



*La obligación.*  
*Concepto y régimen jurídico de los deberes públicos*  
 Ricardo Rivero Ortega (2025).  
 Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

ÁLVARO JAVIER PÍRIZ SMITH  
 Universidad de Salamanca, Salamanca, España  
 Correo electrónico: [idu076775@usal.es](mailto:idu076775@usal.es)  
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3575-5484>

Del Prof. Dr. Ricardo Rivero Ortega, y desde el mayor de los respetos, poco queda por decir que ya no se haya declarado y confirmado: reconocido catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca, centenaria institución de educación superior de la cual supo ser su rector; escritor y docente, parte de un linaje administrativista que tiene en él y en su padre, Enrique Rivero Ysern, a los exponentes más recientes y fecundos. Es así como, dentro de su amplia labor doctrinal y de difusión del conocimiento, el Prof. Rivero Ortega entrega una aportación sistemática y novedosa a la teoría general de los deberes públicos en el ámbito jurídico contemporáneo. Se inserta de este modo en la Colección de Derecho Administrativo, dirigida por Santiago Muñoz Machado, un texto crítico y que aporta al debate de un aspecto jurídico frecuentemente postergado respecto a la expansión dogmática de los derechos: la conceptualización, régimen jurídico y alcance de las obligaciones públicas.

El aporte del Prof. Rivero Ortega desembarca en el ámbito académico en un momento más que oportuno, donde las sociedades democráticas enfrentan una proliferación de derechos, que no siempre posee un contrapeso en cuanto a un reconocimiento teórico y práctico de los deberes correlativos, lo que, según Rivero Ortega, se comprende, por cuanto las obligaciones “incomodan, no suelen gustar porque limitan la libertad” (2025, p. 25). Por esto, la reflexión del autor contribuye a la reactualización de estas discusiones y propone una representación dogmática, responsable y renovadora de las obligaciones.

La obra se encuentra organizada en cinco capítulos, que son precedidos de un prólogo, acertadamente redactado por el Prof. Dr. Luciano Parejo Alfonso. El profesor Parejo Alfonso, desde una perspectiva sintética, resalta el valor de la obra en su ánimo de subsanar un “vacío dogmático” en el área del derecho administrativo, indicando adicionalmente que el mérito de la obra de Rivero Ortega reside en:

La reflexión sobre los deberes jurídico-públicos [...] junto con el que supone su contribución, sobre la base de la evolución histórica de la decantación de la categoría –en los más diversos planos, desde el filosófico hasta el jurídico–, a una dogmática de dichos deberes (2025, p. 11).

El Prof. Rivero Ortega propone un cambio de la perspectiva tradicional del deber jurídico-público –noción mantenida hasta ahora por la doctrina más autorizada, como García de Enterría y Garrido Falla– hacia una visión actualizada, innovadora y propositiva. De igual modo, el autor arriesga, y con éxito, en la necesidad de diferenciar el deber jurídico-público, respecto de otras instituciones, como son las cargas de orden jurídico-civil y jurídico-público. Sobre esto, en el capítulo primero recoge lineamientos conceptuales e históricos que nutren el debate.



Es importante también identificar que, en la introducción a su obra, el propio profesor Rivero Ortega recoge una frase que será transversal en todo el libro:

Los legisladores contemporáneos demuestran un entusiasmo ferviente por los derechos, tan contagioso que casi nos hace olvidar la importancia de las obligaciones y los deberes, explica el abandono de su análisis pormenorizado, la falta de precisión de tantos detalles técnicos, la confusión terminológica recurrente y, al fin, la inexistencia de una categoría acabada de “deber público” (2025, p. 25).

Este pensamiento entronca el análisis en la necesidad de profundizar en una relectura del derecho administrativo desde la óptica de las obligaciones y de los deberes, como presupuestos fundamentales dentro de un ordenamiento jurídico. Estos deberes y obligaciones, contrapuntos de los derechos, sostienen el entramado institucional y jurídico en una línea argumental donde el autor articula una teoría relacional: el derecho de uno se corresponde necesariamente con el deber de otro, en una lógica de reciprocidad que contempla sus raíces en Jellinek y Bobbio. El gran aporte de Rivero Ortega es reanalizar, dotar de vida esta perspectiva y lógica, pero añadiendo elementos actualizados, como exigencias de la modernidad, entre ellos, la ética pública, el derecho comparado y la administración digital.

Adentrándonos en el capítulo primero de esta obra reseñada, el autor aborda el origen y la evolución histórica de los conceptos de obligación y deber, asentando gran parte de su extensión en el análisis de las raíces jurídicas, religiosas y filosóficas, así como en la controversia sobre la obligación en la filosofía del derecho. Así, Rivero Ortega relaciona el origen de los conceptos de obligación y deber, de carácter jurídico y religioso, con el estigma de la esclavitud, donde el autor alega que “el derecho, en realidad, no es originariamente una construcción cultural para reconocer derechos, sino para establecer obligaciones” (2025, p. 51), situación que muestra una dualidad difícilmente compatible, como es el caso de los derechos y su contraprestación natural: los deberes y las obligaciones.

Rivero Ortega añade que, en el marco conceptual de obligación y deber público, es fundamental comprender que las nociones de obligación y/o deber se entienden como aquellas exigencias jurídicas que determinan actuaciones positivas de los obligados. El beneficio de tal comprensión, a la que correctamente alude el autor, va más allá de la simple clarificación terminológica, “una correcta inteligibilidad de los conceptos permite saber de qué estamos hablando y tomar decisiones de dictado, interpretación o aplicación de normas” (2025, p. 77), o, analizando desde otra perspectiva, da lugar a conocer los términos de modo preciso, permite normar y legislar de manera correcta.

En el capítulo segundo, Rivero Ortega (2025) se adentra en un debate de larga data: el análisis de las fuentes de las obligaciones y los deberes públicos. El autor se pregunta “¿Cuál es el origen de las obligaciones? ¿Por qué surgen, es posible señalar su principio?” (p. 93). A partir de estas preguntas clave, en este capítulo se centra en las fuentes de las obligaciones y los deberes públicos, tales como el derecho natural, los principios generales del derecho, los tratados internacionales y el derecho de la Unión Europea –como fuente supranacional vinculante–; luego pasa a la Constitución, la ley, los reglamentos, los actos administrativos y las decisiones jurisprudenciales de los tribunales.

Es interesante también revisar como el autor incluye como fuentes de las obligaciones y deberes públicos a los mecanismos de autorregulación, bajo la consideración del autocontrol y el *soft law*, con una visión a través de la cual propone un viraje respecto a las fuentes clásicas, derivando o desplazando ese carácter externo de la obligación al seno propio de los sujetos obligados. Para esto, Rivero Ortega considera que los códigos y protocolos de buenas prácticas son ejemplos del autocontrol.

Además, al analizar progresivamente estas fuentes, el lector comprende que si las obligaciones no surgen solo de las normas, en un sentido abstracto, su convencionalidad debe provenir

de otros aspectos, amplios y sujetos también a debate, como los principios universales humanos, así como aquellas ideas o sentimientos comunes en sociedades determinadas. De esta forma, Rivero Ortega conecta el elemento normativo-jurídico con el contexto social y cultural, como condicionadores de las obligaciones.

En el capítulo tercero profundiza en las personas obligadas. El autor destaca la urgencia de la individualización de los deberes, las obligaciones y los destinatarios, articulando la idea de los sujetos obligados con las personas –de modo concreto, naturales y jurídicas–, las exigencias sistémicas o no individualizadas –sujetos obligados en sentido abstracto– y el poder público: todos ellos como posibles sujetos sobre los cuales recaen tales deberes y obligaciones. Uno de los principales aportes de este capítulo se centra en la crítica sobre la carente o insuficiente identificación de los obligados. Según Rivero Ortega, es la consecuencia de una modernidad a la cual le incomoda la asignación de deberes y obligaciones, en el siguiente sentido:

¿Por qué las leyes no hacen un mayor esfuerzo en este sentido? Quizás por dos razones. De una parte, el principio general de libertad presiona en contra de la asignación de deberes concretos, por sus efectos sobre la capacidad de elegir de las personas. Por otra, una vez se crea una obligación (abstracta), llegar hasta el último punto de asignar responsabilidades y consecuencias al incumplidor produce múltiples reacciones defensivas y contrarias a este tipo de imposiciones tan concretas (Rivero Ortega, 2025, p. 131).

Respecto al capítulo cuarto, en este aborda el coste de las obligaciones. El autor parte de la necesidad de prestar especial atención al análisis económico del derecho, comprendiendo que los deberes y las obligaciones generan consecuencias cuantificables económicamente, como en el caso de los deberes y obligaciones con relación a la propiedad, la libertad de empresa y los presupuestos públicos. Citando una frase que utiliza en repetidas ocasiones en el texto, los deberes y obligaciones remiten a la síntesis de “quién, cuándo y cómo debe hacer qué” (Rivero Ortega, 2025, p. 142), donde estas exigencias de hacer se enmarcan en decisiones organizativas, inversión de tiempo y recursos que se pueden cuantificar económicamente.

En último lugar, en el capítulo quinto Rivero Ortega enfoca su análisis en el cumplimiento e incumplimiento de las obligaciones, preguntándose ¿por qué debemos cumplir con las obligaciones? contemplando que la razonabilidad, la expectativa de cumplimiento y la utilidad de la previsión de las conductas son los pilares a partir de los cuales se asienta tal cumplimiento de las obligaciones. Sin embargo, claro está, los sujetos obligados conservan la posibilidad de incumplir con los deberes y obligaciones, es decir, no cumplir con aquello que la norma requiere.

En este punto, acertadamente, el autor reflexiona que, a más del incumplimiento pleno del deber u obligación, existen el inadecuado, imperfecto o imparcial cumplimiento, que también son modalidades de incumplimiento, pero que complejizan su apreciación puesto que se escapan de la concepción binaria de cumplimiento/incumplimiento.

Adicionalmente, en este capítulo el autor se interroga por la efectividad del derecho para el cumplimiento de las obligaciones y deberes, las excepciones de incumplimiento –exenciones, dispensas y objeciones– y las responsabilidades derivadas. Sobre el último punto, Rivero Ortega (2025) reflexiona que “si no hay consecuencias por la vulneración de las obligaciones, se pierde toda la utilidad del sistema jurídico como generador de previsibilidad en los comportamientos” (p. 178), de esta manera resume tanto la necesidad jurídica que fundamenta las obligaciones y deberes como, desde el ámbito social y cultural, la manutención de un sistema ordenado.

Habiendo superado la reseña de los capítulos, adicionalmente a lo referido, y claramente por la profundidad de su análisis, el profesor Rivero Ortega ofrece varios aportes de relieve. En

primer lugar, propone una efectiva rehabilitación teórica de los deberes públicos, sosteniendo que el olvido doctrinal de las obligaciones ha favorecido a la inseguridad jurídica y a vacíos en la atribución de responsabilidades, lo que es incompatible con el derecho actual y con la ya pregona previsibilidad de la conducta como fundamento jurídico, social y cultural de los deberes y las obligaciones.

En segundo lugar, otro de los aportes principales radica en la diferenciación conceptual, puesto que el distinguido profesor separa los objetos de estudio, categorizando las obligaciones, deberes, cargas y prestaciones, y clarifica este catálogo que, usualmente, se trata de forma difusa y confusa. Como contraprestaciones, no se pierden de vista las exenciones, dispensas y objeciones, como sanos y necesarios contrapesos ante las obligaciones y los deberes, de modo tal que en las ideas de Rivero Ortega se contemplan también los antagonismos de estas obligaciones.

En tercer lugar, uno de los elementos más interesantes de la obra analizada es la perspectiva económica, a través de la cual introduce de forma explícita el coste de las obligaciones, un enfoque todavía marginal en la dogmática administrativa. Esta perspectiva, acompañada de la idea de la distracción de energía como parte del cumplimiento de las obligaciones, deriva en la cuestión principal: ¿quién paga los costes? Por su parte, el principio de compensación y la automatización del cumplimiento muestran que lejos de tratarse de meras obligaciones o deberes, establecidos de manera genérica, o, hasta a veces, sin la suficiente justificación jurídica, existen complejos elementos que orbitan a estas exigencias, y que si bien, de modo erróneo, la doctrina administrativista frecuentemente los ha dejados de lado, algo que no les resta importancia ni peso a la hora de ser analizadas en conjunto.

En cuarto lugar, el núcleo duro del texto se divide en dos elementos. Uno de ellos es la imprescindible, y tantas veces ignorada, visión relacional de derechos y deberes, donde se subraya la correlatividad necesaria que existe entre ambos, haciendo énfasis en que no existe derecho sin deber, lo cual Rivero Ortega afirma con fundamento en los pensamientos de Bobbio y de la tradición positivista de Austin, Kelsen y Hart. El elemento adicional es la propuesta de sistematización, donde el autor asienta las bases para una teoría general del deber público, semejante a la que Jellinek planteó en su momento para los derechos públicos subjetivos.

A raíz de esto, Rivero Ortega (2025) reflexiona que

la dogmática del derecho público ha sido deslumbrada por el concepto de derecho público subjetivo desde Jellinek. Y los filósofos del derecho llevan siglos discutiendo si la obligación es moral, jurídica, o ambas cosas. Todas estas circunstancias han dificultado la consolidación del deber público, asimilado en su naturaleza y consecuencias a las obligaciones jurídicas, exigencias de hacer con responsabilidades asociadas por su incumplimiento (p. 77).

Por consiguiente, uno de los principales méritos del libro, además de la evidente riqueza argumentativa y reflexiva, es que el autor rescata un objeto de estudio incómodo: las obligaciones y los deberes. Frente a la abundancia bibliográfica sobre derechos, Rivero Ortega aporta con una fuente de análisis que permite abordar las responsabilidades jurídicas, económicas y sociales derivadas de su incumplimiento, los presupuestos de las desviaciones del cumplimiento, inadecuado, imperfecto e imparcial, mostrando de este modo que, lejos de ser categorías estáticas, las obligaciones y los deberes entrañan interesantes debates aún no resueltos.

Entre las fortalezas del texto, destacan la claridad expositiva, el uso de fuentes históricas y contemporáneas, los continuos aportes reflexivos, cargados de ejemplos, así como el esfuerzo de articular teoría y práctica, situaciones que surgen de la vasta experiencia del autor. Asimismo, Rivero Ortega inserta ejemplos sectoriales –obligaciones informativas, deberes tributarios, ambientales, de diligencia empresarial– que permiten aterrizar la discusión en contextos actuales y claramente comprensibles tanto por estudiantes como por profesionales del Derecho.

Como conclusiones, el texto reseñado se convierte en una referencia imprescindible para juristas administrativistas y teóricos del Derecho que deseen ahondar en el lado menos estudiado del binomio derechos-deberes. La obra de Rivero Ortega colabora en la ardua tarea de llenar un vacío en la dogmática administrativa, al recuperar el estudio sistemático de los deberes públicos. Su propuesta acertadamente no se limita a un mero ejercicio histórico o conceptual, lo que otros autores ya han realizado previamente, sino que plantea herramientas para mejorar la seguridad jurídica, la atribución de responsabilidades y la coherencia normativa. Se trata de un libro que revaloriza las obligaciones como una categoría central del derecho administrativo contemporáneo y que merece un lugar destacado en bibliotecas académicas y profesionales.

Su publicación por la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado asegura una amplia difusión en la comunidad jurídica iberoamericana, lo que potencia su impacto en debates sobre la efectividad del Estado social y democrático de derecho.