

# La potestad sancionadora y sus especialidades en materia de patrimonio histórico

María Luisa Amate Ávila, letrada de la Junta de Andalucía

La potestad sancionadora de la Administración Pública en el ámbito del patrimonio histórico se configura como garante del cumplimiento del régimen jurídico que la normativa impone para la protección de dicho patrimonio especial e instrumento para evitar aquellas conductas que lleven aparejado un daño real o potencial para los bienes integrantes del mismo.

Su eficaz ejercicio, manifestación del *ius puniendi* del Estado, implica para la Administración Pública, por un lado, la necesidad de articular los medios y mecanismos para lograr que la persecución de conductas constitutivas de infracciones administrativas sean debidamente sancionadas ya que, en caso contrario, no se alcanzaría ni la finalidad disuasoria propia del Derecho sancionador, ni tampoco la neutralización y en su caso reparación del daño que se pretende.

Pero al mismo tiempo, y en cuanto que dicha potestad sancionadora supone una importante intervención en la esfera de los particulares y la imposición de medidas restrictivas de derechos individuales, es fundamental tener presente que su ejercicio exige el respeto de una serie de principios básicos como garantía de los derechos de los administrados.

La especial naturaleza de los bienes que se trata de proteger en el ámbito del patrimonio histórico así como los distintos sujetos implicados en dicha protección hacen que esta materia presente ciertas especialidades en lo que se refiere a la proyección de los principios que han de regir el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración Pública, que es necesario analizar para poder extraer conclusiones respecto de la eficacia que en la práctica alcanza este ámbito sancionador.

### Palabras clave

Andalucía / Bienes de interés cultural / Delitos contra el patrimonio cultural / Derecho administrativo / Derecho penal / Infracciones administrativas / Jurisprudencia / Patrimonio histórico / Protección / Sanciones administrativas

## INTRODUCCIÓN

Por régimen sancionador debe entenderse el conjunto de reglas y principios que se ocupan de la tipificación de determinados hechos y conductas, en cuanto que constitutivas de infracciones administrativas, y de la previsión de las correspondientes sanciones de forma adecuada a aquéllos. Dichas sanciones serán impuestas por la autoridad administrativa competente, en virtud del correspondiente procedimiento sancionador, que debe ser tramitado y resuelto de forma que queden precisados todos aquellos elementos que han de servir de fundamento para la imposición de la sanción y de manera que queden salvaguardados los derechos de defensa de los afectados por el procedimiento sancionador.

La exigencia de un eficaz régimen sancionador y el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración en materia de patrimonio histórico enlaza con la necesidad de conservar dicho patrimonio especial, uno de los más importantes de nuestro entorno, y se contempla en el propio texto constitucional, cuyo artículo 46 establece que "los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra ese patrimonio". En este precepto se recoge como uno de los principios rectores que debe inspirar la actuación de todos los poderes públicos el de garantizar la conservación del patrimonio histórico, al tiempo que, de modo inexcusable, impone la previsión de sanciones penales en la regulación global de la materia. Pero este inciso final del precepto se traduce en una obligación para el legislador de establecer no sólo sanciones penales, sino también un régimen sancionador administrativo eficaz para luchar contra las conductas atentatorias contra el patrimonio histórico. Y ello por cuanto en nuestro ordenamiento jurídico es el principio de intervención mínima el que preside la aplicación del Derecho penal, de tal forma que, contemplando éste tan sólo los supuestos de mayor gravedad, se presenta el Derecho administrativo sancionador como el instrumento fundamental en orden a la consecución de los fines a los que se refiere el propio texto constitucional y que presiden toda la regulación sobre el patrimonio histórico.

Como recogen las propias normas reguladoras de la materia, tanto la estatal como las autonómicas, la potestad sancionadora de la Administración Pública se dirigirá a perseguir todas aquellas acciones u omisiones que sin ser constitutivas de delito supongan un incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa, así como aquellas que lleven aparejado un daño a los bienes del patrimonio histórico y que aparezcan tipificadas en la ley.

Por tanto, el régimen sancionador se configura como garante del cumplimiento de las obligaciones que la normativa impone, en especial a los titulares de bienes integrantes del patrimonio histórico. Y ello, dado el carácter disuasorio que el mismo presenta, en la medida que la comisión de los hechos tipificados como infracción por la ley dará lugar a la imposición de la correspondiente sanción pecuniaria. Pero al mismo tiempo, el ejercicio de la potestad sancionadora en este ámbito persigue, ante todo, evitar cualquier daño a dichos bienes. Por ello, junto con las sanciones pecuniarias cobra especial protagonismo la reparación del daño mediante la imposición de obligaciones de restaurar, reponer o demoler, así como de indemnizar los daños y perjuicios causados con la actuación.

Si bien son muy numerosas las cuestiones que pueden abordarse respecto del régimen sancionador en materia de patrimonio histórico, en este trabajo lo que trataremos son los aspectos que consideramos de mayor relevancia, desde la perspectiva de la necesaria eficacia que debe presidir la actuación de la Administración, incidiendo en los problemas que plantean en la práctica la aplicación de los principios que inspiran el ejercicio de la potestad sancionadora, a la luz de distintos pronunciamientos judiciales recaídos el ámbito de la comunidad autónoma de Andalucía.

### **DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA NECESARIA COLABORACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES**

Los artículos 148.1.16 y 149.1.28 de la Constitución establecen el marco para la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de patrimonio histórico. Sobre el reparto competencial en esa materia, la sentencia del Tribunal Constitucional 17/91, de 31 de enero, ya afirmó la existencia de una competencia concurrente del Estado y las comunidades autónomas con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el Estado "en el área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester esa acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias". Se afirma que el Estado ostenta la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, siendo las comunidades autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos estatutos. Eventuales afectaciones de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada deberán también

tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto.

Vemos así que, con relación al patrimonio histórico, debe apreciarse una competencia compartida entre Estado y las comunidades autónomas, en cuyo ejercicio, si bien es más específico el papel que corresponde a la Administración Autonómica, resulta fundamental la necesaria colaboración y cooperación del Estado para la consecución de la finalidad que preside esta normativa, la cual es la protección y conservación del patrimonio histórico, como expresamente proclaman las normas.

Las competencias autonómicas respecto de sus propios patrimonios culturales han provocado que la protección de este patrimonio especial se contenga en distintas normas dictadas por cada comunidad autónoma, pero junto con esas normas ha de tenerse en cuenta la Ley 16/85, de 25 de junio de patrimonio histórico español, de aplicación general en todo el territorio nacional.

La existencia de diversidad de normas sancionadoras, sin embargo, no se traduce en la existencia de tantos regímenes sancionadores como normas. Y ello por cuanto las normas autonómicas han debido tener en cuenta las exigencias del Tribunal Constitucional en cuanto a los límites que en el ámbito sancionador deben respetarse por las mismas. Sólo podrán contener disposiciones distintas de las previstas en la normativa estatal en tanto en cuanto estas divergencias no sean irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido, por imposición de lo previsto en el artículo 149.1.1 de la Constitución. Por tanto, el régimen sancionador de la norma estatal se configura como un mínimo común de necesario respeto por las legislaciones autonómicas, así como el punto de partida para la regulación autonómica, que en ocasiones se limita simplemente a remitirse a la Ley 16/85.

Centrándonos en el ejercicio de la potestad sancionadora, encontramos que, si bien no plantea problema alguno la determinación de la administración competente en base al criterio antes señalado y que se recoge en el artículo 6 de la citada Ley 16/85, las dificultades en la práctica han girado en torno a la elección de la normativa a la que se debía acudir para perseguir los atentados contra el patrimonio histórico.

Si bien la existencia de una norma autonómica propia podría conducir a la Administración a su aplicación preferente y, con ello, a excluir sin más la aplicación de la Ley 16/85, no siempre se ha acudido a las normas sancionadoras autonómicas.

En el caso de Andalucía encontramos que, si bien desde la Ley 1/91 de 3 de julio del patrimonio histórico andaluz, cuenta con una normativa propia, hasta fechas recientes y tan sólo tras la promulgación de la nueva Ley 14/07 de 26 de noviembre, de patrimonio histórico de la comunidad autónoma de Andalucía, eran contados los expedientes sancionadores en los que se aplicaba la normativa propia, acudiéndose normalmente a la aplicación de la Ley 16/85.



La torre del homenaje del castillo de Constantina (Sevilla) se desplomó en marzo de 2010, un caso en el que entran en conflicto el ente titular del bien y la autoridad competente para su protección. Foto: imagen cedida por Ana Avila

La no aplicación de la Ley 1/91 derivaba del hecho de que dicha norma reservaba su reproche para aquellas acciones u omisiones que suponían el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley o llevaran aparejado un daño en los bienes culturales, pero siempre y cuando se afectaba a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. De modo que, puesto que durante años no se llevaron a cabo las necesarias inscripciones en el citado Catálogo, al no estar catalogados los bienes, su protección se tenía que amparar en la legislación estatal.

El no aplicar la norma autonómica y acudir a la norma estatal, como ha señalado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en su reciente sentencia de 17 de noviembre de 2011, no implica dejación de su competencia, al encontrarse expresamente amparada tal posibilidad por la previsión contenida en el artículo 3 de la Ley 1/91 según el cual, corresponde a la comunidad autónoma la ejecución de la legislación estatal en la materia, en cuanto tal ejecución no resulte expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico a la Administración del Estado.

No obstante, aunque dicha aplicación no plantee problemas de legalidad, lo que sí hay que manifestar es que ha supuesto que el régimen sancionador contenido en la norma autonómica andaluza haya carecido durante años de toda eficacia práctica. Y ello a pesar de ser mucho más completa su regulación, tanto en lo rela-

tivo a la tipificación de las infracciones como en la determinación de responsables, y más dura en lo que se refiere a las cuantías de las sanciones y a las medidas accesorias que prevé. De hecho, la parquedad de la regulación estatal llevó en numerosos casos a la Administración andaluza a intentar integrar las lagunas de la norma estatal con la regulación autonómica, en particular en lo que se refería a la determinación de los sujetos que había que considerar responsables de la infracción. Sin embargo, tal aplicación conjunta e integradora de las normas no obtuvo un respaldo unánime por parte de los tribunales. En este sentido cabe citar que, si bien la sentencia de 26 de diciembre de 2006 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, considera que cabe tal aplicación conjunta e integradora, en sentido contrario se pronunciaba la sentencia 4 de junio de 2007 del mismo órgano judicial que niega tan aplicación y considera que no cabe acudir a las previsiones de la ley autonómica cuando sea sancionado por la comisión de una infracción tipificada en la Ley 16/85.

Esta situación, sin embargo, se ha superado con la actual Ley 14/07, de 26 de noviembre, de patrimonio histórico de la comunidad autónoma de Andalucía, en cuyo artículo 6 se declara que el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz comprenderá los bienes de interés cultural, los bienes de catalogación general y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español. De manera que, a diferencia de lo que

sucedía con anterioridad a la misma, la aplicación de la Ley 16/85 en materia sancionadora pasa a ser esporádica y puntual.

Expuesto el marco del ejercicio de competencias tanto por el Estado como por las comunidades autónomas, hemos de referirnos en este punto al papel fundamental que corresponde a las entidades locales en este ámbito.

A ellas se refiere el artículo 7 de la Ley 16/85, así como el artículo 4.2 de la Ley 14/07, de los que resulta que corresponde a los municipios la misión de colaborar activamente en la protección y conservación de los bienes integrantes del patrimonio histórico andaluz que radiquen en su término municipal, en especial a través de la ordenación urbanística, así como realizar y dar a conocer el valor cultural de los mismos. Asimismo prevén que puedan adoptarse por la Administración local, en caso de urgencia, las medidas cautelares necesarias para salvaguardar los bienes del patrimonio histórico andaluz cuyo interés se encontrase amenazado, sin perjuicio de cualquier otra función que legalmente tengan encomendada.

Desde la óptica del Derecho sancionador, en cuanto a las entidades locales, hay que señalar que la ley tipifica como infracciones los incumplimientos por parte de las mismas de las obligaciones que se le imponen por parte de esta normativa sectorial. Y es que ello supone una especialidad frente a lo que sucede en otros ámbitos, no siendo frecuente encontrar que se tipifiquen como infracciones los incumplimientos concretos en los que incurren las administraciones públicas.

Pero lo que nos interesa destacar es que las competencias de las entidades locales en otras materias como la urbanística viene a completar la protección que brinda la legislación sectorial específica al patrimonio histórico. En la práctica son numerosos los supuestos en los que la falta de protección específica de bienes se suple a través de la normativa urbanística y la posible imposición de sanciones de esta naturaleza por la Administración local.

La legislación sobre patrimonio histórico suele referir gran parte de su régimen sancionador a los bienes objeto de declaración o catalogación, de manera que las infracciones mayoritariamente se refieren a actos u omisiones referidas a dichos bienes, dejando exentas de reproche aquellas conductas que aún siendo causa de un daño al patrimonio cultural recaigan sobre un bien exento de la protección reforzada que brindan su declaración como bien de interés cultural o su inclusión en el Catálogo.

Salvo excepciones puntuales, la tutela administrativa no alcanza a aquellos bienes que no han sido objeto de una declaración formal de relevancia cultural, por más que los mismos atesoren valores que los harían merecedores de tal declaración. En este sentido, lo relevante no es el valor cultural del bien sino el hecho contingente de haber sido objeto de una declaración formal que lo incorpore oficialmente al acervo cultural especialmente tutelado.

Así, en la práctica, se han dado casos en los que se ha tenido constancia de que con la realización de ciertas obras han resultado dañados bienes que, pese a contar con unos valores culturales sobradamente conocidos y altamente reconocidos por los expertos, al no haber sido objeto de una declaración de bien de interés cultural, ni estar inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, no se encontraban amparados por el régimen de infracciones y sanciones contemplado en la legislación patrimonial andaluza y española, por lo que los atentados contra los mismos no resultaban perseguibles.

Para evitar la impunidad de estas conductas, hay que apuntar que, con independencia de la protección que otorga la legislación patrimonial a los bienes declarados BIC o incluidos en un catálogo o inventario, los bienes patrimoniales también pueden encontrar amparada su integridad por las determinaciones de la ordenación urbanística vigente en el territorio sobre el que se asientan. Una ordenación, que puede llegar a extender su manto protector incluso a bienes que no gocen de la tutela derivada de su condición de BIC o de su inclusión en los catálogos o inventarios elaborados por la Administración cultural, como ocurre especialmente con aquellos bienes identificados como integrantes del patrimonio histórico que se recogerán necesariamente en los catálogos urbanísticos a que se refiere el artículo 29 de la vigente Ley 14/2007, de patrimonio histórico de Andalucía, y que se integrarán necesariamente en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se aprueben.

La ordenación urbanística puede y debe establecer un régimen especial para aquellas actuaciones que afecten a bienes o suelos que cuenten con una especial protección por sus valores patrimoniales, lo que normalmente se traduce en el establecimiento de regímenes especiales de clasificación y calificación del suelo que limitan las afecciones urbanísticas sobre el terreno y someten a especiales cautelas las intervenciones urbanizadoras.

Pero la eficacia de este sistema queda condicionada al efectivo ejercicio por la administración local de la potestad sancionadora para la persecución de estas conductas, en aplicación de la legislación urbanística. Ejercicio de la potestad sancionadora, en el que, en estos casos, no es lo más importante la imposición de la procedente sanción pecuniaria, sino el procedimiento para la restauración de la legalidad, en el que es fundamental que se tengan en cuenta las cautelas que los instrumentos de planeamiento urbanístico establecen para la salvaguarda de los bienes protegidos. Y queremos destacar este dato porque lo cierto es que, a pesar de los mandatos legales y de la existencia de instrumentos suficientes, son escasos los supuestos en los que la actuación de las entidades locales, presidida normalmente por los intereses propios de otras competencias propias, se encamina y dirige a la defensa del patrimonio histórico. Son incluso escasas las denuncias instadas por los municipios y, por el contrario, muy numerosos los procedimientos sancionadores que se siguen contra ayuntamientos que han desconocido sus obligaciones.

## PROYECCIÓN DE LOS DISTINTOS PRINCIPIOS PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA: ESPECIAL REFERENCIA AL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM

La Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, recoge en su título IX los principios básicos a que debe someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos tanto del texto constitucional como de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia, y que básicamente resultan coincidentes con los de aplicación en el ámbito del Derecho penal. Entre estos principios destaca el de legalidad, en virtud del cual es el poder legislativo el que debe fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración, y el de tipicidad, manifestación en este ámbito del de seguridad jurídica, junto a los de irretroactividad, responsabilidad, proporcionalidad, interdicción de la analogía o el de no concurrencia de sanciones. Todos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las administraciones públicas.

A continuación, nos centraremos en exponer la proyección de cada uno de estos principios, básicos en el ejercicio por la Administración de su potestad sancionadora.

### El principio de legalidad

El principio de legalidad implica el necesario reconocimiento por la ley de la potestad sancionadora así como la exigencia de que para su ejercicio se aplique el procedimiento legalmente previsto por parte de los órganos a los que expresamente se atribuya la competencia para ello.

En aplicación de este principio encontramos que en todas las normas autonómicas se contiene un régimen sancionador en el que expresamente se determinan los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora, así como el procedimiento que será aplicable para la persecución de la infracción e imposición de las correspondientes sanciones. Siendo estos, competencia y procedimiento, dos elementos fundamentales cuyo pleno respeto es imprescindible para que la potestad sancionadora se ejerza de forma eficaz.

Respecto del procedimiento aplicable, hay que destacar que lo frecuente es que la norma se limite a remitirse a las disposiciones de la Ley 30/92 de 26 de noviembre. En el caso de la Ley 14/07 de Andalucía además encontramos preceptos dedicados a la inspección del patrimonio histórico (inexistente todavía en la comunidad autónoma andaluza aunque muy necesaria para lograr que el régimen sancionador sea eficaz); la obligación de denunciar que corresponde a cualquier ciudadano y, en particular, a las autoridades y funcionarios públicos; la incoación del procedimiento y la importancia de adoptar las medidas cautelares necesarias para

evitar daños en los bienes constitutivos del patrimonio histórico, con especial mención al posible decomiso o precintado de aparatos detectores o aparatos intervenidos.

### El principio de tipicidad

Del principio de tipicidad deriva el principio de reserva de ley en materia sancionadora, así como la exigencia de que sea la norma con rango legal la que defina de un modo concreto las infracciones y las sanciones sin que ello excluya toda colaboración por parte del reglamento, pero siempre de forma subordinada a la ley. La citada reserva de ley no alcanza a las normas procedimentales, actos de ejecución o medidas de policía administrativa, reparación de daños ni normas sobre prescripción, aunque al final se establecen en la ley.

En cuanto a la tipificación de las infracciones, vemos que pueden destacarse cuatro grandes bloques, en lo que incardinar las infracciones contempladas en las normas y con los que quedan a su vez reflejadas las conductas que, en la práctica, dan lugar al mayor número de procedimientos sancionadores para la protección del patrimonio histórico. Así, podemos distinguir:

1. Incumplimiento, por parte de los titulares de los bienes, de las obligaciones que la ley les impone en cuanto a la conservación de los mismos.
2. Realización de obras sin obtener autorización de la Administración cultural o contraviniendo sus condiciones, lo que da lugar a imposición de sanciones tanto a los titulares como a la administración local.
3. Realización de actividades arqueológicas sin autorización de la Administración cultural.

En el ámbito del patrimonio histórico, y tomando como base el contenido de la ley andaluza 14/07, en cuanto a la proyección de este principio de tipicidad ha de exponerse que las normas sancionadoras en ella contenidas podrían calificarse como lo que se denomina normas sancionadoras "en blanco" ya que, en la mayor parte de los casos, al tipificar la infracción, no se describe claramente la conducta sino que se limita a remitirse a la norma donde se imponía un deber y a fijar como infracción el incumplimiento del mismo.

Los principios que inspiran al legislador a la hora de tipificar las infracciones administrativas son el de respeto al régimen jurídico del patrimonio histórico por parte de los obligados legalmente a ello y el de evitación del daño al mismo. Estos principios se proyectan en la ley andaluza al igual que en la ley estatal en la tipificación y en la forma de configurar las infracciones, caracterizadas, en su gran mayoría, por contener continuas y genéricas remisiones a los preceptos de la ley con los que entroncan y cuyo incumplimiento se persigue y sanciona.

Estas remisiones, si bien dificultan la comprensión de la materia sancionadora y restan claridad y precisión a las conductas que



se han considerado por el legislador como infracciones administrativas perseguibles, permiten, no obstante, que acudiendo al régimen sancionador se obtenga un conocimiento completo del régimen jurídico de protección impuesto en la norma, así como de los deberes u obligaciones y de las prohibiciones que en la misma se imponen.

Por otro lado, el principio de tipicidad exige taxatividad y certeza en la fijación de infracciones. Así, en este ámbito, el problema surge cuando determinados elementos de los que se contienen en la definición de las infracciones requieren apreciación o valoración técnica para su apreciación. El caso del patrimonio histórico se ve además acrecentado al tratarse de una materia en la que son diversos, a veces, los criterios sobre la conservación o restauración de los bienes, o sobre la existencia o gravedad del daño que se haya podido producir.

En este sentido encontramos que, en la práctica, son frecuentes los problemas en orden a calificar la gravedad de la infracción o incluso para determinar su comisión cuando la norma se centra en la gravedad o irreparabilidad del daño, lo que da lugar a posibles divergencias en cuanto a su apreciación por los especialistas. Así, a modo de ejemplo, podemos citar el artículo 108.2 de la Ley 14/07 donde se califican como infracciones muy graves "todas aquellas actuaciones que lleven a aparejada la pérdida o desaparición o produzcan daños irreparables en bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz".

Si bien con estas normas se persigue evitar que queden fuera del ámbito sancionador e impune acciones que no se han concretado, el uso de estas cláusulas generales conlleva importantes peligros, dada la dificultad que su concreción en la realidad plantea y su dependencia de la existencia de informes técnicos cuyo criterio en muchas ocasiones va a ser discutido.

En último término, respecto del principio de tipicidad ha de exponerse que la clasificación de infracciones en muy graves, graves y leves no resulta precisa siempre y cuando esté claramente determinada la sanción aplicable a cada una o grupo de ellas, en cuanto que el citado principio lo que exige es una precisa correlación entre infracción y sanción.

### El principio de responsabilidad

Otro principio fundamental es el principio de responsabilidad respecto del que ha de afirmarse que el mismo no puede considerarse equivalente al que preside el Derecho penal. El Derecho administrativo sancionador persigue ante todo la prevención del daño por lo que no incluye el reproche moral al responsable. La culpabilidad no es el fundamento de la sanción sino una exigencia para su imposición, sin la cual no cabe sancionar puesto que cabe la responsabilidad objetiva. Sin embargo, para que proceda el reproche sancionador, bastaría la mera inobservancia de la norma, en cuanto que el incumplimiento del deber previsto implica ya la



Durante la operación Tertis de la Guardia Civil contra el robo en los yacimientos arqueológicos en Andalucía fueron incautadas hasta 300.000 piezas. Foto: Delegación Provincial de Cultura de Sevilla



Hasta la Ley 14/2007 de patrimonio histórico de la comunidad autónoma de Andalucía, la aplicación del régimen sancionador de las leyes, estatal y autonómica, no encontró un marco claro. Foto: Jaime Moreno Tamarán



La entidad promotora que demolió el interior de la casa de las Cadenas de El Puerto de Santa María (Cádiz) se escudó en la autorización del Ayuntamiento a pesar de obviar las diligencias previstas en la legislación autonómica. Foto: Paco González (gonza)

El ejercicio de la potestad sancionadora persigue evitar cualquier daño a los bienes patrimoniales. Por tanto, junto con las sanciones pecuniarias, se impone la obligación de restaurar, reponer o demoler, así como de indemnizar daños y perjuicios

concurrencia de la culpa, siendo irrelevante el desconocimiento de las normas.

En cuanto a las posibles causas de exclusión de la responsabilidad cuya alegación es utilizada por los infractores cabe citar el caso fortuito o la fuerza mayor (en supuestos imprevisibles o inevitables); la alteración en la percepción (tratando de aplicar analógicamente la doctrina existente en el ámbito penal); la minoría de edad (planteándose en estos supuestos si procede derivar la responsabilidad a sus padres, en particular la responsabilidad civil destinada a reparar el daño).

De igual forma son frecuentes las alegaciones con las que se pretende excluir la culpabilidad, entre las que cabe destacar la

relativa al error, tanto en lo que se refiere a una interpretación razonable de la norma que excluye la ilicitud, como el que se invoca que ha sido provocado por la propia intervención o actuación de la misma u otra Administración. A este respecto, hemos de referir que es unánime la jurisprudencia al rechazar que pueda considerarse como un precedente administrativo la mera tolerancia por la Administración de situaciones semejantes que no han sido sancionadas, ya que no es posible alegar discriminación para tratar de buscar igualdad en la ilegalidad. Mayores dificultades se plantean cuando la actuación de la Administración, en un ámbito como éste, en el que juega un papel fundamental la denominada discrecionalidad técnica, no se rige por unos criterios uniformes, lo que da entrada a la frecuente invocación de desviación de poder.

Especial mención merece en este punto el supuesto analizado en la sentencia de 11 de octubre de 2000 del Tribunal Supremo (Recurso de casación 3847/1993), en el que se impugnaba la sanción impuesta al titular de un edificio integrante del patrimonio histórico por incumplir el deber de conservación del mismo. La sentencia anula dicha sanción ante la ausencia de culpabilidad del propietario al no hallarse negligencia fundada en la creencia derivada de la buena fe del que obra creyendo que ha cesado en su obligación de conservar, al confiar en la actuación del Ayuntamiento que, al apreciar el estado ruinoso del edificio, reconoce al interesado la falta de medios para realizar las obras necesarias. No obstante, los supuestos más frecuentes son aquellos en los que el particular no ha obtenido la preceptiva autorización de la Administración cultural, ya sea para realizar una obra o para llevar a cabo una demolición, pero en los que sí se ha otorgado por la administración local la correspondiente licencia urbanística.

Nos referiremos a varios casos analizados por nuestros tribunales, en los que son diversas las consecuencias que se derivan, en cuanto a la apreciación de responsabilidad administrativa, de la intervención de la administración local.

En primer lugar, cabe citar la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1989, en la que se considera que el error es un elemento de clara influencia en la culpabilidad, como sucede en el ámbito penal. Si bien la existencia de la licencia pudo inducir al infractor a incurrir en el error de creerse habilitado para iniciar las obras, ello no puede llevar a excluir la responsabilidad por el incumplimiento de la normativa en materia de patrimonio histórico, cuando la propia licencia advertía de la necesidad de recabar la autorización, sino a lo sumo a entender que concurre una atenuante que deberá ser tenida en cuenta a la hora de graduar la sanción procedente.

Sobre esta misma cuestión, cabe citar pronunciamientos distintos como el contenido en la sentencia de 22 de abril de 2008 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, dictada en el recurso contencioso administrativo interpuesto tanto por el Ayuntamien-

to de El Puerto de Santa María como por la entidad promotora Rufino Naves SA, contra las sanciones que les fueron impuestas a cada uno, como consecuencia de las obras de demolición llevadas a cabo en la casa de las Cadenas de El Puerto de Santa María, sin haber contado con la preceptiva autorización de la Consejería de Cultura. La entidad promotora alegaba la falta de responsabilidad de su actuación, al haberse limitado a cumplir una orden de demolición, correspondiendo la solicitud de autorización al Ayuntamiento, así como la confianza legítima y buena fe de su actuación al existir decretos municipales que autorizaban la demolición. Sin embargo, la sala considera que antes de comenzar la demolición le era exigible que constatará y comprobara el cumplimiento de dicho requisito, por lo que si no lo hizo no adoptó la diligencia mínima que le era exigible, máxime si se tenía en cuenta que el sujeto responsable se dedicaba a la promoción y construcción de obras y tenía su domicilio en El Puerto de Santa María, por lo que debía conocer los requisitos a los que están sometidas las obras en el conjunto histórico.

Cuestión distinta es la analizada en la sentencia de 19 de abril de 2010 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en la que se cuestionaba la sanción impuesta por haberse procedido a la demolición de un inmueble incluido dentro del conjunto histórico de Almuñécar por orden del Ayuntamiento al haberse apreciado la ruina del edificio, sin contar con la preceptiva autorización de la Administración cultural. Aunque la sanción que es objeto de revisión en la sentencia es la que le fue impuesta al Ayuntamiento, en sus pronunciamientos se viene a reconocer que en tales supuestos, en los que el particular recibe una orden por parte de una administración para demoler, estamos ante la denominada "obediencia debida" que, como causa de justificación, desplaza la norma sancionadora en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa que pudiera corresponder. Si bien ello no va excluir que, caso de haberse producido un daño al patrimonio cultural, proceda la reparación del daño.

Por otro lado, hemos de exponer que, a diferencia de lo que sucede en la ley estatal, las normas autonómicas suelen contener preceptos en los que se determinan los sujetos responsables por la comisión de las infracciones. Así, en el caso de la ley andaluza 14/07 cabe citar el artículo 111. La existencia de este precepto o de otros similares de otras normas autonómicas, genérico en sus términos, exige que, en la práctica, para determinar al sujeto o sujetos responsables, se deba acudir a las distintas normas reguladoras del régimen de protección cuyo incumplimiento se tipifica como infracción. Lo que sí se ha de destacar es la referencia expresa que se contiene en el mismo a la responsabilidad de "las personas técnicas o profesionales autoras de proyectos, que ejerzan la dirección de obras o sean responsables de actuaciones que contribuyan dolosa o culposamente a la comisión de la infracción", responsabilidad ésta que debe entenderse como concurrente y no excluyente de la que pueda corresponder al autor material de la conducta infractora.

Esta posible y frecuente concurrencia en la exigencia de responsabilidad administrativa hemos de enlazarla con el principio que preside esta regulación sectorial y que en la Ley 14/07 se recoge en el artículo 114.6, según el cual, "las multas que se impongan a distintos sujetos como consecuencia de una misma infracción tendrán carácter independiente entre sí", lo que excluye la imposición de sanciones con carácter solidario e impone la individualización de cada sujeto responsable para poder ajustarse al principio de culpabilidad y proporcionalidad.

Por último, hemos de señalar que la legislación sobre el patrimonio histórico, al igual que en otros ámbitos, contempla de forma conjunta los principios de responsabilidad administrativa y de responsabilidad civil. Tienen en este ámbito especial relevancia las obligaciones que se imponen a los responsables para reparar el daño causado, respecto de las cuales tan sólo destacaremos que, a diferencia de lo que puede pensarse, no presentan naturaleza sancionadora.

### **El principio de irretroactividad**

Otro de los principios que rige el ejercicio de la potestad sancionadora es el de irretroactividad, en función del cual se determina la norma sancionadora que resulta aplicable para la persecución de las infracciones administrativas, señalando como tal la vigente en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. De esta forma no podrán perseguirse conductas que al tiempo de cometerse no estuvieran recogidas como infracción, con independencia de que la norma posterior, vigente al tiempo de conocerse los hechos o de incoarse el procedimiento sancionador, contenga esa tipificación. Esa norma ulterior, basándose en el expresado principio, tan sólo podría aplicarse en la medida que resulte más beneficiosa. Así, la Administración, no obstante perseguir una conducta en aplicación de una norma, puede aplicar la posterior cuando la sanción prevista sea inferior a la prevista en la norma temporalmente aplicable.

Las dificultades aparecen cuando debe determinarse la norma aplicable en supuestos de infracciones continuadas, es decir, cuando se trata de conductas que persisten en el tiempo y en el intervalo temporal se produce un cambio normativo. En tales supuestos la Administración andaluza ha considerado que la norma aplicable es la vigente en el momento en que concluye la conducta infractora, propiciando con esta postura la aplicación de la nueva Ley 14/07, más completa que la anterior.

### **El principio de proporcionalidad**

En lo que se refiere al principio de proporcionalidad, ha de comenzarse afirmando que se proyecta en la determinación de las sanciones que procede imponer, debiendo inspirar tanto la redacción de las normas, como la fijación o determinación de la sanción concreta que se impone.



Las leyes sobre el patrimonio histórico establecen en su regulación los parámetros que permiten aplicar este principio, procurando en todo caso que exista una correspondencia o adecuación entre gravedad de los hechos y la sanción impuesta.

El principio de proporcionalidad, en esta concreta parcela, implica:

1. Adecuación de la sanción a la gravedad del hecho determinante de la infracción.
  2. Adecuación de la sanción a las circunstancias personales del sujeto sancionado, especialmente en lo que se refiere a su capacidad económica.
  3. Adecuación de las multas a la gravedad del perjuicio causado o que pudiera haberse causado al patrimonio cultural.
  4. Independencia de las multas impuestas a los distintos sujetos como consecuencia de la realización de un mismo hecho infractor.
- En el caso de la Ley 14/07, vemos que el artículo 114.4 dispone que la gradación de las multas se realizará en función de las circunstancias atenuantes o agravantes que concurran (tanto unas como otras son enumeradas en el artículo 112), la importancia de los bienes afectados, la magnitud del daño causado y el grado de malicia interviniente.

Estos son los elementos que hay que tener en cuenta, resultando fundamental que todos ellos estén contemplados de forma razonada en la resolución sancionadora a fin de poder defender la adecuación y proporcionalidad de la sanción impuesta. En este sentido, se aconseja a la Administración que, para garantizar la conservación de la sanción, ante una eventual revisión judicial de la misma, siempre es mejor una sanción más baja bien justificada que una de mayor importe sin justificar, ya que no siempre los órganos judiciales, en el caso de apreciar desproporcionada la sanción, se limitan a rebajar la misma sino que están apareciendo sentencias que lo ligan a una falta de motivación de la resolución y acuerdan su anulación.

Pero además, a la hora de determinar la cuantía de sanción, en este ámbito debe tenerse en cuenta el principio que postula que la cuantía de la sanción no podrá ser en ningún caso inferior al doble del beneficio obtenido por la comisión de la infracción.

Con esta regla se encomienda a la sanción la función de neutralizar el enriquecimiento o beneficio ilícito derivado de la infracción.

Las competencias de las entidades locales en otras materias como la urbanística viene a completar la protección que brinda la legislación sectorial específica al patrimonio histórico

Sin embargo, su plasmación en la realidad entraña importantes dificultades, no resueltas en la ley ni abordadas por la jurisprudencia, como qué hacer en el caso de que la multa máxima legalmente sea inferior al beneficio obtenido o determinar qué debe entenderse o qué debe identificarse con el beneficio del infractor.

Son escasos los pronunciamientos que abordan esta cuestión. A ella, tangencialmente, se refiere la sentencia de 30 de noviembre de 2006 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en la que se analiza un caso en el que se impuso la sanción basándose en el beneficio que le supuso al interesado la construcción de un sótano ejecutado en contravención de las condiciones impuestas en la autorización concedida, pero se rechaza tal planteamiento ante la ausencia de daño alguno al patrimonio histórico. Por lo tanto, podemos inferir que el juzgador liga beneficio del infractor a daño causado con su conducta al patrimonio histórico.

### La incidencia del principio non bis in ídem

El principio non bis in ídem se traduce en dos prohibiciones: no es posible imponer dos sanciones administrativas por lo mismo al mismo y no es posible imponer una sanción y una pena por lo mismo al mismo.

Las citadas prohibiciones exigen la concurrencia de una triple identidad:

1. Identidad en el sujeto. La jurisprudencia señala claramente que existe esa identidad cuando se ha condenado o sancionado al administrador de la persona jurídica y se pretende después sancionar a la persona jurídica.
2. Identidad de hechos, que supone que debe existir una coincidencia en la descripción de los hechos en una norma y otra, si bien cabe la posibilidad de que, además, se contemple en una de ellas un elemento adicional.
3. Identidad de fundamento: debe coincidir el bien jurídico protegido aunque puede ser que exista en una de las normas algún bien jurídico protegido añadido.

Hay que aclarar que el citado principio non bis ídem no resulta aplicable en los casos en los que dos o más acciones relacionadas entre sí dan lugar a la imposición de dos o más sanciones distintas.

Un supuesto distinto también es aquél en el que la comisión de una infracción implica la comisión de otra, estableciendo el artículo 4.4 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora que, en tales casos, se imponga únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.

Esta cuestión es la que aborda la sentencia de 1 de febrero de 2010, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo

n.º 1 de Sevilla, en la que se revisaba la sanción impuesta a un particular por las obras en un inmueble de su propiedad constitutivas de dos infracciones: por haberse realizado las obras contraviniendo la obligación de contar con autorización de la Administración cultural y por haberse practicado excavaciones arqueológicas sin la preceptiva autorización. Para ello la Administración distinguía entre las obras de construcción y las obras de cimentación o excavación. Sin embargo, el órgano judicial entiende que ambas actuaciones forman parte del proceso constructivo y, por lo tanto, ha de entenderse que una infracción se subsume en la otra, quedando subsistente una única infracción, la más grave, y procede a la anulación de la sanción impuesta por la otra infracción.

También hay que deslindar el principio del *non bis idem* de los supuestos de infracciones continuadas, es decir, cuando nos hallemos ante conductas que persisten en el tiempo o ante la acumulación de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

En estos casos lo que se prohíbe es iniciar nuevos procedimientos sancionadores por estos hechos reiterados, en tanto no haya recaído con carácter ejecutivo una primera resolución sancionadora de los mismos. En tales supuestos la jurisprudencia se ha mostrado a favor de la imposición de una única sanción, aunque acudiendo al Derecho penal para considerar que las sanciones deben imponerse en su grado máximo.

De igual forma, quedan al margen de la prohibición de doble sanción los casos en los que un mismo hecho da lugar a la comisión de dos infracciones, siempre que las mismas encuentren distinto fundamento. En materia de patrimonio histórico son muchos los casos en los que los hechos que constituyen una infracción de esta legislación sectorial al mismo tiempo implican la comisión de una infracción urbanística, no existiendo impedimento alguno para que se sancione al responsable por las dos vías, siendo claros los órganos judiciales sobre la compatibilidad de ambas sanciones.

A continuación nos centraremos, por su importancia e incidencia práctica, en la prohibición de concurrencia de una sanción administrativa con una sanción penal.

Hemos de partir de la preferencia del Derecho penal, la cual es consecuencia de la subordinación de los actos administrativos a la autoridad judicial, para referirnos a los diversos supuestos en los que se produce la concurrencia del orden penal y administrativo en la persecución de unos mismos hechos. En concreto, podemos encontrarnos antes diferentes supuestos:

1. El que menos problemas plantea es aquél en el que existe una sentencia penal condenatoria previa al inicio de la vía administrativa. En esos casos, es evidente que la sentencia implica la



El uso de detectores de metales de forma no autorizada está tipificado en la Ley 14/2007 de patrimonio histórico de Andalucía como infracción grave.  
Foto: Ignacio Rodríguez Temiño



Salvo excepciones puntuales, la tutela administrativa no alcanza a aquellos bienes que no han sido objeto de una declaración formal de relevancia cultural.  
Foto: Jaime Moreno Tamarán

terminación del procedimiento administrativo pero no excluye la posibilidad de exigir la reposición e incluso responsabilidad civil si no se hubiese acordado en la vía penal.

2. Por otra parte, estarían los casos de existencia de una sentencia penal previa a la vía administrativa absoluta o de archivo de las actuaciones por sobreseimiento. En tales supuestos, nada impide la actuación administrativa, si bien los hechos probados en la vía penal vincularán a la Administración, tanto si se declara que un hecho existió, como si se afirma que no ocurrió, lo que en ocasiones dificulta sobremanera el llevar a buen término el procedimiento administrativo sancionador, al no poderse cuestionar los hechos probados en la vía penal. No obstante, respecto de los aspectos no contemplados en la sentencia rigen las reglas generales sobre prueba y valoración de pruebas propias del ámbito administrativo, debiéndose recordar que la exigencia probatoria en la vía administrativa no es coincidente con la propia de la vía penal, que es claramente superior.

3. Para evitar la concurrencia sanción-pena, las normas de procedimiento son claras sobre la necesaria suspensión del procedimiento administrativo desde que se tiene conocimiento de la incoación de diligencias previas para la investigación de los mismos



Será necesaria la autorización de la Consejería de Cultura para la realización de prospecciones arqueológicas terrestres donde esté constatada la existencia de vestigios arqueológicos. Foto: Jaime Moreno Tamarán

hechos, si bien siempre que lo que se persiga en la vía penal sea un delito contra el patrimonio histórico o delitos para la protección de otros bienes jurídicos protegidos.

Sin embargo, en ocasiones la Administración se ha encontrado también con casos en los que la tramitación paralela de la vía penal y administrativa, por no haberse suspendido el procedimiento sancionador, da lugar a la concurrencia sanción-pena. En dichos supuestos, si recae la sentencia penal primero, la solución al conflicto es clara: la sanción administrativa no se impone o, si está en trámite recurso administrativo, procede su anulación. Pero si se impone primero la sanción y ésta es firme y ejecutiva, son distintas las vías que se podrían plantear:

1. En el caso de que la sentencia penal pudiera entrar a anular el acto administrativo, estaría superada la situación. Pero tal posibilidad no se contempla legalmente.
2. Compensar en la vía judicial la posible pena con la sanción administrativa ya impuesta.

Esta cuestión fue abordada por la sentencia 177/99 del Tribunal Constitucional, que anuló la sentencia penal que acudía a la compensación por considerarla contraria al principio non bis in idem. Pero, con posterioridad, en su sentencia 2/03, el Tribunal Constitucional cambió el criterio, considerando posible la compensación y que se practicara el descuento de la sanción con lo que no se produciría el exceso punitivo que se trata de evitar con el non bis in idem.

En el caso enjuiciado por esta sentencia, el demandante de amparo fue objeto de un doble procedimiento sancionador (administrativo y penal) que concluyó con la imposición de sendas sanciones por la comisión de una infracción y por la autoría de un delito. No obstante se considera que, puesto que al imponerse la multa en la vía penal se tuvo en cuenta la multa administrativa con la que previamente se le sancionó, no se produjo propiamente la doble sanción que prohíbe la aplicación del principio non bis in idem.

La dificultad que plantea esta solución se manifiesta en el hecho de que no siempre son de la misma naturaleza o resultan compensables por no ser homogéneas o no permitirlo las cuantías. Igualmente debe señalarse que la misma ha sido objeto de fuertes críticas, recogidas en el propio voto particular de la sentencia, en el que se expone que con la misma se está condicionando al juez penal a la hora de fijar la pena, al tiempo que, en cierta forma, se está anulando en una vía judicial impropia un acto administrativo.

Por último, hemos de contemplar aquellos supuestos en los que habiéndose impuesto una sanción administrativa y estando la misma en vía ejecutiva, la Administración tiene conocimiento de la existencia de diligencias previas.

Esta es la situación en la que se ha encontrado recientemente la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, con relación a la sanción impuesta a la empresa promotora Rufino Naves SA,

por la ejecución de las obras de demolición llevadas a cabo en la casa de las Cadenas del Puerto de Santa María (Cádiz), inmueble situado dentro del conjunto histórico y que goza, dentro del Plan General de Ordenación Municipal, de un nivel de protección integral, sin contar con la preceptiva autorización de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico.

La sanción le fue impuesta a esta entidad mediante resolución administrativa, que fue impugnada en la vía judicial y confirmada por sentencia firme. Pero durante la tramitación del procedimiento sancionador en ningún momento se alegó por la entidad la necesidad o conveniencia de suspender el referido procedimiento ante una hipotética vulneración del principio non bis in ídem, dada la tramitación de un procedimiento penal por los mismos hechos. Tampoco se alegó nada en tal sentido, ni en la vía de recurso administrativo ni en la vía judicial.

Una vez es firme la sentencia judicial, se remite a la mercantil un impreso de liquidación a efectos del pago de la sanción pecuniaria en vía voluntaria, con apercibimiento de inicio de la vía de apremio en caso contrario. Y es entonces cuando la entidad plantea ante la Administración la imposibilidad de que se proceda a ejecutar la sanción ante la existencia de un procedimiento judicial en el ámbito penal, solicitando que la misma se abstenga de realizar ninguna actuación de ejecución de la sanción impuesta por suponer una vulneración del principio non bis in ídem.

La entidad alegaba que no era necesario que hubiera invocado la existencia del procedimiento penal, ya que el mismo era conocido por la Administración, al haber declarado en las diligencias penales jefes de servicio de la Delegación Provincial y haberse remitido documentación desde la misma, por lo que se había incumplido la obligación legal de suspender el procedimiento sancionador.

Este planteamiento, sin embargo, debía ser rechazado por la Administración basándose en los siguientes motivos:

En primer lugar, en lo que se refiere a la obligación de suspender, habría que tener en cuenta que, si bien es recomendable la personación de la Administración en los procedimientos penales de los que tenga conocimiento y tengan incidencia en procedimientos que se sigan por ella, lo cierto es que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, no basta el mero conocimiento de la existencia de un procedimiento penal o la sospecha de que pudieran ser los hechos constitutivos de delito para que proceda la suspensión del procedimiento, sino hasta que se recibe comunicación por parte del órgano judicial sobre las actuaciones practicadas y previa estimación de que existe identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y penal.

Pero el motivo principal radicaba en el hecho de que no concurría la triple identidad exigida por el principio non bis in ídem y no

porque, como se sostuvo inicialmente por la Administración, la vía penal se seguía contra las personas físicas representantes de la entidad y la sanción le fue impuesta a la sociedad, sino porque de la documentación que se presentó por la entidad se desprendía que, si bien existía identidad en los hechos, lo que se investigaba en las diligencias previas era un delito contra la ordenación del territorio y no un delito contra el patrimonio histórico, lo que implicaba que entre la infracción administrativa sancionada y el delito perseguido no existía identidad de fundamento, al ser distinto el bien jurídico protegido en uno y otro caso.

## Bibliografía

ANGUITA VILLANUEVA, L. A. (2004) La Protección Jurídica de los Bienes Culturales en el Derecho Español. *Revista Ius et Praxis*, año 10, n.º 1, 2004, pp.11-44

FUENTES BARDAJÍ, J. DE (dir.); PEREÑA PINEDO, I. (coord.) (2009) *Manual de derecho Administrativo Sancionador*. Cizur Menor, Navarra: Aranzandi, 2009

PAREJO ALFONSO, L. (1993) La legislación urbanística y la Ley del Patrimonio, instrumentos para la protección de los Centros Históricos. En MARTÍNEZ GARCÍA, S. (coord.) *Recuperación de Centros Históricos*. Almería: Instituto de Estudios Almerienses, 1993, pp. 11-28

## Legislación y jurisprudencia

**LEY 16/1985**, de 25 de junio, del patrimonio histórico español. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, n.º 155, de 29 de junio de 1985

**LEY 1/1991**, de 3 de julio, de patrimonio histórico de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, n.º 59, de 3 de julio de 1991

**LEY 14/2007**, de 26 de noviembre de patrimonio histórico de la comunidad autónoma de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, n.º 248, de 19 de diciembre de 2007

**LEY 7/2002**, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, n.º 154, de 31 de diciembre de 2002

**LEY 30/1992**, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas, y del procedimiento administrativo común. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, n.º 285, de 27 de noviembre de 1992

**REGLAMENTO** por el que se regula el procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto

**SENTENCIA** del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Sevilla, de 17 de noviembre de 2011, Recurso n.º 862/10

**SENTENCIA** del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Granada, de 26 de diciembre de 2006, Recurso n.º 3277/2001

**SENTENCIA** del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Granada de 4 de junio de 2007, Recurso n.º 714/2000

**SENTENCIA** del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Granada de 19 de abril de 2010, Recurso n.º 873/04

**SENTENCIA** del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de julio de 1989

**SENTENCIA** del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de julio de 1999, Recurso de apelación n.º 962/92

**SENTENCIA** del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º1 de Sevilla, de 1 de febrero de 2010, Recurso n.º 101/09

**SENTENCIA** del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de octubre de 2000, Recurso de casación n.º 3847/93

**SENTENCIA** del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Sevilla, de 22 de abril de 2008, Recurso n.º 630/05

**SENTENCIA** del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Sevilla, de 30 de noviembre de 2006, Recurso n.º 59/04