

BIBLIOTECA JURÍDICA DE BOLSILLO
Colección Administrativo

Los infartos de la Administración

**Prescripción de infracciones y
sanciones**

L. ALFREDO DE DIEGO DÍEZ

Magistrado. Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Procesal
(Universidad Pablo de Olavide - Sevilla)



L. ALFREDO DE DIEGO DÍEZ

Magistrado - Doctor en Derecho

Profesor de Derecho Procesal

(Universidad Pablo de Olavide-Sevilla)

LOS INFARTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Prescripción de infracciones y sanciones

1.^a EDICIÓN

COLEX 2019

Copyright © 2019

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal) El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados, no obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex, SL, habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder al texto con las eventuales correcciones de erratas, además, como complemento a su libro, dispondrá de un servicio de actualizaciones.

© L. Alfredo de Diego Díez

1.ª edición, noviembre 2019.

© Editorial Colex, S.L.

Polígono Pocomaco, parcela I, Edificio Diana, portal centro 2,
A Coruña, 15190, A Coruña (Galicia)

info@colex.es

www.colex.es

*A la promoción 1974-1979 de la Facultad de Derecho
(Universidad de Valladolid).*

*Especialmente a Toño, Chema, Raimundo y José Carlos («Rollo»),
por tantas noches compartidas de charla, café y estudio.*

Sapientia ædificavit sibi domum

La promoción 1974-1979 de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid fue singular. Hace ya cuatro décadas que finalizamos aquella aventura universitaria. Fueron años convulsos. No sé si fuimos unos privilegiados por el tiempo que vivimos, pero sí estuvimos marcados por acontecimientos históricos que nos hicieron madurar política e intelectualmente.

En el primer curso, al poco de comenzar el segundo trimestre, nos cerraron la Universidad. Eran aún tiempos de dictadura, aunque en sus estertores. Los universitarios andaban revueltos en toda España. En Valladolid, entre huelgas, asambleas, manifestaciones y carreras delante de los «grises», a un grupo de estudiantes les dio por tirarle huevos al Mgfc. y Excmo. señor rector de la Universidad, a la sazón el Dr. José Ramón del Sol, catedrático de Obstetricia y Ginecología. Le llamaban «El Persianas», dada su forma de mirar con los párpados siempre entornados.

El agravio sucedió el 29 de enero de 1975, a la salida de una clase a la que no había asistido ningún estudiante. Fue una

afrenta a su rectorado, a su cátedra y a su persona, que no olvidaría. Al ser preguntado en una entrevista por aquel incidente, el rector lo relató así¹:

Los estudiantes formaron un círculo agarrados de los brazos. Yo me encontré en medio. Querían jugar conmigo al pimpampun. Salí del círculo forcejeando. Me arrojaron un huevo. Gritaban, no serían más de treinta, este eslogan: «¡Rector dimisión!», «¡Del Sol, policía!». Mis ayudantes de cátedra me echaron una mano. En el forcejeo me produje yo mismo una contusión en la muñeca, pero las radiografías salieron normales. Punto y aparte.

Pocos días después, su buen amigo, el entonces ministro de Educación y Ciencia, Cruz Martínez Esteruelas, decidió escarmentar severamente a la universidad española en la capital castellana. Se había producido una «creciente escalada de subversión» con «desorden generalizado», según una nota del Ministerio². «La situación es de anarquía total», había dicho el rector. La Junta de Gobierno de la Universidad hizo pública una nota el día 6 de febrero advirtiendo de «la cancelación, a todos los efectos, del curso 1974-75 en los centros en los que no se restablezca la normalidad». La nota se difundió por radio, se colocó en los tabloneros de anuncios y entradas de los centros y fue publicada en el diario vespertino vallisoletano *Libertad*. La respuesta de un gran número de universitarios fue ocupar el Paraninfo de la Facultad de Medicina para celebrar un mitin, impidiendo que se dieran las clases.

La normalidad académica no se restableció. Y así fue como nuestro primer curso de carrera se vio repentinamente truncado un sábado, 8 de febrero de 1975. Muchos de nosotros solo teníamos 17 años.

El ministro cerró a cal y canto la Universidad de Valladolid. Clausuró hasta el curso 1975-76 las Facultades de Filosofía y Letras, Ciencias, Derecho y Medicina. La orden, firmada por el

-
1. Ignacio CARRIÓN, «Entrevista con el rector, profesor Del Sol», en *Blanco y Negro*, 15 de marzo de 1975, pág. 29. Recuperado de <http://hemeroteca.abc.es>.
 2. «La creciente escalada de subversión obligó a cerrar las Facultades de Valladolid», en *ABC*, 15 de febrero de 1975, págs. 17 y 19. Recuperado de <http://hemeroteca.abc.es>.

ministro, fue remitida al rector por el director general de Universidades e Investigación, Felipe Lucena, la mañana del 8 de febrero. Su tenor literal fue el siguiente³:

Ante las reiteradas anomalías de carácter colectivo acaecidas en los últimos meses en las Facultades de Filosofía y Letras, Ciencias, Derecho y Medicina de la Universidad de Valladolid, con gravísima perturbación del normal desenvolvimiento de las actividades docentes y del orden académico, no obstante las repetidas advertencias formuladas oficialmente por las autoridades universitarias, en especial en la última nota oficial hecha pública por la Junta de Gobierno de la Universidad, y en uso de las facultades conferidas por el artículo 32 del Reglamento de Disciplina Académica, de 8 de septiembre de 1954, para clausurar centros universitarios y determinar las condiciones de aplicación de dicha medida, este Ministerio, considerando la necesidad de corregir urgentemente la excepcional situación originada, ha resuelto:

Primero.— Quedan clausuradas hasta el comienzo del curso 1975-76 las Facultades de Filosofía y Letras, Ciencias, Derecho y Medicina de la Universidad de Valladolid.

Segundo.— La presente medida implicará el cese para los alumnos afectados de todas las funciones docentes y examinadoras de aquellos centros.

Tercero.— Lo dispuesto en esta orden no afectará a la continuidad de los estudios del doctorado y de la labor investigadora.

Nunca antes se había tomado una decisión así de drástica en España. Nos sorprendió a todos. Ya habíamos sufrido en enero de ese mismo año una suspensión temporal de las enseñanzas universitarias durante trece días. Pero clausurar un curso académico y echar por tierra un año completo de la vida de unos 8000 universitarios, con el añadido de sus gravísimas repercusiones económicas en la ciudad, eran palabras mayores. No creíamos que llegaran a tanto.

Fuimos elegidos como cabeza de turco para imponer un castigo ejemplarizante; una advertencia dirigida a los demás distritos universitarios sobre las graves consecuencias que las movilizaciones estudiantiles podrían acarrear. Con razón,

3. Véase «La Universidad de Valladolid, clausurada hasta el próximo curso», en *ABC*, 9 de febrero de 1975, pág. 43 (recuperado de <http://hemeroteca.abc.es>); y «Cuatro Facultades de la Universidad de Valladolid, cerradas hasta el próximo curso», en *La Vanguardia Española*, 9 de febrero de 1975, pág. 5 (recuperado de <http://hemeroteca.lavanguardia.com>).

la medida fue calificada en un escrito firmado por profesores universitarios como «desproporcionada, inoportuna, injustamente generalizada y antiejemplar»:

Desproporcionada, porque, aun incluido el hecho aislado del agravio al señor rector, unánimemente reprobado, no se produjo ningún incidente de mayor entidad que otros muchos que se han dado antes y después en diversas universidades. Inoportuna, porque se produjo cuando el orden académico estaba restableciéndose. Injustamente generalizada y antiejemplar, porque se ha aplicado a cursos y alumnos que, en buen número, y atendiendo a las recomendaciones de las autoridades académicas, no habían alterado lo más mínimo las actividades docentes.

Mientras que en otros lugares se multiplicaban las protestas contra el cierre, en Valladolid se organizó la «Universidad Paralela»⁴: grupos de trabajo (yo acudía a la Sala Borja, de los jesuitas), edición de apuntes a ciclostil, clases clandestinas... Todo para no perder el hábito de estudio y con la esperanza de salvar el curso 1974-75 preparándonos para unos eventuales exámenes finales.

Contamos con la complicidad de algunos profesores que, furtivamente, impartieron docencia en atípicas aulas improvisadas en parroquias, colegios religiosos y otros locales. Entre ellos, el entrañable Justino Duque (catedrático de Mercantil) y un joven Marcos Sacristán, a la sazón PNN (profesor no numerario), que llegaría a ser rector magnífico de nuestra Universidad durante el cuatrienio 2010-2014. Incluso algún catedrático, como el de Derecho Romano, Juan Antonio Arias Bonet —en aquel entonces decano—, nos facilitó las cosas haciéndonos parciales alegales eliminatorios, pese al cerrojazo de la Facultad.

4. La denominación no era en absoluto del gusto del rector. Para él, la Universidad Paralela no existía. Al ser preguntado por ello, en la entrevista concedida a Ignacio Carrión, respondió: «Mire, eso ni es Universidad "paralela" ni no "paralela". No es Universidad. Grupos de estudiantes que se reúnen a estudiar han existido siempre. Punto y aparte». Véase, «Entrevista con el rector, profesor Del Sol», en *Blanco y Negro*, 15 de marzo de 1975, pág. 29 (recuperado de <http://hemeroteca.abc.es>). Puede verse también, en el mismo sentido, «Sr. Martínez Esteruelas: "La Universidad Paralela no existe"», en *La Vanguardia Española*, 30 de marzo de 1975, pág. 8 (recuperado de <http://hemeroteca.lavanguardia.com>).

Entretanto, desde todos los sectores económicos y sociales vallisoletanos, públicos y privados, se pedía al ministro la reconsideración de la medida; eso sí, repudiando las perturbaciones habidas del orden académico y la vejación sufrida por el rector. Los diarios de la época dieron cuenta de ello. Valgan, como botón de muestra, los siguientes titulares:

- ✓ «Diversas entidades oficiales piden la reapertura de las facultades vallisoletanas», en *ABC*, 12 de febrero de 1975, págs. 19-20 (recuperado de <http://hemeroteca.abc.es>).
- ✓ «Valladolid: se trata de conseguir la reconsideración del cierre de facultades», en *ABC*, 14 de febrero de 1975, pág. 27 (recuperado de <http://hemeroteca.abc.es>).
- ✓ «Se pide al Ministerio que sean abiertas las facultades de la Universidad de Valladolid», en *La Vanguardia Española*, 13 de febrero de 1975, pág. 7 (recuperado de <http://hemeroteca.lavanguardia.com>).

Finalmente, la presión ejercida ante el ministro hizo mella. El «régimen», en actitud magnánima y por concesión graciosa, anunció en mayo de 1975 que se celebrarían exámenes finales extraordinarios en septiembre, de manera que, aunque algunos pasamos entonces «limpios» al siguiente curso, en nuestra promoción absolutamente nadie puede jactarse de haberlo aprobado «todo» en junio.

Segundo de carrera no nos defraudó en cuanto a vivencias históricas. Hacía aproximadamente un mes que habíamos empezado el curso 1975-1976. Los del grupo de la mañana nos encontrábamos en el aula Hevia Bolaños. Tomábamos apuntes de Derecho Canónico en la clase impartida por el profesor Alfonso Prieto, catedrático de la asignatura, cuando oímos los cañonazos que anunciaron la muerte del general Francisco Franco. La clase terminó de inmediato. Era jueves, 20 de noviembre de 1975. El presidente del Gobierno, Arias Navarro, visiblemente afectado, compareció ante la nación en Radiotelevisión Española para dar la noticia: «Españoles..., Franco ha muerto». Dos días después, se restauró la monarquía en España. El 22 de noviembre de 1975, Juan Carlos I de Borbón fue proclamado rey ante las Cortes y el Consejo del Reino, de acuerdo con la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947.

En plena vorágine de exámenes y notas finales, saboreando ya las vacaciones de verano de este segundo año de carrera,

Adolfo Suárez tomó las riendas del Gobierno (julio de 1976). El rey le encomendó la tarea de transitar desde la dictadura hacia la democracia parlamentaria. No lo tuvo nada fácil. Fueron años de incertidumbre y de muerte. Sobre todo, por los continuos e insoportables secuestros y asesinatos cometidos por las bandas terroristas ETA y GRAPO, que sembraron de ataúdes la travesía hacia la democracia.

Cursábamos tercero —nuestro «paso del ecuador»— cuando se promulgó, tras ser aprobada en referéndum, la Ley de Reforma Política (Ley 1/1977, de 4 de enero). Fue la octava Ley Fundamental del Reino. Con ella, se inmolaron las Cortes franquistas. Este instrumento jurídico permitió, en el contexto de la Transición española, la «voladura controlada del régimen» mediante la eliminación de estructuras de la dictadura. Se trataba de ir «de la ley a la ley, a través de la ley», según el diseño estratégico de Torcuato Fernández-Miranda, a la sazón presidente de las Cortes.

Pero el camino se empedró de sangre. La conocida como «semana trágica» de la Transición desgarró nuestra piel de toro y puso en jaque la democracia que estaba por llegar. La cadena de sucesos comenzó el 23 de enero de 1977: dos jóvenes estudiantes muertos en sendas manifestaciones⁵, el secuestro del teniente general Villaescusa⁶, la execrable matanza de Atocha⁷

-
5. El 23 de enero de 1977, el joven Arturo Ruiz fue abatido de un disparo a bocajarro —reivindicado por la Triple A (Alianza Apostólica Anticomunista)— cuando participaba en una manifestación proamnistía. Al día siguiente, al mediodía, la estudiante universitaria Mariluz Nájera sufrió lesiones mortales al ser alcanzada en la cabeza por un bote de humo que lanzaron las fuerzas antidisturbios, precisamente, cuando protestaba en una manifestación por el asesinato de Arturo Ruiz.
 6. El lunes, 24 de enero, por la mañana, el teniente general Emilio Villaescusa Quilis, presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar, era secuestrado a las puertas de su domicilio por los GRAPO, que mantenían en su poder, desde diciembre de 1976, a Antonio María de Oriol y Urquijo, miembro del Consejo del Reino y presidente del Consejo de Estado.
 7. En la noche del 24 de enero de 1977 se produjo la execrable matanza de Atocha 55. Pistolereros de ultraderecha irrumpieron en un despacho de abogados laboristas (compuesto por militantes de CCOO y del Partido Comunista) y abrieron fuego a discreción. Fueron cinco las víctimas mortales y otras cuatro resultaron gravemente heridas.

y el asesinato de dos policías y un guardia civil⁸ fueron el triste resultado de las acciones de la ultraderecha, de los antidisturbios y de los GRAPO en el transcurso de unos pocos días.

Estuvieron a punto de dar al traste con el incipiente proceso para la democratización del país. Afortunadamente, ninguna de esas criminales vilezas desvió el rumbo. España permaneció firme en su empeño. Había que mantener, sin la menor vacilación, la hoja de ruta trazada hacia la transición política. Así lo confirmó el Consejo de Ministros en su reunión del 26 de enero. En una nota de prensa, advirtió que «el propósito de impedir por la violencia el proceso evolutivo en curso e imponer la voluntad de unos grupos radicalizados a la del conjunto del pueblo español» se encontraría enfrente a un «Gobierno firmemente decidido al establecimiento de la democracia porque éste es el mandato que ha recibido del pueblo español en el reciente referéndum»⁹.

Justo es reconocer que la serenidad imperante durante el funeral por los asesinados en Atocha se debió, en gran medida, a la labor del Partido Comunista de aquellos tiempos, aún en la ilegalidad. Entre 100 000 y 150 000 personas ocuparon las calles el día 26 de enero de 1977 para arropar el paso del cortejo fúnebre¹⁰. De acuerdo con el Gobierno, militantes del PCE se hicieron cargo de la seguridad y el orden. Fue ejemplar¹¹. La marcha transcurrió sin incidentes, en un emocionado y clamoroso

8. En la mañana del 28 de enero de 1977, los GRAPO asesinaron en Madrid a dos policías armados, que se encontraban de servicio en una sucursal de la Caja Postal en el barrio de Campamento. Les dispararon un tiro en la sien a cada uno y les remataron en el suelo. Alrededor de una hora y media después, en el distrito de Villaverde (Madrid), en otra oficina de la Caja Postal, dos guardias civiles fueron ametrallados a bocarrajó por los GRAPO. Mataron a uno de ellos e hirieron muy gravemente al otro y a dos guardias más que llegaron al lugar en un vehículo oficial.

9. El contenido íntegro de la nota puede verse en *ABC*, 27 de enero de 1977, págs. 1 y 6. Recuperado de <http://hemeroteca.abc.es>.

10. Cifras recogidas de *La Vanguardia Española*, 27 de enero de 1977, pág. 10. Recuperado de <http://hemeroteca.lavanguardia.com>.

11. El Gobierno Civil de Madrid emitió un comunicado destacando «la serenidad y el orden con que se despidieron los restos mortales de los abogados asesinados en la noche del lunes». Puede verse en *ABC*, 27 de enero de 1977, pág. 9. Recuperado de <http://hemeroteca.abc.es>.

roso silencio. «En perfecto orden», rubricaba *ABC* su crónica del 27 de enero¹² y *El País* abrió portada, ese mismo día, con el titular «Cívica manifestación de cien mil personas en el entierro de los abogados»¹³.

El proceso democrático se aceleró. Pocos días después de aquellos desgraciados sucesos se legalizaron los partidos políticos (febrero de 1977); el último fue el PCE el 9 de abril, Sábado Santo. El 27 y 28 de ese mismo mes los sindicatos CCOO y UGT, respectivamente, registraron sus estatutos y fueron legalizados. Y, un par de meses más tarde, se celebraron en España elecciones democráticas generales (junio de 1977). Las primeras, tras la Guerra Civil. El resultado dio la victoria a Unión de Centro Democrático (UCD), formación política liderada por Adolfo Suárez, que continuó siendo presidente del Gobierno.

Ese mismo verano se puso en marcha el proceso constituyente. El 22 de agosto de 1977, mientras algunos disfrutábamos de nuestras merecidas vacaciones, siete ponentes designados por el Congreso, conocidos como «padres de la Constitución»¹⁴, comenzaron a trabajar en sesiones secretas. El objetivo era alumbrar un borrador de la nueva Carta Magna, de todos y para todos.

A lo largo del cuarto curso de carrera se gestó la Constitución. Las filtraciones del articulado a la prensa, con la consiguiente quiebra del pacto de «confidencialidad patriótica», no ayudaron. El semanario *Cuadernos para el Diálogo* se hizo con una copia del borrador¹⁵; lo compartió con otros medios y, el 22 de noviembre, dio a conocer los primeros 39 artículos.

-
12. *ABC*, 27 de enero de 1977, págs. 1, 10 y 11: «El orden, controlado por efectivos del Partido Comunista de España, fue perfecto en todo momento, y los asistentes, en silencio y puño en alto, saludaron el paso de los féretros, llevados a hombros hasta la calle de Génova». Recuperado de <http://hemeroteca.abc.es>.
 13. Recuperado de <https://elpais.com/hemeroteca/elpais/portadas/1977>.
 14. Gabriel Cisneros, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón y José Pedro Pérez-Llorca (UCD); Gregorio Peces-Barba (PSOE); Manuel Fraga (AP); Jordi Solé Tura (PCE); y Miquel Roca (minoría vasco-catalana).
 15. Véase, para más detalles, la crónica «Esta es la Constitución», en *Cuadernos para el Diálogo*, 2.^a época, núm. 239 (26 de noviembre-2 de diciembre de 1977), págs. 14-16.

La Vanguardia Española y *El País* publicaron el texto íntegro en su edición del 25 de noviembre. Superado este escollo, pese a los desencuentros y tensiones, el 5 de enero de 1978, el *Boletín Oficial de las Cortes* publicaba el Anteproyecto de Constitución Española.

El recorrido para su aprobación en el Congreso y el Senado no estuvo exento de portazos y plantes, aliviados por los llamados *pactos del mantel*. Fueron negociaciones paralelas en restaurantes, casas particulares y despachos, a salvo de los focos de la prensa y con el sosiego necesario para avanzar en el característico «consenso» de aquel momento.

Todos estos acontecimientos desembocaron, finalmente, en nuestra Constitución, ratificada en referéndum por los españoles el 6 de diciembre de 1978. Estábamos a punto de hacer los parciales de diciembre, ya en el último curso de la licenciatura. De repente nos habíamos hecho mayores de edad... y nos devolvieron la libertad.

En la muy noble, muy leal, muy heroica, invicta y mariana ciudad de Sevilla, a los 23 días del mes de abril del año de nuestro Señor 2019, festividad de Castilla y León.



L. ALFREDO DE DIEGO DÍEZ es magistrado y profesor de Derecho Procesal en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Lleva ejerciendo la docencia desde 1982 en las Universidades de Valladolid, Santiago de Compostela, Autónoma de Madrid y UNED.

Entre los años 1990 y 1992 impartió clases de Derecho Procesal a cuatro promociones del entonces cuerpo de secretarios judiciales en el Centro de Estudios Judiciales (Madrid).

En la Facultad de Derecho de Valladolid se licenció con la calificación de sobresaliente (1982) y se doctoró *cum laude* por unanimidad del tribunal (1995).

Ingresó en la carrera judicial en 1990, siendo el n.º1 de su promoción. Actualmente se encuentra destinado en el orden contencioso-administrativo, en la ciudad de Sevilla.

Desde 1998 ha participado como consultor internacional en la formación de operadores judiciales en Bulgaria, Colombia y Honduras.

El transcurso del tiempo no es un elemento inocuo en Derecho. En el procedimiento sancionador, tiene efectos liberatorios para el inculpado. Si no se administran adecuadamente los tiempos en el ejercicio de la potestad sancionadora, la infracción puede prescribir o la sanción devenir inejecutable por prescripción. En cualquier caso, el procedimiento sancionador, con los recursos materiales y humanos empleados, habrá sido inútil. De ahí la importancia que, tanto para la Administración como para los inculpados, tiene conocer y manejar correctamente las claves que regulan el instituto de la prescripción.

La presente obra examina esta institución desde una visión, sobre todo, práctica. Así lo demuestran las múltiples y continuas referencias jurisprudenciales, aunque sin olvidar las interesantes aportaciones doctrinales en la materia. El resultado es un pormenorizado estudio de la variada problemática que, a la hora de aplicar la prescripción, se plantea diariamente ante los órganos jurisdiccionales, ofreciendo soluciones reales a situaciones reales.

I.S.B.N. 978-84-18025-18-1



9 788418 025181