

**CONSIDERACIONES A LA FIGURA JURÍDICA
DE LAS RELACIONES DE SUJECCIÓN
ESPECIAL EN EL ÁMBITO ESPAÑOL***

**SPECIAL SUBJECTION RELATIONS
IN SPANISH LAW**

*María Lourdes Ramírez***

* Artículo producto del proyecto El Principio *non bis in idem* en el ámbito sancionador administrativo español de la línea de investigación Asuntos Públicos y Administración de Justicia del grupo de investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDECP) de la Universidad del Norte.

** Abogada de la Universidad del Norte. Candidata a doctora en derecho administrativo, Universidad Carlos III de Madrid. Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesora investigadora, adscrita al Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDECP), categoría B de Conciencias, de la Universidad del Norte. Dirección postal: Universidad del Norte, Km. 5, vía a Puerto Colombia, A.A. 1569, Barranquilla (Colombia).
Correo electrónico: torradom@uninorte.edu.co

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo fundamental realizar algunas reflexiones acerca de una figura jurídica confusa como es la de las relaciones de sujeción especial y las dificultades que comporta esta situación. Para lograr este cometido se analizó el desarrollo que ha tenido la institución en el seno de la doctrina española, y de igual manera se recurrió a las sentencias de los altos tribunales que abordan la cuestión. Esta investigación forma parte de un estudio relacionado con los principios que regulan la actividad sancionadora de la administración.

Palabras clave autor: derecho administrativo sancionador, relaciones de sujeción especial, sanciones administrativas, *non bis in idem*.

Palabras clave descriptor: derecho administrativo, sanciones administrativas, non bis in idem.

ABSTRACT

The main objective of this work is to develop some reflections about the confusing legal figure of the special subject relations and the difficulties posed by this situation. In order to attain this objective it has been analyzed the development this institution has had within Spanish doctrines and at the same time we referred to the sentences of the High Court related to this topic. This research is part of a study dealing with the principles regulating the administration sanctioning activity.

Key words author: special subject relations, sanctioning administrative law, administrative sanctions.

Key words plus: administrative law, sanctions administratives.

Sumario: Origen de la figura de relación de sujeción especial, Dificultad para definir el concepto de relaciones de sujeción especial, Concepto de relaciones de sujeción especial, Cuatro grupos en que pueden reconducirse las relaciones de sujeción especial, Excepción del principio *non bis in idem* en el caso de las relaciones de sujeción especial.

INTRODUCCIÓN

La figura jurídica denominada relaciones de sujeción especial genera una serie de cuestionamientos dentro del ámbito jurídico español, como consecuencia de los vacíos legales sobre el tema, las interpretaciones extensivas que han hecho del concepto, por parte de los tribunales nacionales y las posiciones doctrinales opuestas que se ocupan de la cuestión.

Esta poca precisión sobre el alcance de la figura ha conducido a que se generen serios interrogantes en el desarrollo de la institución jurídica y sus consecuencias. En este sentido, en el campo administrativo sancionador, resulta relevante la calificación de una relación como especial, pues si se considera como tal, los principios que rigen en dicha actividad se aplicarán de forma relajada a como se emplearan si nos enfrentáramos a una relación de sujeción general. Este es el caso, entre otros, del principio de legalidad, tipicidad, culpabilidad. Sin embargo, la institución en comento da lugar a que no nos enfrentemos a una flexibilización del postulado *non bis in idem* sino a su excepción, permitiéndose, por tanto, la doble sanción a una persona por un mismo suceso fáctico.

ORIGEN DE LA FIGURA DE RELACIÓN DE SUJECCIÓN ESPECIAL

El concepto de relaciones de sujeción especial¹ nace y se desarrolla en Alemania,² en la época de la Monarquía Constitucional.³

En ese momento se diferenciaban dos tipos de relaciones que se tejían entre los ciudadanos y la administración. Así, la primera de las mencionadas conexiones hace referencia al vínculo existente entre el Estado y el ciudadano común; mientras que la segunda relación era la generada entre el Estado y determinados colectivos que ostentaban un estatus especial.

Sería dentro de este último tipo de relación en donde se originan lo que hoy conocemos como relaciones de sujeción especial, que desde sus orígenes hasta la

-
- 1 En lo concerniente a la denominación misma del concepto, tal como lo denuncia la propia doctrina, no existe claridad alguna. Al respecto nos unimos a lo manifestado por ALEGRE ÁVILA: “*Dicho sea de modo incidental, la escasa fijeza a la hora de nombrar este tipo de relaciones, en las que el adjetivo especial en unas ocasiones califica al sustantivo relaciones*”. JUAN MANUEL ALEGRE ÁVILA, Relaciones especiales de sujeción: legalidad sancionadora y servicios públicos, en: *Estudios de derecho público económico, libro homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*, p. 761 (Luis Cosculluela, coordinador, Madrid, Civitas, 2003). En la misma vía, MICHAVILA NÚÑEZ se pronuncia diferenciando dos expresiones que a primera vista pudieran ser iguales, pero que significan cosas diversas. Así, establece la necesidad de aclarar las divergencias existentes entre la expresión *relación de especial sujeción* y la frase *relación de sujeción especial*. Al respecto MICHAVILA NÚÑEZ explica “*que el término especial adjetive la relación o la sujeción entiendo que implica consecuencias bien distintas. Si lo especial es la relación, el concepto es inútil, pues dice muy poco o nada. Toda relación es distinta de cualquier otra y predicar una que es especial, es decir distinta, no añade nada nuevo. Los términos, las conceptualizaciones jurídicas se deben utilizar como vehículos que permiten condensar en una única expresión una serie de principios, de elementos varios. (...) Si del significante solo cabe deducir que la relación de la que se habla es especial, esto, por sí, no dice nada, no es expresión de elementos comunes y, por tanto, es un concepto inútil. Distinto es el caso de adjetivar con el término especial el término sujeción. Esto no lleva a la idea de especial como algo singular o particular, que se diferencia de todo lo demás, sino que añade algo nuevo. Ese quid novum es la intensidad de la sujeción. Una sujeción que, frente a la normal y genérica a que se somete todo ciudadano por el hecho de serlo, tiene una fuerza mayor. Esto, aunque no sea decirlo todo, ya es un significante que tiene un significado y, por tanto, cierta utilidad. Apurando la disgregación semántica, creo que sería más claro emplear la fórmula relación de intensa sujeción para referirse a este tipo de manifestaciones administraciones*”. JOSÉ MARÍA MICHAVILA NÚÑEZ, Relación especial de sujeción en el sector crediticio y Estado de Derecho, p. 54, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 243-265, 249 (1987).
 - 2 Esta noción fue empleada con éxito por LABAND que deseaba aclarar la situación de los funcionarios públicos en relación con sus superiores. Posteriormente, la expresión fue desarrollada por JELLINEK, THOMA, NAWIASKY, y FLEINER, pero fue MAYER el artífice de que este concepto se aplicara de manera general en el Derecho administrativo.
 - 3 El primero en tratar este tema en el Derecho español es GALLEGO ANABITARTE, pues el tratamiento científico de la materia parte en España con un artículo publicado por el citado autor. En dicho texto se analizan las modulaciones que el principio de legalidad experimenta en el campo de las relaciones de sujeción especial. Así, en el cuerpo del artículo se realiza un análisis detallado del origen y desarrollo de la categoría en el derecho alemán y, en concreto, la crisis del concepto luego de entrar en vigor la ley fundamental de Bonn. ALFREDO GALLEGO ANABITARTE, “Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la administración”, p. 34, en: *Revista de Administración Pública*, pp. 11-51 (1951).

actualidad las han compuesto un conjunto de individuos pertenecientes a colectivos relacionados con estudiantes, presos, funcionarios, militares y establecimientos públicos.

Otro es el panorama nacional, en donde (a pesar de haber importado esta institución del Derecho germano) no se ha mantenido constante el contenido dentro del cual se inscriben las relaciones en su seno. Por el contrario, y tal como se abordará en este trabajo, en España esta figura posee un contenido laxo, de acuerdo con la interpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional y la científica.

Esta situación ha dado lugar a que dentro de este concepto se den relaciones de la más diversa índole. Es el caso de las personas que tienen relación con el mundo de los toros, de los vinos de denominación de origen, o con el servicio de autotaxis, los promotores de vivienda, etc.⁴ Lo que sin duda ha generado graves inconvenientes a la hora de determinar el alcance exacto de esta figura.

DIFICULTAD PARA DEFINIR EL CONCEPTO DE RELACIONES DE SUJECIÓN ESPECIAL

La noción en sí de relaciones de sujeción especial es un concepto complejo,⁵ puesto que en esta se dan cita un sinnúmero de individuos que ostentan relaciones con la administración de diversa índole. Lo que se traduce en que no nos enfrentamos a un tipo único de vinculación, sino, por el contrario, existe una pluralidad de ellas.⁶

La doctrina jurisprudencial lejos de dar unos parámetros generales válidos para construir la noción de relaciones de sujeción especial, se ha limitado a definir si el caso sometido a estudio constituía o no una relación de este tipo; pero ¡eso sí!, con la advertencia, en algunas ocasiones, de que la distinción entre relación de sujeción general y especial es en sí misma imprecisa.⁷

4 RICARDO GARCÍA MACHO, " Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción ", p. 72, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 515-527, 525 (1991).

5 A pesar de la dificultad de sintetizar aquello que constituye una relación de sujeción especial, no por ello se debe dejar a un lado la existencia de una teoría general de esta institución. RICARDO GARCÍA MACHO, " En torno a las garantías de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones especial sujeción ", p. 64, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 521- 531, 527 (1989).

6 Y como lo evidencia SANTAMARÍA PASTOR, la categoría en cuestión tiene simplemente un alcance aproximativo, descriptivo y coloquial, sin ningún tipo de exactitud dogmática. J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo*, p. 352 (Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 1990).

7 SSTC 61/1990, 29 de marzo, F.J.6; 120/1990, de 27 de junio, F.J. 6; 137/1990, de 19 de julio, F.J. 4. LASAGABASTER HERRARTE describe el panorama reinante al respecto: " *La jurisprudencia del TC y del TS pone de manifiesto la ausencia de trabajos doctrinales, utilizando la categoría RSE sin conceptualarla, como útil comodín para resolver los entuertos que el legislador provoca, especialmente en cuestiones de legalidad, evitando dictar sentencias que en una recta aplicación de los principios jurídicos o de la teoría del derecho acarrearían consecuencias gravemente perjudiciales para la comunidad. En otros casos los tribunales se dejarán llevar por la comodidad que tiene la utilización de una cláusula tan agradecida como la de las RSE. En su virtud se pueden solucionar problemas jurídicos intrincados, sin que el juzgador precise*

Así, el Tribunal Constitucional ha considerado como relaciones de sujeción especial un sinfín de uniones diversas que se establecen entre ciertas personas con la administración. Es el caso de docentes,⁸ farmacéuticos,⁹ abogados,¹⁰ colegiados en general,¹¹ funcionarios de una corporación local,¹² concesionarios,¹³ notarios,¹⁴ miembros de cuerpos de seguridad del Estado,¹⁵ policía,¹⁶ guardia civil,¹⁷ militares,¹⁸ reclusos,¹⁹ el cuerpo de la administración del Estado,²⁰ corredores de comercio,²¹ detectives,²² relaciones de los alumnos con su instituto,²³ denominaciones de origen,²⁴ profesores,²⁵ funcionarios de prisiones,²⁶ expendedores

la realización de un esfuerzo especial". A lo que añade el autor: "El tratamiento doctrinal de la figura de las RSE es muy escaso, no existiendo un concepto suficientemente elaborado que permita fijar el alcance de la categoría y su funcionalidad. Con frecuencia se procede a enunciar las situaciones que se definen como RSE, así los militares, estudiantes, funcionarios, concesionarios, etc., sin tener en cuenta que aquellas características que se predicen de las RSE ya no se dan en esos casos. Esta ausencia de elaboración teórica de la figura provoca que muchas de las referencias que recibe sean meramente descriptivas, dando razón de la institución, pero sin aclarar su contenido". IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE, Las relaciones de sujeción especial, p. 171 (Madrid, Civitas, 1994).

8 SSTS 1162/1979, 30 de marzo.

9 SSTC 219/1989, 21 de diciembre, F.J. 3; 93/1992, 11 de junio, F.J. 6; 153/1996, 30 de septiembre, F.J.3; 188/1996, 25 de noviembre, F.J. Único; 4/1997, 13 de enero, F.J. Único; SSTS 3407/1980, 4 de julio; 1303/1981, 4 de marzo.

10 STS 5017/1991, 17 de junio, F.J. 1; 2331/2000, 29 de febrero, F.J. 1.

11 SSTC 413/1990, 26 de noviembre, F.J. 4; SSTS 2133/1990, 3 de marzo, F.J. 2; 8583/2000, 26 de octubre, F.J. 1; 219/1989, 21 de diciembre, F.J. 3; 4880/1999, 17 de mayo, F.J. 2.

12 SSTS 3010/1980, 8 de julio; 6457/1995, 18 de septiembre, F.J. 2.

13 SSTS 293/1981, 27 de enero, F.J. 4; 1619/1982, 22 de febrero; 9130/1990, 21 de noviembre, F.J. 3; 5340/1992, 27 de mayo, F.J. 3; 5995/1992, 25 de junio, F.J. 1 y 2; 6083/1992, 29 de junio, F.J.3; 5971/1992, 6 de julio, F.J. 3; 6580/1992, 22 de julio, F.J.3; 9585/1992, 30 de septiembre, F.J.3; 9185/1992, 30 de septiembre, F.J. 3.

14 STS 549/2001, 18 de noviembre, F.J. 1.

15 STS 3717/1984, 15 de junio.

16 SSTC 69/1989, 20 de abril, F.J. 1; 61/1990, 29 de marzo, F.J. 5; 234/1991, 10 de diciembre, F.J. 2; SSTS 4025/1984, 18 de julio; 723/1985, 2 de febrero; 2838/1986, 7 de mayo, F.J. 3; 1155/1990, 21 de febrero, F.J.1; 10239/1990, 27 de diciembre, F.J. 3; 9250/1991, 10 de diciembre, F.J. 1; 9750/1991, 18 de diciembre, F.J. 1; 5763/1992, 2 de julio, F.J. 1; 10480/1994, 16 de diciembre, F.J. 5; 2163/1997, 3 de marzo, F.J. 1; 6727/1997, 28 de julio, F.J. 1; 5554/1998, 12 de junio, F.J. 4; 2655/2000, 28 de febrero, F.J.; 1466/2001, 20 de diciembre; F.J. 2; 1044/2005, 29 de junio, F.J. 7.

17 STS 5794/1996, 18 de julio, F.J. 1.

18 SSTC 44/1983, 24 de mayo, F.J.1; 50/1983, 14 de junio, F.J. 3 A; 93/1986, 7 de julio, F.J. 5; 3993/1987, 3 de marzo, F.J. 4; 196/1991, 17 de octubre, F.J. 3; 242/1994, 20 de julio, F.J. 6, 14/1999, 22 de febrero, F.J. 1; 24/1999, 8 de marzo, F.J. 4; 31/2000, 3 de febrero, F.J. 6; 180/2004, 2 de noviembre, F.J. 1.

19 SSTC 94/1986, 8 de julio, F.J. 4; 42/1987, 7 de abril, F.J. 2; 89/1987, 3 de junio, F.J. 5; 76/1990, 26 de abril, F.J. 5; A.120/1990, 27 de junio, F.J. 6; 137/1990, 19 de julio, F.J. 4; 11/1991, 17 de enero F.J. 3; 57/1994, 28 de febrero, F.J. 3B; 97/1995, 20 de junio, F.J. 2; 129/1995, 11 de septiembre, F.J. 3; 143/1995, 3 de octubre, F.J. 2; 35/1996, 11 de marzo, F.J. 2; 119/1996, 8 de julio, F.J. 4; 170/1996, 29 de octubre, F.J. 4; 60/1997, 18 de marzo, F.J. 1; 175/1997, 27 de octubre, F.J. 2; 58/1998, 16 de marzo, F.J. 5; 141/1999, 22 de julio, F.J. 7; 175/2000, 26 de junio, F.J. 2; 27/2001, 29 de enero, F.J.3; 140/2002, 3 de junio, F.J.5.

20 SSTS 2582/1985, 13 de mayo; 5319/1986, 7 de octubre, F.J. 4; 3501/2000, 17 marzo, F.J. 1; 4876/1995, 7 de junio, F.J. 1.

21 STS 1686/1998, 13 de enero, F.J. 2.

22 STC 61/1990, 29 de marzo, F.J. 8.

23 STS 4370/1994, 9 de mayo, F.J. 1.

24 STC 52/2003, 17 de marzo, F.J. 2; STS 6533/1985, 13 de diciembre, F.J. 3.

25 STC 143/1990, 30 de enero, F.J. 1.

26 STS 5971/1992, 7 de julio, F.J. 2.

de tabaco,²⁷ usuarios de centros de asistencia social,²⁸ el mundo de los toros,²⁹ banqueros,³⁰ autotaxistas,³¹ aunque ello contradiga lo sostenido enfáticamente por el Tribunal Constitucional con respecto a que este tipo de relaciones debe ser siempre entendido “*en un sentido reductivo o compatible con el valor preferente que corresponde a los derechos fundamentales*”.³²

El ensanchamiento sin fin de esta categoría ha atraído la atención de la doctrina que ha comentado el panorama reinante de la siguiente manera: “*poco a poco, de forma excesivamente ligera se va extendiendo la lista de esas relaciones especiales hasta el punto que es imposible determinar dónde llega la frontera, hasta dónde un ciudadano ostenta una situación especial o análoga al resto de los mortales*”.³³ A lo que otros añaden: “*La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha utilizado este principio sin un conocimiento de su contenido y límites en la actualidad, es decir, a ciegas, lo cual ha significado una ampliación errónea*”.³⁴ Es más, cierto grupo ha tildado esta institución de “*cajón de sastre*”,³⁵ por incluirse en ella las relaciones más disímiles de individuos con la administración. A su vez, un sector ha sido más enfático al calificar este concepto como “*equivoco*”.³⁶

En contra de la posición de admitir un concepto laxo, en donde tenga cabida un número indeterminado de relaciones con la administración,³⁷ un sector de la doctrina ha defendido la idea de una aplicación del principio *favor libertatis*,³⁸

27 STS 5228/ 2000, 24 de julio, F.J. 1. STC 26/2005, 14 de febrero, F.J. 4 c.

28 STS 4459/1996, 20 mayo, F.J. 2.

29 STS 1069/1978, 15 de marzo. Las personas que estén relacionadas con el mundo de los toros, en donde se incluyen los dueños de ganaderías, empresarios que organizan el espectáculo o simples espectadores. JUAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ, Sanción penal - sanción administrativa: el principio *non bis in idem*, 22, *Poder Judicial*, pp. 113-133, 118-122 (1991).

30 STS 818/1985, 18 de febrero.

31 STS 1766/1993, 13 de noviembre de 1995, F.J. 6 y 7.

32 SSTC 120/1990, 27 de junio, F.J. 6; 137/1990, 19 de julio, F.J. 4; 11/1991, 17 de enero, F.J. 3; 57/1994, 28 de febrero; F.J. 3.B; 35/1996, 11 de marzo, F.J. 2; 170/1996, 29 de octubre, F.J. 4; 175/1997, 27 de octubre, F.J. 2; 58/1998, 16 de marzo, F.J. 5; 175/2000, 26 de junio, F.J. 2; 27/2001, 29 de enero, F.J.3; 140/2002, 3 de junio, F.J. 5.

33 JUAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ, *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, p. 79 (Marcials Pons, Madrid, 1992).

34 R. GARCÍA MACHO, *En...*, 527.

35 CARMEN CHINCHILLA MARÍN, El nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios, p. 64, *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 547-568, (1989).

36 JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR y LUCIANO PAREJO ALFONSO, *Derecho administrativo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, p. 216 (Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992).

37 SSTC 2/1987, F.J. 4; 120/1990, 27 de junio, F.J. 6; 57/1994, 28 de febrero; F.J. 3.B.

38 JOSÉ MARÍA MICHAVILA NÚÑEZ, El principio de legalidad en la potestad sancionadora de la administración: nuevas aportaciones del TC, p. 6, *Poder judicial*, pp. 73-93, 83 (1987).

En el mismo sentido MUÑOZ QUIROGA; RIVES SEVA. ANTONIO MUÑOZ QUIROGA, Aplicación del principio *non bis in idem* en las relaciones especiales de sujeción, p. 23, *Poder judicial*, pp. 177-187, 180 (1991); PABLO RIVES SEVA, El principio *non bis in idem* y su significado actual en el derecho administrativo sancionador, p. 32, *Poder judicial*, pp. 177-196, 179, (1993).

propugnando por una interpretación restrictiva de los supuestos calificables como relación de sujeción especial, ya que la administración tiene prestaciones en casi todos los ámbitos de la vida del administrado y no por esta circunstancia se le va a calificar como relación de sujeción especial.³⁹

Esta poca claridad para definir el concepto ha ocasionado que, incluso, algunas voces afirmen que intentar dar contenido material a esta noción resulta un ejercicio inútil e insuficiente.⁴⁰ En este sentido, GALLEGO ANABITARTE sostiene que cualquier definición que se pretenda hacer de las relaciones de sujeción especial será siempre insuficiente e inútil y hay que desistir de iniciar semejante proceso. Dicha situación obedece tanto a la gran diferencia que existe entre las figuras jurídicas que se comprenden bajo su abrigo como el hecho de ser la relación de sujeción especial una institución que se desarrolló un poco al margen, careciendo de la consiguiente investigación científica que la hubiese acuñado con el debido rigor.⁴¹

Vale la pena anotar que algún sector de la doctrina respalda esta postura del Tribunal y se encuentra a favor del ensanchamiento del contenido de esta figura. En este sentido, SANZ SÁNCHEZ afirma: *“Defendemos que la potestad normativa para organizar el servicio se extiende no solamente a los sujetos vinculados a la administración por un nexo contractual (...) sino también a los propios usuarios que, incluso sin previa relación contractual, ocupan una posición protegida ante la administración prestacional. Esta acepción amplia de las relaciones de sujeción especial contribuye a la satisfacción de los intereses locales desde una perspectiva integral de los servicios públicos”*.⁴²

Desde algún sector, esta ampliación del concepto ha sido justificada por la necesidad de solucionar situaciones coyunturales, caso del sistema crediticio. O como lo ha explicado MICHAVILA NÚÑEZ: *“Parece ser la necesidad de no perturbar el sistema financiero, con un ordenamiento sancionador basado en normas infralegales, el que fuerza a los tribunales a hacer tal proceso argumental”*.⁴³ O con la fórmula empleada por NIETO GARCÍA, de *“válvula de escape”*, que permite llenar una laguna jurídica que no es oportuno mantener por razones de justicia material.⁴⁴

De todos modos, sea cual fuese el argumento que se invoque para referirse a esta figura jurídica, una cosa sí es cierta y es que *“la categoría en cuestión haya sido objeto de numerosas críticas doctrinales más que merecidas. Y no es para*

39 R. GARCÍA MACHO, *Sanciones...*, 526.

40 A. GALLEGO ANABITARTE, op. cit., 24.

41 *Ibíd.*, p. 24.

42 JUAN DE DIOS SANZ SÁNCHEZ, Los reglamentos independientes en el ámbito municipal, p. 276, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, pp. 63-77, 71 (1978).

43 J.M. MICHAVILA NÚÑEZ, *Relación...*, 256.

44 ALEJANDRO NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, p. 233 (Tecnos, Madrid, 2005).

*menos, pues los tribunales han hecho un uso excesivo de una figura, las relaciones de sujeción especial, que no solo deriva en consecuencias de sobra conocidas, sino que, además, acusa falta de claridad en lo relativo a su concepto y extensión”.*⁴⁵

Finalmente, este escenario genera una incertidumbre sobre el contenido del concepto; así como también de inseguridad tanto para el ciudadano como para el jurista cuando afrontan este tipo de relaciones y las consecuencias que de ellas se derivan.⁴⁶

CONCEPTO DE RELACIONES DE SUJECCIÓN ESPECIAL

Sin desconocer las dificultades que comporta la definición del concepto de relaciones de sujeción general, ciertos representantes de la doctrina científica de este país han entregado algunas directrices para comprender el alcance del concepto. Son muestra de ello: GARRIDO FALLA, VILLAR PALASI, SANTAMARÍA PASTOR, LÓPEZ BENÍTEZ, MUÑOZ QUIROGA,⁴⁷ NIETO GARCÍA, quienes han establecido como común denominador de esta figura jurídica: el contacto próximo o la inserción en la organización administrativa;⁴⁸ la dependencia; y la existencia de potestades de la administración sobre los individuos cobijados en este concepto.⁴⁹

Así, GARRIDO FALLA, en 1959, empezó a dar las pinceladas a este concepto, cuando afirmó que las relaciones de sujeción especial se mantenían con aquellas personas que sostienen un vínculo más estrecho con la administración. De este modo, para el mencionado autor estas relaciones “*no derivan meramente de la indiferencia cualidad de administrado, sino del hecho concreto de haber entrado en contacto de una forma más inmediata y directa con la institución administrativa*”.⁵⁰ Esta posición es muy similar a la adoptada por NIETO GARCÍA, que en su intento de definición de esta figura legal marca su énfasis en la relación existente entre el administrado y la administración. A ellas se refiere como “*aquellas personas que viven en un contacto permanente o cuasipermanente con establecimientos administrativos (presos, soldados, estudiantes), de tal manera que sin una regla-*

45 BELÉN MARINA JALVO, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos. (Fundamentos y regulación sustantiva)*, p. 120, (Lex Nova, Valladolid, 1999).

46 I. LASAGABASTER HERRARTE, op. cit., 171.

47 A. MUÑOZ QUIROGA, op. cit., 178.

48 Esta cercanía se debe a que trabajan para ella, explotan un bien demanial, realizan obras encargadas, prestan un servicio en su nombre, ostentan su representación en algunas materias, e incluso por estar interno en alguno de sus centros penitenciarios, entre otras muchas posibilidades. JOSÉ GARBERÍ LLOBEGRAT, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, p. 161 (Trivium, Madrid, 1989).

49 B. MARINA JALVO, op. cit., p. 74.

50 FERNANDO GARRIDO FALLA, *Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas*, p. 28, *Revista de Administración Pública*, pp. 11-50, 17 (1959).

mentación especial y sin unos poderes también especiales de la administración, convivencia y la gestión del servicio público serían difíciles".⁵¹

Un paso adelante en la construcción del contenido de esta figura legal lo da el profesor VILLAR PALASI, cuando recalca que el elemento de subordinación o dependencia puede revestir diversa intensidad como integrante del concepto de relaciones de sujeción especial. Por tanto, sostiene que aquellas tienen lugar cuando existe *"un sometimiento previo del ciudadano a un determinado estatus o vínculo (como ocurre con los contratistas de la administración, los concesionarios de servicios o los funcionarios públicos)"*.⁵² Concepto muy similar al contemplado en la STC 50 de 1983 de 14 de junio, que se refiere a este grupo de personas definiéndolas como *"aquellas personas que se encuentran en una relación de dependencia especial respecto de la administración o vinculados con ella a través de relaciones que pertenecen a lo que una doctrina reciente denomina el círculo interior del Estado"*.

SANTAMARÍA PASTOR agrega como elemento del concepto lo relativo al ejercicio de las potestades limitativas que se ejercen sobre el administrado, describiendo las relaciones de sujeción especial como *"la situación singular en que determinadas personas o entidades se encuentran por el hecho de hallarse insertas de modo particularmente intenso en la organización administrativa, lo que determinaría el que la administración ostentase sobre ellas unas potestades especialmente enérgicas, mucho más limitativas de la libertad"*.⁵³

La definición propuesta por LÓPEZ BENÍTEZ es la que incorpora uno a uno los rasgos propuestos por los anteriores expositores e introduce otro ingrediente, igualmente importante, concerniente a los derechos y garantías de que son titulares las personas vinculadas bajo este tipo de relación. Convirtiéndose, a nuestro juicio, en la definición que mejor describe esta institución. Así este autor se pronuncia: *"Las relaciones jurídico-administrativas caracterizadas por una duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la administración, a resultas de la cual queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación"*.⁵⁴

51 A. NIETO GARCÍA, op. cit., p. 229.

52 JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ y JOSÉ LUIS VILLAR ESCURRA, *Principios de derecho administrativo*, I, p. 207 (Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1999) Tomo I.

53 J. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de derecho administrativo*, p. 793 (Editorial centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 1988).

54 MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, p. 161 (Civitas, Madrid, 1994).

CUATRO GRUPOS EN QUE PUEDEN RECONducIRSE LAS RELACIONES DE SUJECCIÓN ESPECIAL

A pesar de la flexibilidad que existe en los límites del concepto de relaciones de sujeción especial, la doctrina ha aceptado pacíficamente que las relaciones de sujeción especial pueden agruparse en cuatro grandes sectores.⁵⁵

Nos referimos a la clasificación propuesta por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA que sostiene que bajo esta denominación se encuentran cuatro tipos de relaciones vinculadas con el derecho disciplinario; las que tienen como sujetos pasivos las personas que explotan el dominio público, pero que tienen un título de explotación: autorizados y concesionarios;⁵⁶ las que impliquen sanciones rescisorias de actos administrativos favorables; y, por último, aquellas que tienen naturaleza tributaria dada su naturaleza autoprotectora.⁵⁷

EXCEPCIÓN DEL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM* EN EL CASO DE LAS RELACIONES DE SUJECCIÓN ESPECIAL

En el ejercicio de la potestad sancionadora cobra importancia si esta se ejerce o bien sobre un administrado que no mantiene vínculo alguno con la administración, o sobre uno que sí mantiene una relación con aquella. La razón es que si nos enfrentamos al ejercicio de la actividad sancionadora de la administración, dentro de una relación de sujeción especial, los principios que la rigen se aplicarán de forma matizada. Es el caso de los principios de: reserva de ley, tipicidad, culpabilidad. No obstante, este no es el panorama en el supuesto del principio *non bis in idem*.

Así, la calificación que se haga de una relación de un administrado con la administración como de sujeción especial conlleva a que se dé vía libre para exceptuar la aplicación del principio *non bis in idem*. Máxima que tiene por finalidad evitar que se duplique el *ius puniendi* del Estado, en sede de una persona por un mismo hecho e idéntico bien jurídico.

55 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, El problema jurídico de las sanciones administrativas, p. 10, *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 399-430, 400 (1976).

56 Un sector doctrinal no está de acuerdo con que este caso sea calificado como de sanciones de autoprotección. LÓPEZ BENÍTEZ teje su tesis alrededor de varios argumentos como son que el dominio público no equivale a propiedad del Estado, puesto que con ello se volvería a estadios primitivos del desarrollo del derecho, en los que a este intentaban explicarlo desde técnicas patrimoniales. De otra parte, al usuario que infrinja las normas no se le aplican unas sanciones disciplinarias, sino que se le impone la autotutela administrativa. (M. LÓPEZ BENÍTEZ, op. cit., pp. 219-220).

57 Al respecto SUAY RINCÓN entiende que dentro de las sanciones administrativas de autoprotección están comprendidas las de policía demanial y las tributarias. JOSÉ SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, p. 69, (Bolonía, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989); MIGUEL BAJO y SILVINA BACIGALUPO, *Derecho penal económico*, p. 76 (Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001); J.M. TRAYTER JIMÉNEZ, *Manual...*, p. 78; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, op. cit., p. 400; JUAN MIGUEL DE LA CUETARA, *La actividad de la administración*, p. 270, (Tecnos, Madrid, 1983).

La postura de excluir la aplicación del postulado en mención continúa una postura jurisprudencial, tanto del Tribunal Supremo como Constitucional, que data desde 1981. En tanto que se argumenta que las relaciones de sujeción especial, en razón a sus rasgos particulares están sometidas a reglas particulares.⁵⁸

En palabras del tribunal: *“El principio general del derecho conocido por non bis in idem supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la administración que justificase el ejercicio del ius puniendi por los tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la administración”*.⁵⁹

La pregunta que subyace está relacionada con los motivos que dan lugar a excepcionar el postulado. Así, los tribunales españoles sustentan la acumulación punitiva por la necesidad de dar una pronta respuesta en virtud de su relación con la administración,⁶⁰ los bienes jurídicos que se tutelan y la existencia de un vínculo con el Estado.⁶¹

Por tanto, la admisión de la reiteración punitiva se refiere a que la permisón de la doble sanción a una conducta es consecuencia de que sendas respuestas punitivas responden a diferentes fundamentos. Afirmación que es corroborada por el profesor NIETO GARCÍA: *“En mi opinión, la excepción de las relaciones especiales de sujeción tiene, salvo excepciones, una explicación inequívoca, a saber, que el fundamento de la infracción –y la finalidad de la sanción– es distinto del que apoya la infracción de régimen aun sin ella; el principio no se aplicaría tampoco al faltar la identidad del fundamento”*.⁶²

58 Se enumeran las sentencias del Tribunal Constitucional en donde se han excluido de la aplicación del principio a las personas que se encuentran sometidas a una relación de sujeción especial. Es el caso de 2/1981, 30 de enero, F.J. 4; 77/1983, 3 de octubre F.J. 4; 94/1986, 8 de julio, F.J. 4; 76/1990, 26 de abril, F.J. 5 B; 112/1990, 18 de junio, F.J. 3; 413/1990, 26 de noviembre F.J. 4; 234/1991, F.J. 2; 270/1994, 17 de octubre, F.J. 6; 180/2004, 2 de noviembre, F.J. 4. A su vez, ha sido reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que lo proclama, entre otras muchas, en las decisiones: SSTS 3990/1982, 20 de mayo, F.J. 2; 7968/1982, 14 de diciembre, F.J. 3; 3971/1983, 4 de julio; 723/1985, 2 de febrero; 2396/1986, 22 de mayo F.J. Único; 5319/1986, 7 de octubre, F.J. 4; 3993/1987, 3 de marzo, F.J. 4; 5429/1987, 14 de julio, F.J. 2; 3723/1988, 6 de mayo, F.J. 1; 4371/1988, 6 de junio, F.J. 8; 432/1989, 24 de enero, F.J. 5; 3098/1989, 11 de abril, F.J. 2; 9130/1990, 21 de noviembre, F.J. 3; 9750/1991, 18 de diciembre, F.J. 2; 5340/1992, 27 de mayo, F.J. 3; 4370/1994, 9 de mayo, F.J. 1; 2163/1997, 3 de marzo, F.J. 3; 2163/1997, 3 de marzo, F.J. 3; 6727/1997, 28 de julio, F.J. 5; 4880/1999, 17 de mayo, F.J. 2; 6685/2001, 17 de julio, F.J. 7; 1044/2005, 29 de junio, F.J. 7; 5201/2005, 4 de julio, F.J. 8.

59 STC 2/1981, 30 de enero.

60 STC 180/2004, 2 de noviembre, F.J. 6; o las SSTS 3993/1987, 3 de marzo, F.J. 4; 2163/1997, 3 de marzo, F.J. 3; 5554/1998, 12 de junio, F.J. 3.

61 STC 44/1983, 24 de mayo, F.J. 1.

62 A. NIETO GARCÍA, op. cit., 505.

En últimas, en el supuesto de las relaciones de sujeción especial, las sanciones se imponen para salvaguardar el interés concreto de la administración dirigido a su buena marcha;⁶³ mientras que en la hipótesis de las sanciones administrativas generales, se pretende preservar el orden general y son una manifestación del *ius puniendi* genérico del Estado.

63 STS 5429/1987, 14 de julio, F.J. 2.

CONCLUSIONES

El desarrollo que ha tenido el concepto de relaciones de sujeción en el contexto español no ha sido el más afortunado. Por el contrario, los jueces constitucionales han hecho de él una noción amplia y flexible en la que tiene cabida un sinnúmero de relaciones disímiles entre los administrados y la administración. Lo anterior se evidencia por la ausencia de pautas claras y precisas para determinar si una relación con la administración es de aquellas calificadas como especial.

De este modo, y de acuerdo con las decisiones de los altos tribunales, se deduce que ha primado más el deseo de la administración de proteger a ésta de conductas que puedan perjudicar sus intereses, al denominar como especial un número amplio de relaciones, que el derecho de los administrados a conocer si su vinculación es de sujeción especial.

Esto último con el inconveniente que se evidencia en el ejercicio de la actividad sancionadora de la administración, que los principios se aplican de forma matizada, y en el caso particular del *non bis in idem* simplemente no se aplica. Pues, como ha sido reconocido por la ley, las relaciones de sujeción especial es el supuesto para autorizar la doble sanción a un individuo por un mismo hecho e igual supuesto jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE ÁVILA, JUAN MANUEL, Relaciones especiales de sujeción: legalidad sancionadora y servicios públicos, en: *Estudios de derecho público económico, libro homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*, p. 761 (Luis Cosculluela, coordinador, Madrid, Civitas, 2003).
- BAJO, MIGUEL y BACIGALUPO, SILVINA, *Derecho Penal económico*, p. 76 (Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001).
- CHINCHILLA MARÍN, CARMEN, El nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios, p. 64, *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 547-568, (1989).
- DE LA CUETARA, JUAN MIGUEL, *La actividad de la administración*, p. 270, (Tecnos, Madrid, 1983).
- GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la administración, p. 34, *Revista de Administración Pública*, pp. 11-51 (1951).
- GARBERÍ LLOBEGRAT, JOSÉ, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, p. 161 (Trivium, Madrid, 1989).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, El problema jurídico de las sanciones administrativas, p. 10, *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 399-430, 400 (1976).
- GARCÍA MACHO, RICARDO, En torno a las garantías de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones especial sujeción, p. 64, *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 521- 531, 527 (1989).
- Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción, p. 72, *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 515-527, 525 (1991).
- GARRIDO FALLA, FERNANDO, Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas, p. 28, *Revista de Administración Pública*, pp. 11-50, 17 (1959).
- LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI, *Las relaciones de sujeción especial*, p. 171 (Madrid, Civitas, 1994).
- LÓPEZ BENÍTEZ, MARIANO, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, p. 161 (Civitas, Madrid, 1994).
- MARINA JALVO, BELÉN, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos. (Fundamentos y regulación sustantiva)*, p. 120, (Lex Nova, Valladolid, 1999).
- MICHAVILA NÚÑEZ, JOSÉ MARÍA, El principio de legalidad en la potestad sancionadora de la administración: nuevas aportaciones del TC, p. 6, *Poder judicial*, pp. 73-93, 83 (1987).
- MICHAVILA NÚÑEZ, JOSÉ MARÍA, Relación especial de sujeción en el sector crediticio y Estado de Derecho, p. 54, *Revista española de derecho administrativo*, pp. 243-265, 249 (1987).
- MUÑOZ QUIROGA, ANTONIO, Aplicación del principio *non bis in idem* en las relaciones especiales de sujeción, p. 23, *Poder Judicial*, pp. 177-187, 180 (1991).
- NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Derecho administrativo sancionador*, p. 233 (Tecnos, Madrid, 2005).
- RIVES SEVA, PABLO, El principio *non bis in idem* y su significado actual en el Derecho Administrativo sancionador, p. 32, *Poder Judicial*, pp. 177-196, 179, (1993).
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos de derecho administrativo*, p. 793 (Editorial centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 1988).
- *Principios de derecho administrativo*, p. 352 (Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 1990).

- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO y PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *Derecho administrativo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, p. 216 (Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992).
- SANZ SÁNCHEZ, JUAN DE DIOS, Los reglamentos independientes en el ámbito municipal, p. 276, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, pp. 63-77, 71 (1978).
- SUAY RINCÓN, JOSÉ, *Sanciones administrativas*, p. 69, (Bologna, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989).
- TRAYTER JIMÉNEZ, JUAN MANUEL, *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, p. 79 (Marcials Pons, Madrid, 1992).
- Sanción penal - sanción administrativa: el principio *non bis in idem*, p. 22, *Poder Judicial*, pp. 113-133, 118-122 (1991).
- VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS y VILLAR ESCURRA, JOSÉ LUIS, *Principios de derecho administrativo*, t. I, p. 207 (Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1999).

Sentencias

Tribunal Constitucional

- 2/1981, de 30 de enero.
- 44/1983, de 24 de mayo.
- 50/1983, de 14 de junio.
- 77/1983, de 3 de octubre.
- 93/1986, de 7 de julio.
- 94/1986, de 8 de julio.
- 3993/1987, de 3 de marzo.
- 42/1987, de 7 de abril.
- 89/1987, de 3 de junio.
- 69/1989, de 20 de abril.
- 219/1989, de 21 de diciembre.
- 143/1990, de 30 de enero.
- 61/1990, de 29 de marzo.
- 76/1990, de 26 de abril.
- 112/1990, de 18 de junio.
- 120/1990, de 27 de junio.
- 137/1990, de 19 de julio.
- 413/1990, de 26 de noviembre.
- 11/1991, de 17 de enero.
- 196/1991, de 17 de octubre.
- 234/1991, de 10 de diciembre.

93/1992, de 11 de junio.
57/1994, de 28 de febrero.
4370/1994, de 9 de mayo.
242/1994, de 20 de julio.
270/1994, de 17 de octubre.
97/1995, de 20 de junio.
129/1995, de 11 de septiembre.
143/1995, de 3 de octubre.
35/1996, de 11 de marzo.
119/1996, de 8 de julio.
153/1996, de 30 de septiembre.
170/1996, de 29 de octubre.
188/1996, de 25 de noviembre.
4/1997, de 13 de enero.
60/1997, de 18 de marzo.
175/1997, de 27 de octubre.
58/1998, de 16 de marzo.
14/1999, de 22 de febrero.
24/1999, de 8 de marzo.
141/1999, de 22 de julio.
31/2000, de 3 de febrero.
175/2000, de 26 de junio.
27/2001, de 29 de enero.
140/2002, de 3 de junio.
52/2003, de 17 de marzo.
180/2004, de 2 de noviembre.
26/2005, de 14 de febrero.

Tribunal Supremo

1069/1978, de 15 de marzo.
1162/1979, de 30 de marzo.
3407/1980, de 4 de julio.
3010/1980, de 8 de julio.
293/1981, de 27 de enero.

1303/1981, de 4 de marzo.
1619/1982, de 22 de febrero.
3990/1982, de 20 de mayo.
7968/1982, de 14 de diciembre.
3971/1983, de 4 de julio.
4025/1984, de 18 de julio.
723/1985, de 2 de febrero.
818/1985, de 18 de febrero.
6533/1985, 13 de diciembre.
723/1985, de 2 de febrero.
2582/1985, de 13 de mayo.
2838/1986, de 7 de mayo.
2396/1986, de 22 de mayo.
5319/1986, de 7 de octubre.
3993/1987, de 3 de marzo.
5429/1987, de 14 de julio.
5429/1987, de 14 de julio.
3723/1988, de 6 de mayo.
4371/1988, de 6 de junio.
3098/1989, de 11 de abril.
1155/1990, de 21 de febrero.
2133/1990, de 3 de marzo.
9130/1990, de 21 de noviembre.
10239/1990, de 27 de diciembre.
5017/1991, de 17 de junio.
9250/1991, de 10 de diciembre.
9750/1991, 18 de diciembre.
5340/1992, 27 de mayo.
5971/1992, de 7 de julio.
5995/1992, de 25 de junio.
6083/1992, de 29 de junio.
5763/1992, de 2 de julio.
5971/1992, de 6 de julio.

6580/1992, de 22 de julio.
9585/1992, de 30 de septiembre.
1766/1993, de 13 de noviembre.
10480/1994, de 16 de diciembre.
4370/1994, de 9 de mayo.
4876/1995, de 7 de junio.
6457/1995, de 18 de septiembre.
4459/1996, de 20 de mayo.
5794/1996, de 18 de julio.
2163/1997, de 3 de marzo.
6727/1997, de 28 de julio.
1686/1998, de 13 de enero.
5554/1998, de 12 de junio.
4880/1999, de 17 de mayo.
2655/2000, de 28 de febrero.
2331/2000, de 29 de febrero.
3501/2000, de 17 de marzo.
5228/ 2000, de 24 de julio.
8583/2000, de 26 de octubre.
549/2001, de 18 de noviembre.
1466/2001, de 20 de diciembre.
6685/2001, de 17 de julio.
1044/2005, de 29 de junio.
5201/2005, de 4 de julio.