

# LA ENCRUCIJADA ACTUAL DE LAS RELACIONES ESPECIALES DE SUJECIÓN

TOMÁS PRIETO ÁLVAREZ  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Burgos

I. INTRODUCCIÓN: LAS «RELACIONES ESPECIALES DE SUJECIÓN», UNA PROBLEMÁTICA INUSUAL.—  
II. RELACIONES ESPECIALES DE SUJECIÓN COMO CATEGORÍA JURÍDICA: 1. *Referencia a su génesis y a su incierta acogida en España.* 2. *Cabal conceptualización de estas relaciones.* 3. *La última década en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional:* 3.1. Tribunal Supremo. 3.2. Tribunal Constitucional: la línea inaugurada por la sentencia 132/2001, sobre licencias de auto-taxi. 3.3. Confirmación de la nueva doctrina constitucional: la STC 52/2003, sobre los sometidos a una denominación de origen. 3.4. Valoraciones de la actitud reciente del Tribunal Constitucional.—III. EXIGENCIAS DE LEGALIDAD SANCIONADORA EN ESTAS RELACIONES ADMINISTRATIVAS: 1. *Hasta la STC 132/2001.* 2. *Tras la STC 132/2001.* 3. *Legalidad sancionadora en el caso de las denominaciones de origen.*—IV. REFLEXIÓN FINAL.—BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto la problemática de una categoría jurídica incierta, como es la relación especial de sujeción, a la que la doctrina administrativista prestó una importante atención en los primeros años noventa, pero escasa desde entonces. Sobre ella, algunos autores hablan de su declive, otros afirman su carácter innecesario, y no faltan quienes preconizan su abandono. Por eso, el trabajo se propone contribuir a perfilar la categoría, esencial en estos momentos en que nuestro Tribunal Constitucional ha adoptado una postura ecléctica, incluso poco coherente, que poco ayuda a la institución. Se abordan, en particular, las exigencias de legalidad sancionadora en el seno de tales relaciones.

*Palabras clave:* relaciones especiales de sujeción; principio de legalidad.

## ABSTRACT

This paper looks into the multifaceted nature of an ambiguous legal label, relationship of special subjection, which, although paid special attention to by Administrative Law scholars in the 90s, has been reduced to almost complete oblivion. Some academics point to its being in low regard; others claim it is dispensable. There are those who even advocate its abandonment. In the light of all this, this paper aims at contributing to streamline the legal term, one which might play an essential role in today's legal domain as the Constitutional Court has taken an eclectic, inconsistent at times, course which does a disservice to itself. Specifically, we look into the legal constraints of retribution and disciplinary action within the domain of such relationships.

*Key words:* relationships of special subjection; principle of legality.

## I. INTRODUCCIÓN: LAS «RELACIONES ESPECIALES DE SUJECCIÓN», UNA PROBLEMÁTICA INUSUAL

El objetivo de este trabajo es efectuar un diagnóstico en el momento actual de las llamadas «relaciones especiales de sujeción» como categoría jurídica, cuestión que permanece abierta por razón de una inusual desavenencia sobre ellas entre los protagonistas del Derecho. Constituyendo el Derecho una «ciencia conceptual» (una «ciencia de definir», dirá también GALLEGO ANABITARTE<sup>1</sup>), malos augurios apunta una categoría jurídica que, de entrada, es eludida —ha de pensarse que conscientemente— en los textos legales<sup>2</sup>, e incluso es denominada por jueces y doctrina de diferentes maneras (baste confrontar la terminología de *relaciones especiales de sujeción* frente a la de *relaciones de sujeción especial*<sup>3</sup>, amén de otras de uso menos frecuente<sup>4</sup>).

<sup>1</sup> Vid. el trabajo, clásico en esta materia, que A. GALLEGO ANABITARTE publicara en 1961 en el núm. 34 de esta REVISTA, pág. 11, con el título «Relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración. Contribución a la teoría del Estado de Derecho» (en concreto, pág. 24). Adviértase que, pese a esta premisa, el mismo autor sostiene que cualquier definición de estas relaciones administrativas será siempre insuficiente y, por tanto, inútil. Hasta el punto de que «hay que desistir» (de definir las), «y esto tanto por la gran diferencia que existe entre las figuras jurídicas que se comprenden bajo dicho concepto, como por el hecho de ser la relación especial de sujeción una institución que se desarrolló un poco al margen, careciendo de la consiguiente investigación científica que la hubiese acuñado con el debido rigor». Insisto en que si hoy puede hablarse de una cierta reflexión científica sobre la figura, las fluctuaciones jurisprudenciales sobre ella han complicado su fijación y puesto en bandeja propuestas doctrinales en extremo dispares.

<sup>2</sup> En concreto en el ámbito penitenciario (uno de los considerados clásicos supuestos de esta relación), se evitó conscientemente la plasmación de esta terminología en sede normativa: si bien figuraba en el texto del Anteproyecto del que luego sería el Reglamento penitenciario de 1986, se optó por su eliminación por considerarla —según da cuenta F. REVIRIEGO PICÓN (2004)— «poco conveniente, al tratarse de una locución creada en su origen histórico para justificar tres privilegios de la Administración regia: la relajación del principio de legalidad, la limitación de los derechos fundamentales de ciertos súbditos y la ausencia de tutela judicial de determinados actos administrativos». Vid. «Relaciones de sujeción especial y derechos fundamentales. Algunos apuntes sobre el derecho a la intimidad en los centros penitenciarios», *Derechos y Libertades*, 13.

Sólo conozco una referencia legal a las relaciones especiales de sujeción, que además en nada contribuye a clarificar el concepto: la Exposición de Motivos de la Ley 8/1995, de 2 de mayo, del Deporte de la Comunidad de La Rioja, justifica la inclusión en su articulado de un capítulo sancionador en «la existencia de relaciones de sujeción especial en el referido ámbito». Aseveración de la que también se hace eco alguna doctrina: S. MILANS DEL BOSCH (2004), en «Tutela judicial efectiva y dopaje deportivo», *Actualidad Administrativa*, 2004-1, pág. 5, habla de la imposición de reglas disciplinares «a quienes se hallan subordinados de manera especial —sujeción personal— al ordenamiento jurídico deportivo». Frente a esto ha de argumentarse que si el sometimiento a unas reglas específicas de una actividad implicase la presencia de tales relaciones especiales, ésta se daría entre la Administración y quien, por ejemplo, pusiera en marcha un vehículo de motor...

<sup>3</sup> Como veremos, dos de las monografías de referencia de nuestra doctrina optan por una y otra denominación. Sin embargo, para MICHAVILA NÚÑEZ, no pueden considerarse equivalentes, pues no es lo mismo que el «especial» adjetive a la relación o a la sujeción: lo

Las «patologías conceptuales» acarrearán particulares recelos cuando de supuestas figuras jurídico-administrativas se trata, pues es sabido que sobre la Administración pública pesa una particular vinculación —intrínseca y positiva— al Derecho, vinculación que impone a aquélla actuar siempre en base a categorías jurídicas preestablecidas (lo que se ha denominado *principio de juridicidad*).

El dato incuestionable es que la propia Constitución otorga cualidades especiales a ciertos sujetos, lo que comporta para éstos algunas singularidades en su *status* jurídico. A la vez, como se ha señalado, esta pretendida situación o relación administrativa —que aquí llamaremos relación especial de sujeción— no aparece consagrada ni definida de modo autónomo en texto normativo alguno. Si bien es cierto que este solo hecho podría tener efectos devastadores sobre la misma figura<sup>5</sup>, considerando sin más las especialidades de su *status* como explícitas previsiones constitucionales o legales para el colectivo en cuestión, nada obsta —y adelanto el diagnóstico final que más tarde explicaré— que se reconozca a estos «particulares» ciudadanos como sometidos a una relación con la Administración distinta a la generalidad.

Ante el silencio legal aludido, la consolidación de la categoría de las relaciones especiales de sujeción es, por tanto, responsabilidad doctrinal, primero, y jurisprudencial, después. Y ahí la incertidumbre de unos y otros nos deja perplejos...

Por una parte, Tribunal Supremo y Constitucional han pecado, por separado, de erráticos y vacilantes. En relación al intérprete últi-

---

primero lo considera inútil; es lo segundo lo que expresa la intensidad en la sujeción, que es lo que se quiere expresar. Aun así, el autor sugería en 1987 —sin especial eco— la fórmula «relación de intensa sujeción». Vid. «Relación especial de sujeción en el sector crediticio y Estado de Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 54, pág. 249.

<sup>4</sup> Por citar algunas: «relación de dependencia especial» (STC 50/1983), «relación de naturaleza especial o peculiar» (STS de 21 de noviembre de 1990), «especial relación jurídica que la doctrina (*sic*) califica de dominación» (STS de 18 de febrero de 1985) o «relaciones de poder especial o simplemente especiales» (STC 132/2001); esto además de la opción —legítima y frecuente— de aludir a esta relación desde la perspectiva de la posición de la Administración, refiriéndola como «relación de supremacía especial».

<sup>5</sup> Como, por ejemplo, muchos hemos concluido, en tiempos recientes, con relación a los actos que la vieja Ley de la jurisdicción llamaba «actos políticos», de los que prescinde la Ley 13/1998. Me he ocupado de esta vieja categoría en «Tres cuestiones jurídicas en torno al contencioso de Treviño: competencia de las Comunidades Autónomas sobre su territorio, alcance de la autonomía local, actos administrativos discrecionales de contenido político», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 155, 2001. Me parecen imprescindibles los trabajos de GARCÍA DE ENTERRÍA (2000), «La definitiva erradicación de los actos políticos o de Gobierno de nuestro Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 106, pág. 231, y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ (2002), «Actos de gobierno y Administración local», en J. M. BAÑO LEÓN y J. CLIMENT BARBERÁ (coords.), *Nuevas perspectivas de Administración local. Estudios en homenaje al profesor José M.<sup>a</sup> Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 639.

mo de la Constitución, si bien inicialmente no dudó en identificar tales o cuales relaciones entre la Administración y determinados ciudadanos como de especial poder, en no pocos pronunciamientos habidos en los últimos años —desde 2001—, sin negar la categoría ni desautorizar sus propios precedentes, opta por eludir calificaciones o denominaciones sobre las relaciones jurídico-administrativas que se le presentaban: en esta jurisprudencia —a diferencia de otra, también reciente, que sigue reconociendo la categoría—, con el argumento de que la categoría que nos ocupa «no es una norma constitucional», evita pronunciamientos de dogmática jurídica y se contenta con extraer las concretas conclusiones jurídicas —en estos casos, en materia de vigencia del principio de legalidad— que la litis exigía.

Por otra parte, los autores que se han ocupado de estas relaciones especiales (que creo que tampoco son tantos como para hablar de una «especial atención en nuestro país»<sup>6</sup>) han sostenido conceptualizaciones y diagnósticos contrapuestos. Frente a quienes sostienen la pervivencia de la categoría jurídica —casi siempre de manera más o menos restringida—, se alzan quienes diagnostican el declive del concepto<sup>7</sup>, afirman su carácter innecesario<sup>8</sup>, o incluso preconizan su abandono<sup>9</sup>.

Baste ahora señalar que una de las razones que arguyen los detractores de estas relaciones especiales de sujeción es que con este concepto se designan realidades muy heterogéneas, como es bien patente y podremos comprobar en adelante. Para salvar la categoría, ya GALLEGO sostenía en 1961 que «no existe una relación especial de sujeción, sino relaciones especiales de sujeción»<sup>10</sup>. Si se opta por el salvamento de la institución, no queda otro remedio que un análisis *ad casum*, que en buena medida acometeremos.

Una advertencia para cerrar esta *Introducción*: reviste particular importancia tratar de determinar si las exigencias de legalidad sancionadora resultan matizables cuando de relaciones especiales de poder se trata. Antes he referido la opción reciente del Tribunal Constitucional cuando se ha enfrentado a supuestos encajables en esta categoría: prescindir de categorizaciones y resolver el problema concreto que se le somete. Si tiene interés aislar esta categoría y concretar

<sup>6</sup> Así opina REVIRIEGO en el trabajo citado.

<sup>7</sup> Vid. B. C. SUAY HERNÁNDEZ (2001), «Refutación del *ius puniendi*», en L. A. ARROYO ZAPATERO e I. BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE (coords.), *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: in memoriam*, Universidades de Salamanca y de Castilla-La Mancha, pág. 741.

<sup>8</sup> Vid. REVIRIEGO (2004), que se refiere, en concreto, al supuesto de los reclusos.

<sup>9</sup> Vid. I. LASAGABASTER HERRARTE (1994), *Las relaciones de sujeción especial*, Madrid, Civitas; en el penúltimo párrafo del libro (pág. 425) propone una reconsideración doctrinal y jurisprudencial de la categoría, que debería llevar a su definitivo abandono.

<sup>10</sup> GALLEGO ANABITARTE (1961: 24).

sus consecuencias es por mor de la eventual incidencia sobre los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos que se hallen inmersos en esa peculiar relación con la Administración. Amén de la problemática que pueda plantear la vigencia de otros derechos, resulta patente que la más espinosa cuestión que estas relaciones plantean es la exigencia en ellas —plena o no— del principio de legalidad sancionadora.

Veamos, pues, separadamente, la categorización jurídica de estas especiales relaciones y las exigencias de legalidad sancionadora en su seno.

## II. RELACIONES ESPECIALES DE SUJECIÓN COMO CATEGORÍA JURÍDICA

### 1. Referencia a su génesis y a su incierta acogida en España

La limitación espacial propia de estos trabajos y los valiosos estudios monográficos precedentes nos excusan de un análisis profundo del origen histórico y dogmático de las relaciones especiales de sujeción. Sobre este punto (y, en general, sobre el concepto que nos ocupa) son de obligada consulta en la doctrina administrativista española, además del trabajo citado de GALLEGO ANABITARTE, tres libros, de calado y bien documentados, obra de los profesores GARCÍA MACHO<sup>11</sup>, LASAGABASTER HERRARTE<sup>12</sup> y LÓPEZ BENÍTEZ<sup>13</sup>, todos ellos publicados en la primera mitad de los años noventa. En esta primera parte me centraré en especial en las aportaciones sobre la institución en los últimos años —en particular jurisprudenciales, pues las contribuciones doctrinales en este período han sido más bien escasas—, que nos han de servir para hacer las oportunas reflexiones sobre la misma. Pero hagamos antes el prometido *excursus* histórico y conceptual.

Es lugar común afirmar que la génesis de las relaciones especiales de sujeción ha de situarse en Alemania, cuya doctrina acuñó el término a mediados del siglo XIX. Vigente ya la Ley Fundamental de Bonn, la doctrina y la jurisprudencia germanas admitían mayoritariamente que en la esfera de estas relaciones especiales la Administración podía actuar discrecionalmente para conseguir los fines públicos correspondientes, como si imperase aún el principio monárquico, en lugar del democrático.

---

<sup>11</sup> R. GARCÍA MACHO (1992), *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*, Madrid, Tecnos.

<sup>12</sup> I. LASAGABASTER HERRARTE (1994).

<sup>13</sup> M. LÓPEZ BENÍTEZ (1994), *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Madrid, Civitas.

Ha de dejarse constancia de que la situación en Alemania va a cambiar a partir de una sentencia del Tribunal Constitucional, de 14 de marzo de 1972, dictada en relación con el colectivo de los presos<sup>14</sup>. El Tribunal reconoce, en primer lugar, que en el ámbito de la ordenación del régimen penitenciario habrá de aplicarse estrictamente el principio de legalidad. En segundo lugar, que los derechos y libertades fundamentales de los internos sólo podrán ser limitados cuando se persiga la consecución de una finalidad necesaria para el bien común, y siempre que dichos límites se hayan establecido constitucionalmente y, además, se hayan realizado por medio de una ley o sobre la base de una ley. Y al no existir una ley en la que se regulasen los derechos y libertades de los presos, las disposiciones reglamentarias que elaborase la Administración penitenciaria no podían por sí solas restringir los derechos fundamentales de los presos, como hasta entonces venía sucediendo. En definitiva, a partir de esta sentencia se va a producir un cambio importante en el contenido de esta tradicional relación de especial sujeción, que se extenderá a los demás supuestos. Desde entonces —se concluyó— les serán de aplicación los principios inherentes al Estado de Derecho: el principio de legalidad; el de respeto de los derechos y libertades, cuyas limitaciones sólo se efectuarán por ley, y el relativo al control jurisdiccional, no meramente administrativo, de las actuaciones de la Administración respecto de los administrados sometidos a las relaciones de especial sujeción.

Para una parte de la doctrina germana, la sentencia de 1972 supuso la defenestración de las relaciones de especial sujeción como categoría jurídica; pero, para otros, respetadas las premisas antedichas, la institución sigue siendo útil en la praxis jurídica, dentro del ámbito interno de actuación de la Administración; esto sin perjuicio de que se haya optado por una nueva denominación, la de «*status* especiales», con el objeto de superar el lastre histórico que arrastraba su precedente.

En España, ya hemos adelantado que ha sido la doctrina administrativista la que en particular se ha ocupado del estudio de la institución, partiendo precisamente de su construcción y evolución en el Derecho alemán. Es sabido que ha preocupado en particular su relación con el principio de legalidad, y no tanto su incidencia sobre otros derechos y libertades fundamentales de los colectivos de ciudadanos

---

<sup>14</sup> Sobre la trascendencia de esta sentencia constitucional en las relaciones de especial sujeción y las reacciones en la doctrina alemana, vid. R. GARCÍA MACHO (1989), «En torno a las garantías de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones de especial sujeción», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 64, págs. 524 y ss.; también su obra *Las relaciones de especial sujeción...*, cit., pág. 82-85. Además, pueden consultarse M. LÓPEZ BERNÍTEZ (1994: 146-153) e I. LASAGABASTER HERRARTE (1994: 56-57, 102-103, 112-113 y 115).

afectados. Quizá a esto se deba la escasa atención prestada a esta figura por los constitucionalistas hispanos<sup>15</sup>.

La utilización por la doctrina del término «relación especial de sujeción» se generaliza en nuestro país a partir de los años sesenta, precisamente con la publicación del trabajo citado de GALLEGO ANABITARTE; y poco tardaron los tribunales en asumir la institución en sus resoluciones. Lo curioso es que, al llevar a cabo la importación, pronto la jurisprudencia patria desvirtuó el concepto tal como se entendió en el país de origen. Ciertamente se adhirieron nuestros tribunales a la praxis germánica de considerar en esta situación a los funcionarios —siempre considerados como prototipo de la institución<sup>16</sup>—, a los militares, a los estudiantes y a los presos<sup>17</sup> (sobre todos ellos, inmersos en la esfera doméstica de una Administración, «hay unanimidad» en Alemania, decía GALLEGO en el trabajo citado); pero a éstos se añadieron nuevos supuestos que nada tenían que ver con la esfera de autoorganización administrativa. Esta proyección de la figura sobre otros grupos de ciudadanos tuvo lugar en los primeros momentos, preconstitucionales<sup>18</sup>, pero no se contuvo una vez aprobada la Constitución<sup>19</sup>. No

<sup>15</sup> Ha de destacarse, sin embargo, el trabajo aún reciente de G. CÁMARA VILLAR (2001), «Relaciones de sujeción especial y derechos fundamentales», en M. A. APARICIO PÉREZ (coord.), *Derechos Constitucionales y Pluralidad de Ordenamientos*, Barcelona, Cedecs, págs. 117-140. Advierte que la cuestión de los derechos fundamentales en el marco de las relaciones de especial sujeción permanece «todavía muy oscura y necesitada por ello de reflexión» (pág. 121). También se refiere a la limitación de los derechos y libertades de los ciudadanos en este contexto A. ABA COTOIRA (2001), *La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto. Los parlamentarios, los funcionarios y los reclusos*, Madrid, Tecnos, págs. 159 y ss., aunque no se haya ocupado del análisis de otros colectivos sometidos a este tipo de relaciones.

Entre los administrativistas, más generosos en este punto, además de los trabajos citados, pueden consultarse los de J. M. MICHAVILA NÚÑEZ (1987) y A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ (1988), «Notas en torno a las relaciones de sujeción especial: un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *La Ley*, 1698, págs. 3 y ss.

<sup>16</sup> Sobre éstos dice una sentencia reciente que constituyen «quizá la relación de sujeción especial de mayor intensidad o por antonomasia» (STS de 7 de febrero de 2006, FJ 4.º).

<sup>17</sup> Siempre, también, arquetípica relación especial. En un intento de depurar las consecuencias de esta consideración, se ocupó de esta relación el profesor LÓPEZ RAMÓN, en 1977, comentando la STS de 26 de marzo de 1977; vid. «Acerca de las “especiales” relaciones de sujeción a que está sometido el recluso», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 14, pág. 496.

<sup>18</sup> Pueden citarse los promotores de viviendas de protección oficial (SSTS de 6 de abril de 1970 y 2 de noviembre de 1972), los participantes en espectáculos taurinos (SSTS de 20 de marzo de 1973 y 17 de junio de 1975), los detectives privados (STS de 23 de marzo de 1977), los miembros de los colegios profesionales (SSTS de 23 de diciembre de 1976 y 23 de enero de 1978) o los empresarios de salas de fiesta o discotecas (STS de 14 de junio de 1978).

<sup>19</sup> Se reiteran algunos supuestos como los promotores de viviendas (STS de 5 de julio de 1985), los detectives privados (8 de junio de 1990) o los sujetos a colegios profesionales (STS de 17 de junio de 1994); procede añadir, entre otros, a los sometidos a una denominación de origen (SSTS de 13 de diciembre de 1985 y 7 de junio de 1986), los concesionarios (STS de 29 de abril de 1988), los taxistas (SSTS de 2 de abril de 1991 y 1 de octubre de 1993), o los «banqueros que han de inscribirse en un Registro especial sin cuya inscripción

obstante, no puede dejarse de hacer constar, en la actuación de nuestro Tribunal Supremo, tanto la existencia de lúcidos pronunciamientos sobre esta materia<sup>20</sup> como también de notables vacilaciones, de modo que, dependiendo de la Sección o el ponente, aporta soluciones distintas en supuestos semejantes<sup>21</sup>.

La actitud del Tribunal Supremo posterior a la Constitución fue denunciada con contundencia por el profesor GARCÍA MACHO en su obra publicada en 1992<sup>22</sup>; pero no sólo por él: puede afirmarse que tal proceder ha topado con una crítica unánime por parte de los autores. Se ha llegado a considerar a nuestra doctrina «escandalizada por el abuso» que de estas relaciones hacían los tribunales<sup>23</sup>. Creo que acierta LASAGA-

no pueden operar» o, en particular, «las cooperativas y sus órganos directivos» (SSTS de 18 de febrero de 1985 y 17 de marzo de 1992: de comentar la primera de estas sentencias —de modo crítico— se ocupa MICHAVILA en el trabajo precitado).

<sup>20</sup> Vid. STS de 7 de marzo de 1989. Ante el juicio de la sentencia apelada de que «la mayor flexibilidad con que el Tribunal Constitucional ha configurado la necesidad de la cobertura legal formal en el caso de las relaciones de supremacía especial (...) debe de aplicarse siempre que la Administración regule materias que son propias de los servicios públicos que debe de prestar o cuya ordenación le está atribuida por la propia organización social», la Sala contesta que «no podemos aceptar este planteamiento, porque a través del mismo se desvirtúa la distinción clásica entre las relaciones de supremacía general y las de supremacía especial, ya que en otro caso vendría prácticamente a admitirse que todo lo que justifique una intervención administrativa por una finalidad de interés público sería reducible a un caso de supremacía especial haciendo así desaparecer la razón de la diferencia de régimen en cuanto a la aplicación del principio de legalidad, admitida por el Tribunal Constitucional, el cual se basa para su admisión en la citada distinción clásica, que remite las relaciones de supremacía especial a las que se derivan de la capacidad administrativa de autoordenación y que por ello se distinguen de las correspondientes al “ius puniendi” genérico del Estado» (FJ 2.º). Merece destacar la presencia del magistrado TRILLO TORRES como ponente, hoy presidente de la Sala.

<sup>21</sup> Ocurre, por ejemplo, con la relación que une a los titulares de establecimientos públicos con la Administración autorizante. Así, la STS de 21 de noviembre de 1990 la considera como «una relación de naturaleza especial o peculiar», de modo que «la privación de la licencia o autorización concedida y de la cual se ha abusado, no supone otra cosa que una actuación doméstica o interna» (resulta llamativo que la Sala invoque «parte de la doctrina más relevante» para argüir que dentro de las relaciones especiales «podían estar comprendidos los supuestos de licencias y autorizaciones» —FF.JJ 2.º y 3.º—). Sin embargo, la STS de 3 de mayo de 1993 considera «inaceptable» el calificar como de relación especial la del establecimiento en cuestión (discoteca), sino que se trata de «una relación de sujeción general, pues no existe una relación jurídica establecida entre la Administración y dicha empresa, previa a los hechos» (FJ 6.º). La singular solvencia del ponente, Vicente CONDE MARTÍN DE HIJAS, actualmente magistrado del Tribunal Constitucional, explica una clarividencia en este punto que contrasta con otras resoluciones de la Sala del Alto Tribunal.

<sup>22</sup> Lo hace en estos términos: «que en el contexto del régimen anterior se expandiera la esfera de las relaciones de especial sujeción más allá de los clásicamente sometidos a éstas era grave, pero mucho más lo es que eso, debido a la inercia del pasado, se haya mantenido una vez entrada en vigor la Constitución de 1978, puesto que se están socavando los cimientos del Estado de Derecho» (R. GARCÍA MACHO, 1992: 162). Denuncia este autor que la jurisprudencia, llegado un momento, aplicaba el concepto, «como si de un ungüento mágico se tratara», al ámbito de la relación Estado-ciudadano.

<sup>23</sup> Vid. las valoraciones que hace el profesor COSCULLUELA en el Prólogo del libro de LÓPEZ BENÍTEZ (1994: 30): «Lo peor es que si bien los desmanes los cometía la Administración, su justificación mediante la indebida utilización de esta doctrina la hacían los Tribunales de Justicia, cuya misión debía consistir precisamente en lo contrario: en deshacer tamaños entuertos».



BASTER cuando explica la razón de este exceso jurisprudencial y focaliza su reproche, en concreto, en el Tribunal Supremo: éste «utiliza con cierta profusión la categoría, aunque no dedica excesivos esfuerzos a determinar su alcance»; es más, «el esfuerzo de su construcción conceptual es inversamente proporcional a la frecuencia de su utilización»<sup>24</sup>.

Esta inseguridad conceptual se trasladó pronto al Tribunal Constitucional, que en la sentencia 120/1990, de 27 de junio, dictaminaba que «el concepto de relación especial de sujeción es de por sí impreciso»<sup>25</sup>. Invocaba otra sentencia anterior, la 61/1990, de 29 de marzo, en la que lo que parece calificar como imprecisa es la distinción entre las relaciones de sujeción general y especial (FJ 6.º). La incertidumbre de este Alto Tribunal queda patente cuando en esta segunda sentencia, dos fundamentos jurídicos más tarde, se enfrenta a un problema de legalidad sancionadora y lo hace «desde la perspectiva de las relaciones especiales de sujeción que *en principio* hay que admitir existentes entre Administración y demandante, debido a la licencia que éste había obtenido de aquélla para ejercer su actividad profesional de detective privado y sin la cual no podría hacerlo». Habrá de entenderse el referido «en principio» como expresivo de la duda que envuelve al juez constitucional sobre la propia categoría. Lo cierto es que hacía bien el Tribunal en dudar en este supuesto: puede afirmarse con la rotundidad que él evita que su decisión de inclusión de los detectives privados poco contribuye a clarificar la institución, pues si el otorgamiento de cualquier autorización coloca al sujeto autorizado en situación de sujeción especial, todos los ciudadanos lo estamos, y por títulos de lo más variados...<sup>26</sup>.

Si en el supuesto antes aludido el Tribunal Constitucional se muestra dubitativo, no ocurrió lo mismo en otros casos, como cuando valora la situación de los funcionarios<sup>27</sup> —y, dentro de éstos, los funcionarios de policía<sup>28</sup>—, los presos<sup>29</sup>, los militares<sup>30</sup>, los profesores

<sup>24</sup> I. LASAGABASTER HERRARTE (1994: 163).

<sup>25</sup> A pesar de lo cual proclama con claridad que «no puede ponerse en duda que la reclusión en un centro penitenciario origina una relación jurídica de esa naturaleza, según ha declarado la STC 2/1987, y así se desprende directamente de la propia Constitución» (FJ 6.º).

<sup>26</sup> En el mismo sentido, I. LASAGABASTER HERRARTE (1994: 170), para quien «en este caso la relación de sujeción especial sería el estatus normal del ciudadano».

<sup>27</sup> STC 93/1984, de 16 de octubre, FJ 3.º.

<sup>28</sup> STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1.º, que alude a «una relación de sujeción especial tan característica y peculiar como la que se mantiene entre los funcionarios de policía y sus superiores jerárquicos».

<sup>29</sup> En la STC 74/1985, de 17 de julio, dictamina por primera vez que «es claro que el interno de un centro penitenciario está respecto a la Administración en una relación de sujeción especial», lo que reiterará en numerosas sentencias. Sobre este tipo de relación, la que más tinta ha provocado con diferencia, además del trabajo citado de REVIRIEGO PICÓN, vid. I. RIVERA BEIRAS (1997), *La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos*. La

de centros docentes<sup>31</sup>, los miembros de un colegio profesional<sup>32</sup>, los auditores de cuentas<sup>33</sup> o, de una manera bastante menos clara, los promotores de viviendas<sup>34</sup>.

Estos tres últimos ejemplos, unidos a otros como los detectives privados o los concesionarios, justifican que hayamos achacado a la jurisprudencia constitucional parecida inseguridad conceptual —más bien habría que decir desatino— que a la procedente del Tribunal Supremo. Al tratar la virtualidad del artículo 25.1 CE en estas relaciones especiales (que más tarde abordaremos con mayor detenimiento), el Tribunal Constitucional sentó desde la sentencia 2/1987 que el ejercicio de la potestad sancionadora no es ahí expresión del *ius puniendi* genérico del Estado, sino manifestación de la *capacidad propia de autoordenación*. De tal argumentación cabría deducir que la categoría que nos ocupa debería circunscribirse a relaciones habidas *en ese ámbito interno* de la Administración, y no extenderse a relaciones establecidas con ella *desde fuera*, por intensas que éstas sean. Pero no ha sido así la realidad interpretativa del Tribunal, aunque en algunas sentencias pudiera parecerlo (en realidad, se trataba de supuestos concretos en que tal integración resultaba evidente, pero sin pretensiones de generalización<sup>35</sup>). Esto demuestra que también al Tribunal Constitucional le ha faltado una sosegada reflexión sobre la categoría misma que acote el concepto. Cuando sin esto se procede a determinar las situaciones jurídicas integradas en aquélla, como ha hecho el juez constitucional, se origina el caos y la inseguridad que hoy conocemos. Enseguida nos detendremos en sus últimos pronunciamientos, que —ya lo adelanto— poco han aclarado.

---

*construcción jurídica de un ciudadano de segunda categoría*, Barcelona, Bosch, y L. E. DELGADO DEL RINCÓN (2006), «Algunas consideraciones sobre el derecho a la intimidad personal y familiar de los presos en los centros penitenciarios», *Teoría y Realidad Constitucional*, 18, págs. 191 y ss.

<sup>30</sup> STC 114/1987, de 6 de julio, FJ 2.º.

<sup>31</sup> STC 47/1990, de 20 de marzo, FJ 4.º.

<sup>32</sup> STC 219/1989, de 21 de diciembre, FFJJ. 2.º y 3.º.

<sup>33</sup> STC 386/1993, de 23 de diciembre, FJ 5.º.

<sup>34</sup> La STC 66/1984, de 6 de junio, se refiere a «una relación especial, que se genera en virtud de un acuerdo voluntario entre los particulares (promotores en el caso del actual recurso) y la Administración» (FJ 1.º).

<sup>35</sup> En la STC 47/1990, atrás citada, al enfrentarse a la observancia de una Instrucción destinada al profesorado, razona que habrá de cumplirse al tratarse de «relaciones de sujeción especial que se traban en el ámbito organizativo interno de la Administración» (FJ 4.º): de mediar una coma entre la categoría y su ámbito, «interno», podía concluirse que éste se considera sustancial, pero no es el caso. Lo mismo puede deducirse de la STC 50/1983, sobre la relación con la Administración de un inspector de policía, del que dice se encuentra «en una relación de dependencia especial respecto de la Administración o vinculado con ella a través de relaciones que pertenecen a lo que una doctrina reciente denomina el círculo interior del Estado» (FJ 1.º).

## 2. *Cabal conceptualización de estas relaciones*

En este rápido recorrido por la acogida que el concepto de relaciones especiales de sujeción ha experimentado en nuestro Derecho, una primera conclusión salta a la vista: infinidad de supuestos que se han incluido en su ámbito lo han sido con el único argumento de que para el colectivo en cuestión la Ley había previsto un sometimiento a potestades administrativas particularmente intenso. Como si esto tuviera algo de «especial» o requiriese una categoría abarcante.

En este hecho reparaba, en 1987, MICHAVILA NÚÑEZ, como argumento contra una «posible utilización abusiva» de estas relaciones. Pensando específicamente en el sector crediticio, explicaba este autor la intensidad de los poderes administrativos sobre los operadores de aquel mercado como producto de una pirámide normativa que, erigiéndose en ordenamiento sectorial, atribuía «a la Administración especial poder de control sobre un sector objetivamente relevante para los intereses sociales»; y esto «sin necesidad de recurrir a ulteriores títulos o etiquetas»<sup>36</sup>. Pues bien, ha de quebrarse el binomio «intensidad en la regulación/relación especial de sujeción», aunque es obvio que pueden darse juntas. Para precisar la categoría que ahora nos ocupa se requiere, por tanto, aislar algún elemento definitorio categórico.

En este sentido, la postura de quien suscribe sobre la conceptualización de las relaciones especiales de sujeción coincide con la sostenida —entre otros— por el profesor LÓPEZ BENÍTEZ, cuyos términos transcribo: se trata de «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 la libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación»<sup>37</sup>.

El núcleo de la propuesta de este autor —la duradera y efectiva integración en la esfera administrativa— no es original; alguna doctrina alemana ya la había formulado tiempo atrás, también con el deseo de corregir excesos en la interpretación de la figura<sup>38</sup>. Aunque esta defi-

<sup>36</sup> J. M. MICHAVILA NÚÑEZ (1987: 251).

<sup>37</sup> Vid. M. LÓPEZ BENÍTEZ (1994: 161-162). El propio autor resalta que se trata de un concepto que acentúa sus perfiles descriptivos, lo que considera no un demérito, sino un notable logro, pues contribuye así a deslindar y aclarar el concepto.

<sup>38</sup> GALLEGO (1961: 16-17) da cuenta del deseo de OBERMAYER de reformar el concepto de las relaciones especiales, que sugiere esta definición: «aquella relación jurídico-pública de sometimiento, en el ámbito del Derecho Administrativo, en la que se encuentran aquellas

nición podrá ser tachada de genérica<sup>39</sup>, el criterio aportado de la singular integración sirve al autor para discernir las situaciones que merecen la consideración de relaciones especiales de sujeción, distanciándolas de otras que permanecen extramuros de la esfera administrativa o están relacionadas con ésta sólo de manera efímera. Así, al llevar a cabo una delimitación negativa de la figura deja fuera las relaciones generadas por la utilización del dominio público, la propia de los concesionarios de servicios públicos o de quienes gestionan los denominados servicios públicos virtuales o impropios, la situación de quienes participan en espectáculos taurinos, promueven viviendas de protección oficial, son destinatarios de subvenciones públicas o, en fin, son miembros de corporaciones profesionales y representativas de intereses económicos y sociales.

Este criterio de la integración servirá también al autor para disecionar, tratándose de los usuarios de los servicios públicos, aquellos que se consideran vinculados a la Administración titular del servicio de una manera especial. Niega tal relación en los usuarios de servicios públicos *uti universi*, pues en estos casos «no llega a establecerse una relación individualizada». En su opinión —que comparto—, se requiere que se generen «relaciones *uti singuli* en las cuales el usuario siente la necesidad de integrarse efectiva y duraderamente en la esfera organizativa de la Administración para poder recibir las ventajas que el servicio representa» (en este sentido cita los casos de hospitales, escuelas, asilos, manicomios, cárceles, etc.). En los demás casos, el régimen de uso de tal o cual servicio habrá de ser considerado como una *disciplina especial del servicio*, sin más<sup>40</sup>.

A la concepción expuesta de las relaciones especiales básicamente

---

personas que, como parte integrante del aparato administrativo, están bajo la dirección inmediata del Poder público, con cierto carácter duradero y a favor de un determinado fin administrativo».

<sup>39</sup> Por ejemplo, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, en sus *Fundamentos de Derecho Administrativo*, que publicara en 1988, consideraba como tal categoría la derivada «de la inserción del administrado, de una u otra forma, en una organización administrativa, y cuyo contenido supone unas limitaciones singulares de la libertad» (pág. 868). A lo que dictaminó LASAGABASTER (1994: 160) que «esta definición se considera excesivamente genérica como para sustentar un concepto operativo». Pero es que el mismo SANTAMARÍA llega a la conclusión de que la peculiar situación de algunos administrados, con una mayor intensidad y extensión en su contacto con la Administración, «no entraña la necesidad de distinguir dos tipos globales y distintos de administrados y de relaciones de poder, de supremacía o de sujeción que, en caso de utilizarse, no poseen más que un alcance aproximativo, descriptivo y coloquial, sin precisión dogmática alguna» —además de su trabajo de 1988, vid. el más moderno (2001) *Principios de Derecho Administrativo I*, 3.ª ed., Madrid, Ceura, pág. 390—.

<sup>40</sup> Vid. M. LÓPEZ BENÍTEZ (1994: 281 y ss.). «En consecuencia —dice—, no hay relación especial de servicio para quien deposita una carta en Correos o certifica un paquete; ni para quien se beneficia del servicio del gas o de la electricidad; ni tampoco para el que viaje en el tren o en el ferrocarril».

se suma MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, aunque puede no coincidir en los supuestos concretos que encajan en ella: a su juicio, esas relaciones especiales sólo se producen «entre una Administración y aquellas personas que se incorporan a ella, a su ámbito, podríamos decir, doméstico, organizativo, sea para prestarle sus servicios con continuidad y cierta permanencia (funcionarios, conscriptos, empleados públicos en general), sea para recibirlos como usuarios en determinados establecimientos o medios públicos (estudiantes, pacientes, viajeros, presos, usuarios de bibliotecas públicas, etc.)»<sup>41</sup>. En concreto, se detiene en el caso de los miembros de los colegios profesionales, a los que niega relación administrativa especial alguna con su respectiva corporación.

GARCÍA MACHO también opta por una admisión restringida de estas relaciones, de modo que, a su juicio, «solamente pueden ser reconocidas allí donde la Constitución lo hace»; lo que concreta en considerar como tales «aquellas situaciones en las cuales la Administración y el administrado conviven todo el día (soldados, presos) o la mayor parte del día (funcionarios, estudiantes)»<sup>42</sup>.

Compartiendo su deseo corrector de la praxis que analiza, permítaseme una crítica a la conclusión final del profesor GARCÍA MACHO. Aunque resulta muy razonable la referencia a la Constitución como basamento para la individualización de lo que este autor llama «estatus especiales» (cita a «funcionarios, militares, presos, etc.»), no termino de ver la razón de por qué las relaciones de sujeción especial han de limitarse a estas situaciones de especial singularidad que la Constitución recoge. Por ejemplo, a los estudiantes los cita como genuina situación de aquel tipo, pero no les atribuye expresamente este «estatus especial» —porque en realidad carecen de él—. Y es que la capacidad de autoorganización de la Administración —que puede deducirse del artículo 103.1 y 2 de la Constitución, pero que ni siquiera requeriría reconocimiento constitucional expreso— es fundamento suficiente de sujeciones especiales de determinados administrados que se integran en aquella organización (léase, por ejemplo, estudiantes o pacientes), pero sin esto justificar un estatus constitucional diferenciado<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2003), «Los Colegios Profesionales: su servicio al interés general», *pro manuscrito*, Valladolid. Agradezco la gentil cesión del manuscrito.

<sup>42</sup> Vid. R. GARCÍA MACHO (1992: 252-253).

<sup>43</sup> La distancia entre el estatus constitucional diferenciado (que ciertamente tienen funcionarios o presos) y la sujeción especial administrativa la demuestran estos ejemplos: para los extranjeros se prevé un estatus singular (art. 13), pero nadie reconoce ahí una relación de sujeción especial con la Administración; la diferencia se agranda si contemplamos colectivos como los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49) o personas de la tercera edad (art. 50): su singularidad nada tiene que ver con una relación especial.

En definitiva, autores como los citados atrás proponen —con diferencias que podemos calificar de no sustanciales— una criba importante en la institución de las relaciones especiales de sujeción frente a la concepción que venían manteniendo tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional.

Advertimos al principio que otras propuestas doctrinales han sido bastante más contundentes; en particular, la de LASAGABASTER, que sugería, también en los primeros años noventa, el abandono del concepto por razón de seguridad jurídica<sup>44</sup>.

Veamos, pues, la evolución de nuestra jurisprudencia en los últimos años.

### 3. *La última década en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional*

#### 3.1. *Tribunal Supremo.*

Puede decirse que la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo permanece fiel a su postura mantenida tiempo atrás sobre la existencia de estas relaciones especiales. Ratifica sin fisuras los supuestos clásicos (por proximidad cabe añadir el internamiento de menores por orden judicial en un centro de menores<sup>45</sup>). A la vez, ha reconocido recientemente que estas relaciones resultan «todavía hoy, objeto de importantes controversias doctrinales»<sup>46</sup>. Pero lo cierto es que, después de algunas sentencias «discordantes» de años anteriores —algunas apuntadas más atrás—, en su jurisprudencia de la última década

---

<sup>44</sup> Creo que compensa reproducir sus reflexiones finales (1994: 423): «Las relaciones especiales de sujeción puede decirse, pues, que disfrutaron de una clara explicación de su nacimiento, pero no de su existencia actual. Los avances del Estado de Derecho y la eliminación de la separación Estado-sociedad han desactivado la virtualidad de la categoría. Las dificultades que la juridificación de ciertas materias encuentran tampoco justifican su existencia. Los problemas interpretativos que se producen en relación con el principio de legalidad o con los derechos fundamentales se pueden resolver acudiendo a los instrumentos ordinarios de interpretación. Acudir a las relaciones especiales de sujeción es una solución fácil y muy poco rigurosa, además de dudosamente compatible con el texto constitucional. En definitiva, se considera que las relaciones especiales de sujeción son una categoría jurídica justificable históricamente, asumida acriticamente y útil judicialmente. Su utilización ha solventado los más variados problemas interpretativos, sin mayor esfuerzo argumentativo. Con ella se puede hacer referencia a todas aquellas situaciones en las que el ciudadano se encuentra en una situación de “dependencia acentuada”, lo que se producirá siempre que el ciudadano tenga una relación jurídica con la Administración. Si algunas relaciones jurídicas producen una mayor acentuación de la dependencia, difícilmente podrá deducirse de ello consecuencias jurídicas...».

<sup>45</sup> Vid. STS de 10 de noviembre de 2006, FJ 9.º.

<sup>46</sup> STS de 15 de noviembre de 2004, FJ 3.º.

apenas se han observado ecos de las propuestas doctrinales referidas de reconducción de la categoría. Al menos asumió el dictamen del Tribunal de instancia de negar este tipo de sujeción al poseedor de un perro autorizado y registrado por el Ayuntamiento<sup>47</sup>, lo cual ha de juzgarse como una obviedad. A la postre, su inercia de décadas, unida en ocasiones a una actitud conformista del Tribunal Constitucional —incluso en supuestos planteados *ex novo*—, han provocado su proverbial tendencia al recurso a la institución. Otra cosa es la postura que el Tribunal Supremo ha adoptado en el último lustro sobre las exigencias de legalidad sancionadora: en este punto ha ido a rebufo de la jurisprudencia constitucional, que ha forzado una nueva posición sobre aquéllas, como veremos.

De momento, nos detenemos en algunos pronunciamientos que abarcan, más o menos, la última década, que demuestran la referida fidelidad a la institución.

Acabo de aludir a supuestos nuevos de sujeción. Comencemos por uno de ellos, en el que el Tribunal Supremo cuenta con la complicidad del Constitucional. En julio de 1988 se aprueba la Ley 19/1988, de Auditorías de Cuentas, que es impugnada ante el Tribunal Constitucional. Frente a la idea de los recurrentes de que la potestad sancionadora sobre los auditores habría de confiarse al consiguiente colegio profesional, en la sentencia 386/1993 el Tribunal aduce que el legislador es libre de otorgar tal potestad a un ente público cuando, «como es aquí el caso, concurre una relación especial de sujeción» (FJ 5.º). Las razones que aporta para tal conclusión son ciertamente inconsistentes: «los efectos que se otorgan a las auditorías y la obligación legal de realizarlas». Baste decir que el tipo de relación que pretende catalogarse (general o especial) es la que existe entre la empresa auditora y la Administración, mientras que la obligación legal de realizar la auditoría pesa sobre el auditado. El caso es que esta resolución del juez constitucional inspira distintas sentencias del Tribunal Supremo desde la de 12 de enero de 2000, luego reiterada en la de 27 de octubre de 2004 o en la de 15 de noviembre de 2004, con importantes consecuencias en materia de legalidad sancionadora.

Creo que una importante línea jurisprudencial —por marcar amplias cotas en la configuración de estas relaciones y, sobre todo, por establecer quizá máximos en la atribución de autonomía normativa y en la flexibilización de la reserva de ley sancionadora en su seno— es la representada por la sentencia de 20 de mayo de 1996 (reiterada, por ejemplo, en la de 27 de septiembre de 2000), que tuvo como ponente al ma-

<sup>47</sup> STS de 25 de mayo de 2004, FJ 1.º.

gistrado —y profesor— BAENA DEL ALCÁZAR<sup>48</sup>, referida a una sanción de privación de derechos a un socio de un hogar de pensionista público.

«En las relaciones especiales de sujeción —dice la sentencia— existe un acto, expresión de la voluntad del particular<sup>49</sup>, en virtud del cual se somete a una reglamentación específica, en la cual se establecen unos poderes o más bien unas potestades concretas cuyo ejercicio debe soportar aquel sujeto». Al detallar los distintos supuestos de aquellas relaciones señala en primer lugar los casos de «adquisición de un estatus», como ocurre —dice— con la adquisición de las condiciones de funcionario, escolar o recluso. Manifiesta después que «posiblemente» a estos «supuestos clásicos» debe asociarse el de colegiación en una organización profesional, lo que contrasta con anteriores pronunciamientos rotundos rubricados por el mismo magistrado<sup>50</sup>. Ha de advertirse que esta propuesta de inclusión en la categoría que estudiamos de las relaciones entre Administración y miembros de colegios profesionales se ha mantenido en la última jurisprudencia sin margen de dudas<sup>51</sup>; en algunos casos (notarios), el «grado máximo» de la intensidad de la relación sirve para equiparlos a los funcionarios a efectos sancionadores; en concreto, a efectos de «relativización o debilitamiento del principio de legalidad formal»<sup>52</sup>.

Pero volvamos a la sentencia de 20 de mayo de 1996: «desde luego no son los casos citados los únicos en que se produce una relación especial de sujeción. Junto a ellos hay que tener en cuenta otros supuestos en los cuales la relación da lugar a una intermediación mayor entre quien ejerce las potestades y quien se encuentra sujeto a ellas de modo especial o específico. Sin duda podrían incluirse en este otro tipo de relaciones especiales de sujeción los casos de inclusión en grupos de número reducido a los que se aplica una normativa específica, de lo que pueden encontrarse ejemplos en las inscripciones en Regis-

<sup>48</sup> Autor de importantes y novedosas sentencias de los últimos tiempos, como la de 22 de enero de 1993, sobre los controvertidos «actos políticos», o la de 29 de septiembre de 2003, sobre la potestad sancionadora local.

<sup>49</sup> Aunque es cierto que la voluntariedad es lo ordinario en la admisión a estas relaciones especiales y que cuando esto ocurre se refuerza la idea de aceptación de los condicionantes específicos de aquella relación, también es cierto que no siempre se da este elemento del consentimiento. Como ya pusiera de manifiesto GALLEGO en su trabajo citado (1961: 40-41), este consentimiento no siempre existe (él cita prestaciones estatales de vital importancia como abastecimiento y transporte, o los establecimientos de enseñanza, aunque omite el caso palmario de los reclusos) y, aun existiendo, no supone esto un sometimiento ilimitado.

<sup>50</sup> Por ejemplo, STS de 17 de junio de 1994, en la que también fue ponente, y que proclama claramente el carácter de relación de sujeción especial de los sometidos al colegio profesional.

<sup>51</sup> Vid. SSTS de 1 de febrero de 1999, 30 de diciembre de 2000 y 3 de octubre de 2001.

<sup>52</sup> STS de 18 de noviembre de 2000.



tros administrativos de carácter constitutivo». Habrá que pensar en supuestos como la inscripción de montes privados en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública (art. 16 de la Ley de Montes) o de concesiones de aguas en el Registro de Aguas (art. 80 de la Ley de Aguas), inscripciones constitutivas que comportan un plus específico de derechos y obligaciones; siendo esto evidente, con lo antes expuesto se comprenderá que no comporta la concepción de estas situaciones de los afectados como relaciones de sujeción especial.

Finalmente, como última categoría de estas relaciones cita la sentencia otros supuestos en los que la inmediatez Administración-administrado es aún mayor, y en los que encaja el supuesto que motiva la sentencia: «cuando la relación especial de sujeción supone la convivencia inmediata bajo una autoridad determinada en un centro específico. En tales casos la disciplina interna del centro es el bien jurídico cuya protección debe asegurarse ante todo, pues de él depende la convivencia de las diferentes personas». Este último «escalón» propuesto por la Sala ya lo consideramos auténtica relación especial, en la concepción propuesta por LÓPEZ BENÍTEZ. Otra cosa son las consecuencias que extrae la Sala de esta inmediatez en la convivencia a efectos de exigencias de legalidad en la tipificación de las infracciones, lo que abordaremos más adelante.

Como magistrado sin duda cualificado, BAENA DEL ALCÁZAR fue enriqueciendo sus argumentaciones en fallos posteriores de los que ha sido ponente. Acaba de ser citada, a pie de página, la STS de 29 de septiembre de 2003, cuyo núcleo lo constituye la competencia de los entes locales para fijar infracciones y sanciones por vía de ordenanzas. Pero que, además, lleva a cabo un nuevo intento de deslindar la categoría de las relaciones especiales de sujeción, de la que comienza diciendo —eso sí— que «no se encuentra totalmente definida» (FJ 6.º). Como dando un paso en esta tarea delimitadora, al supuesto final de relación especial que acabamos de relatar de la sentencia de 1996 añade ahora un nuevo condicionante, en la línea aquí propuesta: «es necesario para que la sujeción especial exista que la relación entre la autoridad que rige el colectivo y los miembros del mismo tenga alguna estabilidad o permanencia». Aun con esta atinada premisa, otra cosa es acertar al identificar cabalmente las relaciones que merecen esta calificación: porque considerar como sometidos a éstas a quienes obtengan una «autorización genérica» (en concreto, para instalar contenedores en vía pública) no parece solución adecuada, por más que tal autorización se prolongue en el tiempo (como ocurre con infinidad de autorizaciones o concesiones).

En fin, amén de las comentadas, otras sentencias del Tribunal Su-

premo de este período reiteran supuestos discutibles —criticables— de relaciones especiales de sujeción: ocurre, efectivamente, con los concesionarios —como expendedurías de tabacos<sup>53</sup>— u otras actividades sometidas a autorización —como auto-taxis<sup>54</sup>—.

### 3.2. *Tribunal Constitucional: la línea inaugurada por la sentencia 132/2001, sobre licencias de auto-taxi.*

La opinión favorable del Tribunal Supremo al carácter de relación de sujeción especial de la existente entre el beneficiario de una licencia de auto-taxi y el Ayuntamiento autorizante creo que es fácilmente rebatible en base a argumentaciones anteriores, suficientes. El caso es que fue precisamente tal relación, y las consecuencias que de ella se derivarían a efectos de vigencia de principio de legalidad, las que motivaron la importante sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio (ponente CACHÓN VILLAR). Adviértase de entrada que la trascendencia de esta sentencia no está tanto en sus aportaciones sobre la categoría que aquí nos ocupa, ni tampoco en sus juicios sobre legalidad sancionadora y sus modulaciones en estos supuestos; su relevancia estriba, particularmente, en la precisión del ámbito de flexibilización de la reserva de ley sancionadora en materias en las que está presente el interés local; es decir, en determinar la posibilidad de colaboración normativa de las ordenanzas locales en materia sancionadora<sup>55</sup>. Siendo esto así, lo importante para nosotros en estos momentos es que en esta sentencia el Alto Tribunal hace unas valoraciones sobre la categoría de las relaciones especiales de sujeción que suponen un cambio en su tratamiento de aquéllas.

La STC 132/2001 trae causa de un recurso de amparo de un taxista con licencia del Ayuntamiento de Madrid contra una sanción de suspensión temporal que el municipio le había impuesto en agosto de 1998, tras el oportuno procedimiento por hechos producidos en diciembre de 1997 (llevar sobre la guantera del auto-taxi un talonario de facturas falsas) que se consideró que infringían determinado precepto de la correspondiente Ordenanza municipal reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro, de diciembre

<sup>53</sup> STS de 24 de mayo de 2005.

<sup>54</sup> SSTS de 27 de enero de 2004 y 17 de marzo de 2004.

<sup>55</sup> Doctrina que sintetiza el FJ 6.º de esta manera: «la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley».

de 1979, que tipificaba el «no respetar (...) cualquier (...) norma de organización o control establecidas» cuyo incumplimiento no dé lugar a otro tipo de infracción. El Juzgado de lo Contencioso había desestimado el recurso del taxista y éste acudió al Tribunal Constitucional pidiendo el amparo de su derecho a la legalidad sancionadora del artículo 25.1 de la Constitución, alegando que ese precepto reglamentario local carecía de la imprescindible cobertura de una ley formal. La Sala Primera del Tribunal amparó al recurrente y anuló la sanción que le había impuesto el municipio madrileño, así como la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que la había considerado conforme a Derecho. Procede apuntar que la sentencia cuenta con el voto particular del ya desaparecido profesor GARRIDO FALLA, al que se adhirió el que más tarde sería presidente del Tribunal, JIMÉNEZ DE PARGA, voto al que luego nos referiremos.

Se enfrenta el Tribunal a la alegación del letrado del Ayuntamiento de Madrid de que la reserva de ley sancionadora en ningún caso lleva a exigir que todas las conductas sancionables estén definidas con precisión en la Ley; y, a su juicio, «menos aún sería exigible aquella predeterminación legal en el marco de una relación de sometimiento especial, como la que vincula al taxista con el Ayuntamiento». Por ello el Tribunal se plantea, en el FJ 4.º, tanto la realidad de tal relación como si ésta determina «alguna modulación legítima en el régimen de disfrute del derecho a legalidad sancionadora».

En cuanto de este último aspecto nos ocuparemos más tarde, veamos el tratamiento —escueto, para lo que merece, y pienso que poco clarificador— que hace el Tribunal de las relaciones especiales de sujeción. Parte de que «es posible reconocer situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales, llámense tales relaciones de “especial sujeción”, “de poder especial” o, simplemente, “especiales”». Pero considera que «lo importante» es afirmar que esta categoría «no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos». Acto seguido cita algunos supuestos en los que la Constitución admite tal modulación, de lo cual deduce que estamos ante «relaciones administrativas especiales»<sup>56</sup>. Y cuando, acto seguido, se enfrenta al caso concreto que se le presenta (la actividad económica del taxista), afirma:

---

<sup>56</sup> Lo cual ocurre, dice aquí la Sala, «con un preso (STC 2/1987, de 21 de enero, FJ 2.º) o con un Policía Nacional (STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1.º)»; también se apreció aquella mo-

«en el caso que nos ocupa ningún precepto constitucional prevé, ni explícita ni implícitamente, la limitación de derechos constitucionales en un ámbito de actividad económica privada, aunque esté intervenida y reglamentada, como es la prestación de servicios de transporte en auto-taxi. Tampoco ninguna Ley vigente al tiempo de la infracción sancionada modulaba el disfrute de los derechos fundamentales de quien hoy pide nuestro amparo. Por tanto, y *con independencia de cómo se denomine la relación* que une al titular de la licencia de auto-taxi con su Ayuntamiento, no hay fundamento alguno para que la sanción impuesta al recurrente carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el artículo 25.1 de la Constitución».

### 3.3. *Confirmación de la nueva doctrina constitucional: la STC 52/2003, sobre los sometidos a una denominación de origen.*

Permítaseme introducir el motivo de la litis. Más atrás, a pie de página, se hizo una somera referencia a ciertos fallos del Tribunal Supremo sobre la condición de los sometidos a una denominación de origen. Sólo me constan tres sentencias del Alto Tribunal que aborden la cuestión del carácter de su vinculación con la Administración correspondiente; y no son, ni mucho menos, ejemplo de claridad. Las dos primeras sentencias (efectivamente ya citadas) tuvieron como ponente al mismo magistrado (GARAYO SÁNCHEZ): en la STS de 13 de diciembre de 1985, por una parte, afirma que «el derecho administrativo sancionador del Estado se ejerce sobre ellos en virtud de una supremacía general», pero «por otro lado y como integrados en una denominación de origen mantienen una relación especial con la Administración en virtud de una situación voluntariamente aceptada asumiendo obligaciones más rigurosas justificadas no sólo en atención a los fines que persigue sino también debido a las grandes diferencias de precios existentes entre un vino protegido y otro común...» (FJ 3.º); criterio que reitera la STS de 7 de junio de 1986. La más mo-

---

dulación constitucional de derechos fundamentales en relación con un arquitecto colegiado, haciéndose mención expresa del artículo 36 CE (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 3.º). Sólo tangencialmente, y sin constituir propiamente *ratio decidendi* del caso, se aludió en la STC 61/1990, FJ 8.º, a que un detective privado con autorización administrativa se encontraba en una «relación especial de sujeción», aun cuando aquella relación administrativa especial no tuviera base directa en la Constitución o en una ley conforme con la Constitución».

derna sentencia de 15 de enero de 1991 enjuicia una sanción impuesta a una empresa sometida a una denominación de origen, «lo que aproxima el supuesto —dice— al de las citadas relaciones especiales de sujeción». Si lo considera «próximo», habrá de concluir que lo sitúa extramuros de tales relaciones.

De razonamientos ya empleados se puede deducir mi postura personal sobre la condición de tales administrados: por una parte, no se produce aquí una integración efectiva y estable en la esfera doméstica de la Administración y, por otra, el conjunto de obligaciones que asume el productor integrado en la denominación pueden ser explicadas simplemente como un añadido (además, voluntariamente asumido) a las ya de por sí importantes reglamentaciones, inspecciones, etc., a las que está sometida cualquier actividad productiva —la agrícola-alimentaria quizá mayores—. Aquí, sencillamente, y como contrapartida a una ventaja comercial, el productor se somete a una actividad ordenadora de la Administración especialmente intensa. Sin más. Y sin que la naturaleza pública o privada del Consejo Regulador sea determinante para esta calificación.

Pero veamos la actitud reciente del Tribunal Constitucional. En la sentencia 52/2003, de 17 de marzo (ponente JIMÉNEZ DE PARGA), la Sala Primera viene a refrendar la postura que inauguró con la sentencia 132/2001, expresada aquí, incluso, con mayor rotundidad.

Había de analizar el Tribunal la suficiencia de la cobertura legal del Reglamento de la denominación de origen cualificada Rioja, que había sido aprobado por Orden Ministerial de 3 de abril de 1991. Tratándose de una norma reglamentaria que tipifica infracciones, la bodega sancionada alegó la vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora del artículo 25 de la Constitución. Para justificar un régimen sancionador especial, que module las exigencias de garantía formal, tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal habían invocado la especial vinculación entre la Administración y los agricultores y bodegueros incorporados al Consejo Regulador de la denominación de origen.

Esta vez el Tribunal Constitucional comienza así su réplica: «El Ministerio Fiscal llega a calificar dicho régimen de “relación de sujeción especial”, categoría que hemos tildado reiteradamente de imprecisa». A renglón seguido, e invocando la sentencia 132/2001, alega que, «con independencia de la correcta *calificación* o denominación de la relación jurídica», «no existe precepto constitucional que de forma explícita o implícita justifique la limitación de derechos constitucionales en la actividad de producción y elaboración en que se utiliza la denominación de origen —ello al margen de su carácter intervenido y reglamentado—, ni

tampoco al tiempo de la infracción sancionada estaba vigente Ley alguna que modulara el disfrute del derecho fundamental para el que se pide el amparo».

Observamos que aquí el Tribunal ya no considera «imprecisa» la «distinción entre relaciones de sujeción general y especial» —como había hecho en 2001—, sino la «categoría» misma. Por otra parte, evoca la Sala lo ajeno que le resulta cómo se califique la relación y no solo cómo se denomine. En fin, reitera que al no considerar las relaciones especiales de sujeción una categoría constitucional, opta por prescindir de calificar como tales las relaciones que se le presentan, de las que sólo determinará su disciplina jurídico-constitucional.

### 3.4. *Valoraciones de la actitud reciente del Tribunal Constitucional.*

Del conjunto de sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los últimos años —en particular de la STC 132/2001, a la que sumaremos otras— podemos extraer las siguientes valoraciones:

1.<sup>a</sup> En primer lugar, no puede olvidarse que la sentencia 132/2001 fue adoptada por la Sala Primera, de cuyos seis magistrados, dos firmaron voto particular, lo mismo que ha ocurrido con otras sentencias (como la STC 26/2005, que volveremos a citar —ésta con dos votos discordantes distintos a los anteriores—). Por tanto, la postura del Tribunal Constitucional en este punto no es en absoluto monolítica, como corresponde a su complejidad.

2.<sup>a</sup> Pero un análisis detenido revela que la discrepancia entre los magistrados no radica en la existencia misma de la categoría de las relaciones especiales de sujeción (que nunca niega ni el Tribunal ni ninguno de sus componentes); ni siquiera en el sometimiento a tales relaciones de determinados administrados (v.gr., en el caso del taxista, aunque GARRIDO FALLA se empeñe en su voto particular a la STC 132/2001 —a mi juicio, erróneamente— en mantener la existencia de una relación de sujeción especial entre el taxista y el Ayuntamiento, reprochando a la Sala que mantenga lo contrario<sup>57</sup>, en realidad el Tri-

<sup>57</sup> En su voto particular, GARRIDO afirma con rotundidad que «la Sala Primera del Tribunal Constitucional ha entendido que no estamos en presencia de una relación especial de poder», de lo que discrepa —dice— «porque se trata de una actividad de interés público en la que la intervención administrativa está sobradamente justificada al estar en juego, desde la existencia misma del servicio, hasta la protección de los abusos de que puede ser objeto el usuario, el Ayuntamiento interviene por vía reglamentaria (Ordenanza municipal). La actividad de taxista deja de ser una actividad producto de la libertad de empresa, para conver-

bunal ni afirma ni niega esta relación). La verdadera desavenencia en el seno del Tribunal, en todos los casos analizados, se produce al valorar la vigencia —o, si se quiere, el alcance de la modulación— del principio de legalidad sancionadora (los firmantes de los votos particulares quisieron amparar en la presencia de tal relación una relajación de este principio que la mayoría de la Sala no compartía<sup>58</sup>).

3.<sup>a</sup> Por tanto, puede afirmarse que el Tribunal Constitucional, en esta jurisprudencia que arranca de la STC 132/2001, mantiene la categoría de las relaciones especiales de sujeción, pese a considerarla «imprecisa», o incluso pese a negarle la condición de «norma constitucional». Sirva este claro ejemplo de reconocimiento formal genérico de la institución: en el FJ 4.º de esta sentencia, ya al final de su razonamiento, no duda en señalar que «incluso en el ámbito de una “relación de sujeción especial” una sanción carente de toda base normativa legal resultaría lesiva del derecho fundamental que reconoce el artículo 25.1 de la Constitución».

4.<sup>a</sup> ¿Cuál es, entonces, la «línea inaugurada» —decíamos antes— por la sentencia de 2001? Lo que el Tribunal vino a decir es que le resulta indiferente qué sustantividad («denominación» —STC 132/2001— o «calificación» —STC 52/2003—) atribuir a esas relaciones que él mismo llama «especiales»; afirma que lo que realmente le importa es el régimen —la especialidad— en que la Constitución coloca al relacionado con la Administración: es decir, sólo tratará de determinar si la disciplina constitucional atribuye a esa relación tal o cual modulación de derechos en relación a la generalidad de ciudadanos. Por tanto, en esta jurisprudencia el Tribunal Constitucional huye de categorizar la relación que se le presenta, contentándose con precisar sus consecuencias.

5.<sup>a</sup> Este proceder del Alto Tribunal tras la sentencia 132/2001 ha quedado reafirmado en varias causas posteriores, además de la referida 52/2003. Sirvan estos ejemplos, en los que también se planteaba —como en las citadas— si una sanción había sido impuesta sin la adecuada cobertura legal:

---

tirse en una actividad sujeta a una estricta reglamentación en la que, junto a un cuadro de deberes y obligaciones, se tipifican las infracciones que derivan de su incumplimiento y las sanciones que tal incumplimiento acarrea».

<sup>58</sup> En concreto, GARRIDO propuso en su voto que «los efectos prácticos de este tipo de relación jurídico-administrativa son, pues, una debilitación en cuanto a las exigencias propias del principio de legalidad formal; lo cual, por cierto, no excluye ni la necesidad de norma (reglamentaria) previa y cierta que tipifique la infracción, ni la determinación de la sanción correspondiente que acarrea». Frente a tal propuesta, el Pleno de la Sala *no se conforma con una cobertura reglamentaria para estas infracciones y sanciones*, se llame como se llame —vienen a decir— la relación taxista-Ayuntamiento, sin negar que sea de «especial sujeción».

En sentencias 161/2003, de 15 de septiembre; 193/2003, de 27 de octubre, y 232/2006, de 17 de julio, el Tribunal se volvió a ocupar de sanciones a beneficiarios de licencia de auto-taxi. Procede resaltar que en la última de ellas ni siquiera se alude a las relaciones especiales de sujeción, contentándose la Sala, para reprochar la falta de cobertura legal de la sanción, con aducir la ausencia de precepto constitucional alguno que prevea la limitación de derechos constitucionales del afectado.

El supuesto del concesionario de tabacos fue resuelto por la STC 26/2005, de 14 de febrero (reiterada por la STC 54/2005, de 14 de marzo): aunque alude a su doctrina anterior sobre la relación especial de sujeción y el principio de legalidad, nuevamente ni afirma ni niega la presencia de aquélla en este caso, limitándose a reiterar lo sentado en la sentencia 132/2001; de modo que, al no preverse limitación de derechos constitucionales para los referidos concesionarios, «también “con independencia de cómo se denomine la relación”», no hay fundamento alguno para que la sanción carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el artículo 25.1 de la Constitución.

6.<sup>a</sup> Procede, finalmente, preguntarse si es adecuada y coherente esta nueva actitud del Tribunal Constitucional. Entiendo que no del todo; razonémoslo.

A mi juicio, de entrada, cabe reprochar al proceder del Tribunal Constitucional, a partir de la sentencia 132/2001, falta de uniformidad y de coherencia: después de prescindir de categorizaciones sobre estas relaciones —por no ser «norma constitucional»— no es coherente que en otros pronunciamientos posteriores siga declarando, sin ambages, que ciertas relaciones que enjuicia lo son de «sujeción especial» —lo que, en concreto en algún caso, resulta más que dudoso—:

Así, en el Auto 59/2004, de 24 de febrero, el Pleno de la Sala inadmite a trámite una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana, con la que pretendía cuestionarse la compatibilidad con la Constitución de la Ley autonómica 6/1997, de Consejos y Colegios Profesionales, al permitir ésta una deslegalización del establecimiento del catálogo de infracciones y sanciones disciplinarias colegiales. El Pleno sostiene, sin fisuras, que la remisión legal a la autoridad colegial o corporativa, vacía de contenido sancionador material propio, sería inadmisibles «cuando se trata de las relaciones de sujeción general, [pero] no puede decirse lo mismo por referencia a las relaciones de sujeción especial», como era —en su opinión— la que juzgaba. Así lo había determinado el Tribunal, para los colegios profesionales, en la sentencia 219/1989.



En una jurisprudencia cercana, el Tribunal se muestra aún más rotundo al reiterar sin resquicios —conforme a sus propios antecedentes— el carácter de relación especial de sujeción de la que une a los presos con la Administración penitenciaria. Es el caso de las SSTC 2/2006 y 11/2006, ambas de 16 de enero<sup>59</sup>.

Es decir, desde 2001, nuestro Tribunal Constitucional en unos casos prescinde de declaraciones de dogmática jurídica sobre estas relaciones especiales, mientras que en otros reafirma su existencia de modo taxativo, tal como venía haciendo desde 1985 (STC 74/1985, en concreto sobre la situación jurídica de los reclusos).

Pero creo que el reproche al Alto Tribunal puede ir más allá de la referida incoherencia: y es que el hecho de que la Constitución no consagre *expresamente* las relaciones especiales de sujeción —es claro que indirectamente lo hace— no impide que el Tribunal, al interpretar el texto, asuma la categoría y contribuya a perfilarla, coadyuvando en una tarea en la que la jurisprudencia ordinaria y la doctrina no siempre han atinado.

¡Cuántos principios o instituciones ha fijado o aquilatado el Tribunal Constitucional, aun careciendo de plasmación expresa en el texto constitucional! Sirva un solo ejemplo: el «principio de unidad de mercado» no fue recogido expresamente en nuestra Constitución, lo que tal vez —se ha dicho— hubiera sido conveniente. Pero por deducción directa, como implícito en su articulado, fue acuñado por nuestro Tribunal Constitucional, constituyendo incluso —ha escrito GARCÍA DE ENTERRÍA— «una de sus grandes creaciones —quizá la menos pegada al texto de la Constitución—»<sup>60</sup>.

En fin, para completar mi valoración me remito a la *reflexión final* del trabajo.

---

<sup>59</sup> Ambas sentencias —de la Sala Primera— no se refieren al derecho al principio de legalidad sancionadora, sino a la modulación del derecho del preso a recibir información. Así dice la Sala en la STC 11/2006: «es evidente que el régimen disciplinario a que están sometidos los presos, que se encuentra directamente conectado con la peculiaridad específica de la regulación constitucional y legal de la situación de sujeción especial que caracteriza su relación con la Administración penitenciaria, contempla la seguridad interna como uno de sus principales objetivos» (FJ 5.<sup>o</sup>)

<sup>60</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1991), «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, pág. 102.

### III. EXIGENCIAS DE LEGALIDAD SANCIONADORA EN ESTAS RELACIONES ADMINISTRATIVAS

#### 1. *Hasta la STC 132/2001*

El tratamiento doctrinal, en las obras aludidas, a las exigencias de reserva de ley sancionadora en relaciones especiales de sujeción aconseja limitarse a unas pinceladas en cuanto al período anterior a 2001.

Es sabido que el juego ley/reglamento en materia sancionadora —en general— quedó conformado —en base en parte a una jurisprudencia anterior— en la doctrina constitucional con la sentencia 42/1987, de 7 de abril. Comenzó sentando el Tribunal que el principio de legalidad comporta una doble garantía: una material, de alcance absoluto, que implica «la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes»; y otra formal, que «se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones», de modo que esta garantía era «expresiva de una reserva de ley». Ahora bien, afirmó que «el alcance de la reserva de Ley establecida en el artículo 25.1 no puede ser tan estricta en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto», de modo que para las primeras «la reserva de Ley no excluye la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley». Esto implicaría la proscripción tanto de reglamentos independientes como de la posibilidad de que las leyes lleven a cabo remisiones en blanco a los reglamentos para que éstos determinen las infracciones y sanciones administrativas.

Pero veamos qué ocurre en el caso de las relaciones de sujeción especial. De éstas se había ocupado ya el Tribunal en su sentencia 2/1987, de 21 de enero, en la que enjuiciaba la constitucionalidad del artículo 42.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria: éste no tipificaba las infracciones disciplinarias, sino que se remitía al reglamento correspondiente. Sobre ello alegó el Tribunal que «la referencia a la legislación vigente en el artículo 25.1 de la Constitución, tiene un alcance diferente, al menos, en lo que se refiere a la tipificación del ilícito, cuando se trata de la determinación de contravenciones “faltas”, en el seno de una relación de sujeción especial, como es la de los internos en establecimientos penitenciarios (...) En virtud de esa sujeción especial, y en virtud de la efectividad que entraña ese someti-

miento singular al poder público, el *ius puniendi* no es el genérico del Estado, y en tal medida la propia reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material». En definitiva, tolera una remisión prácticamente en blanco al reglamento.

De alguna manera, esta postura laxa del Tribunal fue rectificada<sup>61</sup> por la STC 61/1990, de 29 de marzo, aunque cita, sin reproche alguno, su precedente del año 1987. Sí es cierto que advierte que «no se puede relativizar un principio sin riesgo de suprimirse», lo que le sirve para sentar que «siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación —nunca supresión— a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción». Vemos que, aquí, el Tribunal aún ponía el acento en la «intensidad de la sujeción» (de ahí que consienta el dictamen de la STC 2/1987, al ser la relación del preso con la Administración de «máxima intensidad»). El cambio no se produce hasta la STC 132/2001...

Con este panorama, ¿qué postura adoptaba el Tribunal Supremo? Confusa, pero en general laxa, con pocas excepciones. Cito dos pronunciamientos contrapuestos: la STS de 2 de abril de 1991 afirma con rotundidad que «sin que ello suponga que en estos supuestos de sujeción especial del titular de la licencia (de auto-taxi) las infracciones y sanciones previstas tengan que tener una específica cobertura legal siendo suficiente que exista una norma de este rango por la que a la Administración se le faculte para organizar, regular, e intervenir en el funcionamiento del servicio público». Sin embargo, la STS de 10 de febrero de 1997 desautoriza expresamente la precitada y comienza reconociendo que «la aplicación del principio de legalidad en el ámbito de las relaciones de sujeción especial ha dado lugar a una cierta vacilación doctrinal y jurisprudencial»; y es que «sobre la base, no cuestionada en general, de la posible diferencia de trato respecto al juego más riguroso de ese principio en el ámbito de las relaciones de sujeción general y de la necesidad en todo caso de que también en las de sujeción especial se parta de una previa habilitación legal, no es unánime la delimitación de cuál sea su concreto alcance». En fin, reconoce, de acuerdo con la STC 61/1990, que «aun en el ámbito de las relaciones de sujeción especial opera el principio de legalidad, en su manifestación de reserva de Ley, si bien en este ámbito se abran ma-

<sup>61</sup> Así lo entiende M. LÓPEZ BENÍTEZ (1994: 321).

yores espacios a la colaboración del Reglamento; pero siempre sobre la base de una previa definición de los tipos de infracción y de las sanciones en norma de rango de Ley, sin que quepan por tanto remisiones en blanco o habilitaciones genéricas».

Por último, como sentencia que apuesta por la máxima flexibilización, ya se citó la de 20 de mayo de 1996, según la cual «si bien en el caso de autos se ha aplicado una normativa aprobada por la Comunidad Autónoma (reglamentaria), la promulgación de dicha normativa no era totalmente indispensable, pudiendo haberse tratado de un *reglamento de régimen interior del centro que ni siquiera hubiera sido objeto de publicación* y respecto al cual no hubiera sido procedente plantearse la cobertura de una norma reglamentaria». Mayor modulación de la reserva quizá no sea concebible, y ésta ya casaba mal con los criterios en aquel momento sentados por el Tribunal Constitucional.

## 2. *Tras la STC 132/2001*

A lo largo de la exposición se ha aludido a la postura del Tribunal Constitucional sobre legalidad sancionadora para cualquier relación del ciudadano con la Administración distinta a la general: por una parte, la STC 132/2001 parece negar sustantividad constitucional a la categoría de las relaciones especiales de sujeción, reconociendo únicamente la realidad fáctica de relaciones particulares de la Administración con ciertos administrados, y, por otra parte, en lo que a legalidad sancionadora se refiere, concluye que su práctica al enfrentarse a estas relaciones será escudriñar el texto constitucional y determinar si éste consiente, explícita o implícitamente, una limitación de este derecho (como de los demás derechos).

En el fondo, pues, también en esto el Tribunal está desautorizando su anterior jurisprudencia: ya no se trata, sin más, de investigar la «intensidad de la relación» (como preveía la STC 61/1990), si ésta es «máxima» (preso) o «menor» (detective privado), sino que, mirando a la Constitución, habrá de precisar la modulación de derechos. Por tanto, con este criterio, la solución para la previsión normativa de sanciones a los presos no podría ser la de la STC 2/1987, pues la Constitución, que sí autoriza a restringir para ellos ciertos derechos fundamentales, no lo hace para la legalidad sancionadora. Es decir, con su «nuevo criterio», el Tribunal Constitucional no habría de tolerar remisión alguna al Reglamento penitenciario (y menos, cabría apostillar, una remisión en blanco). O, en el supuesto de los detectives privados resuelto en la STC 61/1990, su consideración como actividad econó-

mica privada intervenida o reglamentada (como taxis o agricultores sometidos a denominación de origen) comportaría el mismo juicio del Tribunal que el de estos casos: la Constitución no autoriza a mitigar las exigencias de legalidad sancionadora en materia de actividad económica de los particulares, sin detenerse en consideraciones sobre la intensidad de la relación con la Administración. Una vez más, la crítica a esta postura la remito a la *reflexión final* del trabajo; antes pretendo una brevísima referencia a las exigencias de legalidad en las denominaciones de origen.

### 3. *Legalidad sancionadora en el caso de las denominaciones de origen*

La doctrina constitucional sobre la legalidad sancionadora en denominaciones de origen (STC 52/2003) ha sido ya expuesta: para la actividad de producción y elaboración al amparo de una denominación de origen, sin duda intervenida y reglamentada, no se prevé en la Constitución una limitación de derechos constitucionales, como es el de legalidad sancionadora. La actuación reglamentaria sancionadora requerirá, por tanto, la adecuada cobertura de una ley, que el reglamento podrá desarrollar conforme a los criterios generales establecidos para tal colaboración.

El Tribunal Supremo ha asumido esta doctrina —da la impresión que no sin cierto pesar— en la sentencia de 2 de julio de 2004, que enjuiciaba una sanción impuesta a una bodega riojana por infracción del artículo 57.1.7 del Reglamento de la denominación. En su FJ 3.º expresa lo siguiente—excúseme lo extenso de la cita—:

«Este Alto Tribunal había matizado y adecuado el principio de legalidad en materia sancionadora a las denominaciones de origen atendiendo, en sus anteriores sentencias, a la singularidad que representan las relaciones propias de los Consejos Reguladores con respecto de los productores, al carácter voluntario de su adhesión a un especial régimen de protección que llevaba como contrapartida asumir unas ciertas obligaciones y a la garantía de los consumidores que sin el régimen sancionador previsto para quienes incumplen dichas obligaciones se ven desprotegidos, sin seguridad ninguna respecto a que adquieran realmente un producto con las características y condiciones que promete la denominación de origen y que se corresponde con el precio

del vino amparado por aquélla. Este doble perjuicio, para los consumidores que podían resultar defraudados, sin amenaza de sanción alguna para los incumplidores de obligaciones libremente asumidas, por productos adquiridos en la legítima expectativa de que se correspondían a las características propias de los que se vendían al amparo de la denominación de origen, y para los productores que adecuaban su conducta a las exigencias de una denominación que, si bien se mira, quedaba sin respaldo alguno y sin garantía de calidad, *no ha sido bastante para que la doctrina del Tribunal Constitucional apreciase la necesidad de singularizar en este caso su doctrina sobre la legalidad en materia sancionadora*».

Evidentemente, no se trata de que el Tribunal Constitucional menosprecie esos intereses aducidos —sin duda los valora—, sino que la Constitución —en realidad, nuestro sistema jurídico— no ampara tal modulación.

#### IV. REFLEXIÓN FINAL

Sobre la sustantividad de las relaciones de sujeción especial ha de concederse al Tribunal Constitucional que, efectivamente, éstas no constituyen una taxativa categoría constitucional —ni siquiera legal—, como se anotaba desde el comienzo de estas líneas. Pero tampoco lo son la discrecionalidad administrativa, el principio de proporcionalidad, la buena fe o el abuso del derecho y, sin embargo, no duda el Alto Tribunal de su virtualidad en el mundo del Derecho y asume que el legislador los consagre o los agentes jurídicos —incluido él mismo— los usen. Y pienso que las relaciones especiales de sujeción sirven muy bien no sólo para explicar la situación de determinados administrados, sino sobre todo para extraer importantes consecuencias jurídicas (particularmente en el campo del que venimos ocupándonos del principio de legalidad). Ciertamente, al no ser categoría legal, importa acotar el concepto lo más posible —si no se hiciera, de nada serviría—; y el criterio que se ha propuesto de la *integración estable y duradera en el ámbito doméstico administrativo* me parece el más razonable. Como el Derecho no son matemáticas, no hay que preocuparse de que falte un listado exacto de colectivos «integrados» en la categoría, y tampoco procede exigir al texto constitucional el veredicto final al respecto. No me preocupa que, por ejemplo, los profesores LÓPEZ BENÍTEZ y

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, coincidiendo en los elementos configuradores del concepto, disientan al excluir el primero e integrar el segundo, en concreto a los viajeros de un transporte público. Problemas interpretativos de categorías como los conceptos jurídicos indeterminados o las relaciones especiales de poder los tendrán siempre quienes manejan el Derecho, y nadie se puede escandalizar. Porque lo importante en la noción que analizamos es que sirva para extraer consecuencias sobre la legitimidad del régimen jurídico impuesto a los afectados, y esto siempre exigirá diagnósticos *ad casum*.

Por eso, aunque nada procede reprochar al Tribunal Constitucional porque en ocasiones opte por no fundar sus decisiones, tras la sentencia 132/2001, en esta categoría de las relaciones especiales de poder (aunque llama la atención que otras veces sí lo haga), creo que la línea argumental apropiada es la que estableció en la STC 61/1990 de investigar la *intensidad de la sujeción o de la relación* para determinar así la modulación de los derechos y obligaciones de los colectivos en cuestión. Es decir, esperar del texto de la Carta Magna el refrendo para, en todo caso, precisar el régimen de derechos y libertades de los ciudadanos es pedirle mucho.

Veamos, en concreto, el tratamiento del derecho a la legalidad sancionadora. ¿En qué precepto constitucional se prevé, explícita o implícitamente —como dice el Tribunal Constitucional—, el recorte del derecho fundamental a la legalidad sancionadora? No acierto a señalar ningún caso: aun en los supuestos de relación administrativa más prototípica (funcionarios) o más intensa (reclusos), la Constitución remite al legislador y sólo a él para concretar su peculiar régimen de derechos y libertades (art. 103.3 para los primeros, art. 24.2 para los segundos). Y, sin embargo, siendo esto así, pacíficamente se ha admitido la posibilidad de colaboración reglamentaria para la tipificación de sanciones administrativas. Lo que ocurre es que el «espacio para el reglamento» en este punto no es algo uniforme, monolítico. Por ejemplo, el texto constitucional reconoce la autonomía de los entes locales, y aunque no recoge explícitamente para ellos modulación alguna del principio de legalidad cuando ejercen la potestad sancionadora, tal flexibilización ha terminado por imponerse como consecuencia y garantía de aquella autonomía, para los ámbitos en los que esté presente un interés local<sup>62</sup>. Pues bien —y salvando las diferencias—, de la misma manera que el «espacio reglamentario» es mayor cuando la sanción verse sobre materias de interés local, también

---

<sup>62</sup> En este punto ha sido clave, como se insinuó, la STC 132/2001, en el FJ siguiente al que aquí hemos citado; es decir, en su FJ 5.º.

podrá serlo cuando se proyecte sobre ámbitos sometidos a una relación particularmente intensa con la Administración, por tratarse de su esfera doméstica. Esto no libera de análisis *ad casum* del aplicador del Derecho, que habrá de valorar la intensidad de la relación: y, a juicio de quien suscribe, la más intensa se ejercerá sobre aquellos sometidos a una *relación especial de sujeción* tal como ha sido descrita. Procede, pues, corregir excesos en su uso —que los ha habido, y muchos— y, a la vez, echado ese lastre por la borda, superar los recelos hacia la categoría, que permita un manejo acorde con el Estado de Derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABA CATOIRA, A. (2001): *La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto. Los parlamentarios, los funcionarios y los reclusos*, Madrid, Tecnos.
- CÁMARA VILLAR, G. (2001): «Relaciones de sujeción especial y derechos fundamentales», en M. A. APARICIO PÉREZ (coord.), *Derechos Constitucionales y Pluralidad de Ordenamientos*, Barcelona, Cedecs.
- DELGADO DEL RINCÓN, L. E. (2006): «Algunas consideraciones sobre el derecho a la intimidad personal y familiar de los presos en los centros penitenciarios», *Teoría y Realidad Constitucional*, 18.
- GALLEGO ANABITARTE, A. (1961): «Relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración. Contribución a la teoría del Estado de Derecho», núm. 34 de esta REVISTA.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1991): «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid, Cortes de Castilla y León.
- (2000): «La definitiva erradicación de los actos políticos o de Gobierno de nuestro Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 106.
- GARCÍA MACHO, R. (1989): «En torno a las garantías de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones de especial sujeción», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 64.
- (1992): *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*, Madrid, Tecnos.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (1988): «Notas en torno a las relaciones de sujeción especial: un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *La Ley*, 1698.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. (1994): *Las relaciones de sujeción especial*, Madrid, Civitas.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. (1994): *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Madrid, Civitas.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1977): «Acercas de las “especiales” relaciones de sujeción a que está sometido el recluso», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 14.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2002): «Actos de gobierno y Administración local», en J. M. BAÑO LEÓN y J. CLIMENT BARBERÁ (coords.), *Nuevas perspectivas de Administración local. Estudios en homenaje al profesor José M.ª Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- (2003): «Los Colegios Profesionales: su servicio al interés general», *pro manuscrito*, Valladolid.
- MICHAVILA NÚÑEZ, J. M. (1987): «Relación especial de sujeción en el sector crediticio y Estado de Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 54.



- MILANS DEL BOSCH, S. (2004): «Tutela judicial efectiva y dopaje deportivo», *Actualidad Administrativa*, 2004-1.
- PRIETO ÁLVAREZ, T. (2001): «Tres cuestiones jurídicas en torno al contencioso de Treviño: competencia de las Comunidades Autónomas sobre su territorio, alcance de la autonomía local, actos administrativos discrecionales de contenido político», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 155.
- REVIRIEGO PICÓN, F. (2004): «Relaciones de sujeción especial y derechos fundamentales. Algunos apuntes sobre el derecho a la intimidad en los centros penitenciarios», *Derechos y Libertades*, 13.
- RIVERA BEIRAS, I. (1997): *La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos. La construcción jurídica de un ciudadano de segunda categoría*, Barcelona, Bosch.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1988): *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Ceura.
- (2001): *Principios de Derecho Administrativo I*, 3.ª ed., Madrid, Ceura.
- SUAY HERNÁNDEZ, B. C. (2001): «Refutación del *ius puniendi*», en L. A. ARROYO ZAPATERO e I. BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE (coords.), *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: in memoriam*, Universidades de Salamanca y de Castilla-La Mancha.