhora, resulta en el fet de reco-

nèixer a l'autoritat administrativa diferents graus de flexibilitat a l'hora d'imposar, per si mateixa —és a dir, no per imposició o habilitació legal específica—, limitacions o restriccions sobre els subjectes privats que s'hi relacionen.

95. Segons aquest criteri, les **relacions de subjecció general** es defineixen com aquelles que estableix l'Administració amb qualsevol ciutadà i que, per tant, tenen com a correlat un *status civitatis* comú. És subjecció general, per exemple, la relació de qualsevol veí amb el seu ajuntament, que el proveeix d'aigua a canvi d'una taxa. Per contra, les **relacions de subjecció especial** es defineixen com les pròpies de determinats subjectes que es troben vinculats a l'Administració de manera especialment intensa o estreta, perquè aquests s'insereixen de manera duradora en el funcionament quotidià de l'Administració. Seria una relació especial de subjecció, per exemple, la que lliga el funcionari amb l'Administració de la qual forma part, o l'estudiant que s'integra en una universitat pública. Així, per oposició al que succeeix amb la relació de subjecció general, les de subjecció especial es refereixen a supòsits de vincles intensificats i continuats amb l'Administració, en el si de la qual es reforça la supremacia d'aquesta sobre el subjecte privat amb el qual es relaciona, que queda sotmès a un règim especialment restrictiu de limitacions singulars de les seves posicions jurídiques actives. Això explica que, històricament, s'hagin utilitzat com a expressions sinònimes de les que aquí s'examinen les de "relació general de poder" i "relació especial de poder", respectivament, així com que s'hi hagi associat la distinció entre "administrat simple" i "administrat qualificat".

96. L'**asimetria qualificada** entre Administració i ciutadà pròpia de les relacions de subjecció especial, el fonament de la qual es troba en la necessitat que l'Administració pugui augmentar la seva operativitat en determinats sectors de la realitat caracteritzats per la immediació dels administrats (i que, per això, és reconduïble en part a la potestat d'autoorganització administrativa) es manifestava, en la formulació original de la teoria, en la rebaixa de les garanties jurídiques dels ciutadans en tres plans: el del principi de **legalitat**, el dels **drets fonamentals** dels ciutadans, i el del **control judicial** de l'activitat administrativa (LASAGABASTER, 1994: 137, 419).

97. La teoria de les relacions de subjecció especial, impregnada d'un tint autoritari inequívoc, no es pot comprendre sense al·ludir a l'**origen històric** precís que va tenir. Consolidada a Alemanya durant el segle XIX i principis del XX, va ser assumida en diferents graus per la doctrina suïssa, austríaca i italiana, i entraria a Espanya de manera tardana, a partir de la dècada de 1960, malgrat que a Europa n'havia començat el declivi després del final de la Segona Guerra Mundial. Els tribunals espanyols van assimilar amb rapidesa la teoria, probablement per l'adequació a la concepció autoritària de l'Estat de dret pròpia del règim franquista, en el qual, en l'àmbit domèstic de l'Administració, eren freqüents les sancions imposades mitjançant reglaments independents, ordres i instruccions internes i, fins i tot, les sancions adoptades immediatament i sense tràmits, i més tard s'estén de manera desmesurada a altres grups de subjectes, com els promotors d'habitatges, els detectius privats o els membres de col·legis professionals.

98. La distinció entre relacions de subjecció general i especial presenta **seriosos inconvenients**. D'una banda, presenta una forta **ambigüitat**: la relació de subjecció general es delimita de manera residual, per mera exclusió respecte de les relacions de subjecció especial, mentre que aquestes s'identifiquen mitjançant la mera al·lusió fenomenològica a una sèrie de col·lectius tradicionals (presos,

militars, funcionaris, etc.). D'altra banda, el concepte de relació de subjecció especial planteja greus **riscos d'abús**, perquè té la raó de ser en l'intent de "justificar" en bloc la reducció de les garanties pròpies de l'Estat de dret en determinats àmbits d'actuació administrativa, de manera que s'allibera el poder públic del deure d'atendre els —i, si escau, justificar específicament la restricció dels— drets en joc en cada tipus de relació juridicoadministrativa. Per tot això, la distinció entre relacions de subjecció general i especial s'ha de considerar un **artifici teòric desfasat i perillós** que ha de ser reconsiderat profundament, si no abandonat definitivament.

99. L'entrada en vigor de la **Constitució de 1978** va exigir escometre una **reconsideració profunda** de la teoria de les relacions de subjecció especial. Els principis d'Estat democràtic (del qual es deriva el valor reforçat de les lleis parlamentàries) i d'Estat de dret (del qual deriven el principi de legalitat i la protecció dels drets fonamentals) són completament aliens a la distinció entre relacions de subjecció general i de subjecció especial. Amb tot, i potser per certa inèrcia històrica, la doctrina del Tribunal Constitucional ha acceptat que existeixen relacions de subjecció especial, i es reconeix que "hi entren en joc àmplies facultats autoorganitzatives, que confereixen certa prepotència a l'Administració per regular-les", la qual cosa pot justificar tant la imposició de restriccions a l'exercici dels drets com la relativització del principi de legalitat en matèria sancionadora, si bé això no suposa una exclusió absoluta del principi de legalitat ni de la protecció dels drets fonamentals (per totes, STC 61/1990, FJ 6 i 8).

100. Aquesta doctrina constitucional s'ha formulat en relació amb diferents col·lectius, entre els quals hi ha els funcionaris (STC 93/1984, FJ 3, i STC 6/2000, FJ 6), els interns en centres penitenciaris (STC 74/1985, FJ 2, i STC 2/1987, FJ 2), els militars (STC 114/1987, FJ 4), els policies (STC 234/1991, FJ 2), els detectius privats (STC 61/1990, FJ 6 i 8), o els membres de col·legis oficials (STC 219/1989, FJ 2, 3 i 5).

101. Encara que el Tribunal Constitucional ha reconegut l'existència d'algunes relacions especials de subjecció (en què alguns drets fonamentals es troben limitats o modulats), des de la STC 132/2001 ha **restringit notablement l'abast d'aquesta categoria teòrica**. Així, encara que el Tribunal no nega que en la realitat administrativa hi pugui haver relacions jurídiques amb una forta subjecció dels particulars, nega categòricament que en aquestes relacions hi pugui haver més limitacions o modulacions dels drets fonamentals que les que permet expressament la Constitució. En paraules del Tribunal Constitucional: "És possible reconèixer situacions i relacions jurídico-administratives en què la mateixa Constitució o les lleis imposen límits en el gaudi dels drets constitucionals, relacions que es poden anomenar d'*especial subjecció*, *de poder especial*, o simplement *especials*. El que és important ara és afirmar que la categoria *relació especial de subjecció* no és una norma constitucional, sinó la descripció de certes situacions i relacions administratives en què la Constitució, o la llei d'acord amb la Constitució, ha modulat els drets constitucionals dels ciutadans". En la mateixa línia, la STC 184/2025 ha assenyalat que "el plantejament de les relacions de subjecció especial no pot exercir com a tòpic argumental per justificar la reducció de les garanties pròpies de l'Estat de dret en determinats àmbits d'actuació administrativa, amb la qual cosa allibera els creadors i els aplicadors del dret dels límits constitucionals per procedir a aquesta disminució. [Aquesta reducció] només seria admissible a través de la ponderació com a mètode

d'interpretació constitucional, que exigeix l'adequada identificació i anivellació dels principis constitucionals en joc en cada tipus de relació entre Administració i ciutadà".

6. BIBLIOGRAFIA

6.1. Bibliografia 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)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 189, 2018, pàg. 47-64.

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

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA i 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, Berlín, 1840.

Santi ROMANO, *Fragmentos de un diccionario jurídico* [Trad. de l'original de 1947 de S. Sentis Melendo i 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. Bibliografia complementària recomanada

Hartmut BAUER, "¿Transformación radical en la doctrina del Derecho Administrativo? Las formas y las relaciones jurídicas como elementos de una dogmática jurídico-administrativa actual", *Documentación Administrativa*, núm. 234, 1993, pàg. 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, València, 2016.

Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ–BERMEJO, "La relación jurídico-administrativa", a José M.ª Rodríguez de Santiago, Gabrial Doménech Pascual i Luis Arroyo Jiménez (coord.), *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II. Estructuras. Formas*, Marcial Pons, Madrid, 2026, pàg. 471-590.