





LUIS HERNÁNDEZ OLIVERA

Las infracciones archivísticas en el Derecho Administrativo Sancionador

1. Concepto y notas características

La Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español (LPHE) no precisa el concepto de infracción en materia de patrimonio cultural. En este tipo de omisión no han incurrido las leyes de archivos y patrimonio cultural de las Comunidades Autónomas que la han estipulado recurriendo a alguna de las tres fórmulas siguientes:

- “Constituye infracción administrativa toda vulneración de las prescripciones contenidas en esta Ley y en las normas reglamentarias que la desarrollen” (art. 30 de la Ley de Archivos de Aragón).
- “El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, o que lleven aparejado daño en los bienes culturales, constituirán infracción administrativa” (art. 92 de la Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura).
- “Se consideran infracciones administrativas las acciones u omisiones tipificadas y sancionadas en esta Ley” (art. 50 de la Ley de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha).

De estas enunciaciones es posible deducir, por una parte, que el orden normativo de referencia está integrado por esas disposiciones legales y las

reglamentarias en que se desarrollen, y, por otro lado, que es necesario que, expresa o implícitamente, la conducta sancionable aparezca tipificada en la Ley como infracción. Estas derivaciones son aplicables al resto de las disposiciones que regulan la potestad sancionadora de las administraciones públicas en materia de archivos y patrimonio documental.

Los primeros catálogos de conductas reprobables y de penas que impone la Administración como consecuencia jurídica de las infracciones se establecieron en las Leyes de Archivos de Andalucía y de Aragón y en la Ley del Patrimonio Histórico Español, con la denominación “De las infracciones administrativas en materia de Patrimonio Documental” y “De las infracciones administrativas y sus sanciones” respectivamente¹.

Originariamente el Tribunal Constitucional desplegó el principio de que las Comunidades Autónomas tenían vedada la posibilidad de regular infracciones y sanciones que fuesen claramente divergentes respecto a las previstas en la normativa estatal. De esta manera, las normas sancionadoras autonómicas no podían introducir tipos ni prever sanciones que difiriesen de los ya recogidos en la normativa válida para todo el territorio del Estado². De tal precisión se derivaba que lo máximo que podían llegar a realizar las Comunidades Autónomas era modular los tipos y sanciones previstos por la legislación estatal³.

Sin embargo, esta postura fue posteriormente modificada por otras sentencias del mismo Tribunal que declaraban que las Comunidades Autónomas podrían prever normas de protección con sanciones más restrictivas, severas o amplias en materia de patrimonio documental, siempre que fuesen compatibles, no contradijesen, ignorasen, redujesen o limitasen la protección prevista en la legislación estatal. Si se contemplasen sanciones menores en su cuantía, naturaleza o duración, estas podrían considerarse inconstitucionales por no respetar los mínimos establecidos en la legislación estatal⁴.

En cuanto al repertorio de las infracciones hay que señalar, primeramente, las peculiaridades que presentan respecto a los ilícitos prototípicos: los delitos. El ordenamiento penal ni ordena ni prohíbe ninguna conducta, solamente informa que algunas actuaciones tienen atribuida una pena. Por el contrario, la falta de autonomía de la compilación de sanciones administrativas que ha señalado Alejandro Nieto obliga a que la tipificación, en el Derecho Administrativo Sancionador, necesite la remisión a la norma en la cual se formula un precepto o prohibición, cuyo incumplimiento constituye la infracción. Es decir, que el tipo no se realiza a través de una descripción directa, sino que surge de la conjunción de dos normas: la que manda o prohíbe y la que advierte que el incumplimiento es infracción (Nieto, 2002, 298). Este sistema de tipificación de infracciones lo encontramos establecido en la Ley del Patrimonio Histórico Español y en el resto de la legislación sectorial para determinar las conductas reprochables.

2. Titulares de la potestad sancionadora

Una de las cuestiones importantes es la de la atribución de la competencia sancionadora. La regulación general del tema de la competencia sancionadora la encontramos en el artículo 127.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJA), que establece que “el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario”. De esta regulación es posible extraer una serie de reglas cuya aplicación debe considerarse en procedimientos sancionadores de las Administraciones Públicas.

1. En primer lugar, la potestad sancionadora podrá ejercerse cuando haya sido explícitamente asignada por una norma con rango de ley. Es esta una exigencia previa que condiciona la validez del acto. Por consiguiente, si falta este requisito todas las actuaciones del órgano incompetente, lo sea por razón material o territorial, serían nulas de pleno derecho. La actividad administrativa sancionadora para la defensa del patrimonio documental, que ejercen distintos órganos de la Administración Estatal y Autonómica, está respaldada por las leyes de archivos y patrimonio cultural. Son estas leyes quienes habilitan expresamente a los distintos órganos para ostentar esa competencia.
2. En segundo lugar, la posibilidad de atribuir el ejercicio de la potestad sancionadora por vía reglamentaria. Es una medida que no afecta al principio de legalidad, pues aquí no se trata de la atribución de la potestad sancionadora, que sí precisa una norma atributiva concreta, sino la determinación del órgano competente, que es a la que hace referencia el texto del citado artículo.

En el ámbito archivístico los órganos competentes, para resolver los expedientes sancionadores y para imponer las sanciones previstas están determinados en las distintas leyes de archivos y patrimonio histórico y/o cultural. Pero, además de esta atribución general, deben considerarse otros factores para la concreta determinación del órgano competente.

El primero de los factores depende de que la competencia para imponer sanciones resida en la Administración del Estado o en la de la Comunidad Autónoma. Los órganos de las Comunidades Autónomas ejercerán la competencia sancionadora sobre el patrimonio cultural de su interés y sobre los archivos de su competencia. Los órganos de la Administración estatal la ejercerán con relación a los bienes de titularidad estatal, en la defensa del patrimonio contra la expoliación o cuando la finalidad cultural no se pueda lograr desde otras instancias, es decir, como competencia supletoria en relación con las Comunidades Autónomas.

Posteriormente se deberá considerar la cuantía de la sanción a imponer. En la práctica totalidad de las leyes sectoriales archivísticas la determinación del órgano competente para establecer la sanción tiene en cuenta el coste de la sanción pecuniaria a aplicar.

La tipología de órganos a los que se les atribuye la competencia sancionadora es en gran parte homogénea, presentando sólo algunas disparidades sobre el número, el rango y los importes de las multas. En cuanto a las diferencias cuantitativas los textos legales distribuyen, de forma general, esta potestad entre dos y cuatro órganos. La tendencia mayoritaria es que las infracciones sean sancionadas por dos órganos administrativos, aunque con una diferencia mínima sobre las que distribuyen esta potestad entre tres. Solamente las Leyes de Archivos de Aragón y la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, dos de las leyes sectoriales más antiguas, asignan la imposición de multas a cuatro órganos y autoridades.

Las divergencias cualitativas se concretan en los tipos de órganos a los que se les atribuye la tarea de concluir los expedientes sancionadores. Con una intención generalizadora podemos percibir que los órganos prescritos para ejercer la potestad sancionadora son los siguientes:

1. Director general responsable de archivos y patrimonio documental, para las sanciones menos graves;
2. Consejero competente en materia de archivos y patrimonio documental, para las sanciones graves;
3. Consejo de gobierno de las comunidades autónomas, para las sanciones más graves⁵.

A esta relación de órganos administrativos y autoridades hay que añadir el Jefe del Servicio de Archivos de Aragón y los Delegados Provinciales de Cultura y Medio Ambiente de Andalucía que tienen asignada la competencia para la imposición de las sanciones en su ámbito territorial, pero limitada su intervención a las multas con la menor cuantía.

En el extremo contrario nos encontramos con las atribuciones de competencia sancionadora en el País Vasco y en Castilla-La Mancha. La Ley de Patrimonio Cultural Vasco, atendiendo a la singularidad de su organización político-administrativa por la existencia de los territorios históricos, establece que las sanciones serán impuestas y ejecutadas por las Diputaciones Forales. En Castilla-La Mancha la Ley de Archivos Públicos determina que corresponde a cada Administración Pública titular de los archivos públicos incoar, tramitar y resolver los expedientes sancionadores, excepto por las infracciones de incumplir la obligación de conservar el patrimonio documental de Castilla-La Mancha y causar daños graves en los documentos de los archivos que corresponderán a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La otra disparidad que observamos en los órganos con esta atribución es la tocante a la limitación de su competencia, es decir, a las distintas cuantías que se estipulan a los órganos y autoridades. En esta ocasión advertimos la clara superioridad de las cantidades asignadas a los órganos a los que se les ha atribuido la competencia en las leyes sectoriales más recientes, frente a las menguadas

cuantías que corresponden a los órganos que tienen la competencia sancionadora por asignación de las leyes de archivos de principios de los noventa.

El importe de las sanciones pecuniarias que corresponde imponer a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, por atribución normativa, para las de mayor gravedad, oscila entre las de cuantía superior a los 30.000 euros que tienen asignadas la Junta de Castilla y León y los Consejos de Gobierno de Madrid y La Rioja, hasta las de cuantía superior a 1.500.000 euros que serán impuestas por el Consejo de Ministros o los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, . La relación completa es la que figura en la siguiente tabla:

CUANTÍA	CONSEJO DE GOBIERNO
> 30.000	Castilla y León
	Madrid
	La Rioja
> 60.000	Cataluña
> 100.000	Navarra
> 150.000	Andalucía
	Aragón
	Asturias
	Canarias
	Cantabria
	Galicia
	C. Valenciana
< 600.000	Extremadura
<1.500.000	Estado

Fig. 1. Tabla del importe de las sanciones que corresponde imponer a los consejos de gobierno

La capacidad para la imposición de las sanciones por las infracciones calificadas como graves corresponde a los Consejeros competentes en la materia de Archivos y Patrimonio Documental, habitualmente las Consejerías y Departamentos de Cultura, con multas que van desde los 30.000 a los 150.000 euros, como se puede comprobar en el siguiente cuadro:

CUANTÍA	CONSEJERO
< 30.000	Castilla y León
	Madrid
	La Rioja
< 60.000	Cataluña
< 100.000	Navarra

CUANTÍA	CONSEJERO
< 150.000	Andalucía
	Aragón
	Asturias
	Canarias
	Cantabria
	Extremadura
	Galicia
	C. Valenciana

Fig. 2. Tabla del importe de las sanciones que corresponde imponer a los consejeros.

Corresponde a los Directores generales competentes en materia de archivos la imposición de las sanciones más leves, con multas de hasta 90.000 euros en el caso de mayor cuantía, el Director general de bienes culturales de Andalucía, o las inferiores a los 3.000 euros que se establecen para los de Castilla y León y Cataluña. Esta atribución puede observarse en la siguiente tabla:

CUANTÍA	DIRECTOR GENERAL
< 3.000	Castilla y León
	Cataluña
< 30.000	Aragón
	Cantabria
	Navarra
< 60.000	Galicia
< 90.000	Andalucía

Fig. 3. Tabla del importe de las sanciones que corresponde imponer a los directores generales.

Esta atribución competencial se encuentra completada con normas específicas:

1. Cuando la cuantía de la multa supere el límite atribuido al órgano que tramite el expediente sancionador se elevará la propuesta de sanción al órgano competente para la imposición de la multa prevista (art. 118.3 de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía).
2. El importe de las multas que corresponde imponer al Consejo de Gobierno podrá incrementarse cuando el beneficio obtenido como consecuencia de la infracción fuese superior (art. 64.4 de la Ley de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid).

Para concluir con la competencia sancionadora hay que reseñar la posibilidad de ejercerla por sustitución cuando quienes la ostentan no la ejecutan. Esta

habilitación legal para ejercer la potestad sancionadora se dispone en el artículo 101 de la Ley de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias.

3. Los sujetos responsables de las infracciones

En las leyes sectoriales relativas al patrimonio cultural, además de una mención general a la responsabilidad de los que hayan cometido los actos u omisiones en que consista la infracción, se enumeran una serie de sujetos que también son considerados responsables de las infracciones que tipifican. Se trata de una responsabilidad objetiva, atribuida *ex lege*, y ello aunque no sean los autores materiales del perjuicio patrimonial. Se trata de unos sujetos que por esa responsabilidad están sometidos a las consecuencias del incumplimiento del culpable.

Los posibles sujetos responsables de las infracciones, según las leyes, son los siguientes:

1. Los propietarios, titulares de derechos reales o poseedores de los bienes en que se lleve a cabo la conducta infractora cuando la consientan expresa o tácitamente y no adopten las medidas necesarias para impedir el daño en los bienes del patrimonio histórico. Esta es una categoría que solamente contemplan las Leyes del Patrimonio de Navarra y de las Islas Baleares.
2. Los promotores y técnicos directores de las intervenciones consideradas ilegales de acuerdo con las leyes, en cuanto a su ejecución o al incumplimiento de las órdenes administrativas de suspensión. Se trata del supuesto más frecuente en la normativa, en concreto, se recoge en las Leyes de Patrimonio de Cataluña, Castilla y León, Islas Baleares, Canarias, Asturias, Galicia, Cantabria, Extremadura, Aragón, Andalucía y Navarra.
3. Los profesionales y técnicos que emitan informe favorable sobre las licencias o las autorizaciones que impliquen la destrucción o el deterioro del patrimonio histórico cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de infracción de acuerdo con las Leyes de Patrimonio Cultural de Aragón, Navarra y de Patrimonio Histórico de las Islas Baleares.
4. Las autoridades, miembros de las corporaciones locales o de órganos colegiados que autoricen o voten favorablemente licencias y autorizaciones cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de infracción de acuerdo con la ley. En otras disposiciones se considera una responsabilidad subjetiva para las autoridades y empleados públicos encargados de hacer cumplir la ley cuando consientan o encubran su incumplimiento. Un precepto similar, que responsabiliza a los que tengan la función de garantizar el cumplimiento de la normativa, lo encontramos en el párrafo segundo del artículo 130 de la LRJA, que establece:

“Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”.

- Se trata de exigir responsabilidad a la Administración competente por negligencia, pasividad u omisión en el cumplimiento de ese deber de vigilancia y prevención. Este garante responde por culpa *in vigilando* y deberá haber actuado con dolo, culpa o negligencia, pues no sería admisible que responda por la infracción cometida por otro, cuando actuó con diligencia. Como exige la LRJA, este tipo de responsabilidad *in vigilando* solamente podrá exigirse cuando esté expresamente prevista en la Ley.
5. Son también responsables de las infracciones los que, conociendo el incumplimiento de las obligaciones que esta establece, obtienen un beneficio de las mismas. Se trata de una responsabilidad fijada en las leyes de Patrimonio Cultural de Cataluña y de Castilla y León y en la de Patrimonio Histórico de Canarias.

4. Las conductas constitutivas de infracción archivística

Abordamos a continuación el estudio de las vulneraciones e incumplimientos de las obligaciones que la ley impone a todos y, especialmente, a los titulares, propietarios o poseedores de bienes patrimoniales con el denominador común de garantizar la conservación de esos bienes históricos. Para que estas conductas dañosas no queden impunes, por exigencia del mandato de tipificación, las leyes deben incluir una descripción de los hechos de forma suficiente junto con las sanciones y las correlaciones entre unos y otras. De esta manera adquieren su plena capacidad de coacción y se fuerza el cumplimiento y la observación de las obligaciones y prohibiciones establecidas en esas normas jurídicas.

Las leyes sectoriales, excepto la de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia y la de Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, concluyen la regulación del estatuto jurídico de la documentación con la enumeración de los hechos ilícitos y de las consecuencias jurídicas de esas conductas. En el caso de la norma murciana y de la castellano-manchega, se ha optado por remitir al régimen sancionador establecido en la Ley de Patrimonio Histórico Español como medida para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que prevén⁶. Este tipo de figuras de remisión encuentra justificación en el seguimiento de la doctrina del Tribunal Constitucional que, en

aquel momento, establecía que la regulación de las infracciones y sanciones debía atenerse a los principios básicos del ordenamiento estatal, además de por motivos de economía normativa.

En otras normas también nos encontramos con una remisión normativa, pero en estos casos se realiza con un carácter subsidiario para aquellos supuestos de protección que no hayan sido previstos en la ley. Un ejemplo de esta remesa es el que aparece en la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, donde se advierte que “al Patrimonio Documental... de la Comunidad de Madrid le serán de aplicación la Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental... y, en lo no previsto por estas, los preceptos contenidos en la Ley 16/1985 de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y disposiciones que la desarrollan”. Aunque la corrección de esta figura es incuestionable, la situación es, a primera vista, no sorprendente sino paradójica. Porque los mismos legisladores que elaboran una norma, la Ley de Patrimonio Histórico, que tiene por objeto el enriquecimiento, salvaguarda y tutela del patrimonio histórico ubicado en la Comunidad de Madrid para su difusión y transmisión a las generaciones venideras y el disfrute por la actual generación, luego, a la hora de regular los imprevistos, prefieren recurrir al ordenamiento estatal en lugar de a su propia obra legislativa.

En cuanto al sistema de infracciones en materia de archivos y patrimonio documental establecido por las leyes sectoriales, podemos distinguir dos grupos de conductas reprochables que se corresponden con cada uno de los dos bloques en los que generalmente se sistematiza la exposición del régimen jurídico de estos bienes: las limitaciones a la facultad de disposición y las restricciones a las capacidades de goce.

En el ámbito de la intervención de los poderes públicos, en las facultades de disposición de las propiedades, es necesario abordar las transmisiones distinguiendo el comercio de documentos en función del marco territorial en el que este se lleve a cabo⁷. La exportación o salida de documentos declarados de interés cultural del territorio español está absolutamente prohibida en la Ley de Patrimonio Histórico Español (art. 75), dado que esta actividad implica un peligro para el mantenimiento de la integridad del Patrimonio Cultural⁸. Por la misma razón, se tipifica en esa norma como infracción el incumplimiento de las condiciones de retorno fijadas para la exportación temporal, la única legalmente autorizada para estos bienes⁹. Únicamente hacemos referencia a la ley estatal porque, por la distribución competencial realizada por la Constitución, se reserva al Estado “la defensa del Patrimonio Cultural contra la exportación ilícita” (art. 149.1.28)¹⁰. Sin embargo, el carácter de competencia exclusiva del Estado que le atribuye el artículo 149.1.28 de la Constitución no impide que la Ley de de archivos y patrimonio documental de Baleares también considere expresamente como infracción las exportaciones ilícitas (art. 53.1.a).

Por su parte, al permitirse, sin ningún tipo de restricción, la transmisión de bienes cuando la operación no implica su salida del territorio español, las infracciones se circunscriben al incumplimiento de los requisitos requeridos por las leyes. La obligación que exigen cumplir todas las leyes sectoriales, en ese marco de libertad de transmisión, es la de comunicar previamente a las Administraciones competentes la enajenación, cesión o traslado, para que puedan seguir practicando el control de los bienes culturales que deben proteger y para, en el caso de las compraventas, ejercer el derecho de adquisición preferente en forma de tanteo, si los órganos competentes así lo acordasen¹¹. No sólo el incumplimiento de este requisito de suministrar información se considera infracción, también se quebranta la norma cuando las deficiencias de esta, impiden el ejercicio efectivo de la actividad supervisora de la Administración. Esta conducta se establece claramente en el artículo 101.f de la Ley de Patrimonio Cultural de Navarra cuando considera una infracción de carácter grave “La presentación, de forma maliciosa, de información incompleta o no veraz en las comunicaciones referentes al traslado fuera de Navarra de bienes inscritos en el Registro de Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra”.

En garantía del cumplimiento del deber de poner en conocimiento de las administraciones competentes en el patrimonio documental, las leyes preceptúan que, además de los titulares de los bienes, las personas o entidades dedicadas al ejercicio profesional del comercio de documentos lleven un libro en el que consten las transacciones que afecten a los bienes culturales y las notifiquen periódicamente a las Administraciones¹². La ausencia de esta exigencia legal de comunicación será reputada como ilícita y, por lo tanto, sancionable.

Junto a esta relación de conductas transgresoras, referentes a todos los bienes, se ordenan otras que tienen como propósito disciplinar el tratamiento del patrimonio documental que es de titularidad pública para evitar su deterioro y su mengua. El incumplimiento que tipifican como infracción las leyes del Patrimonio Histórico Español y de Archivos de Castilla y León, Madrid, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana es el apoderamiento por parte de los funcionarios, u otros poseedores, de los documentos públicos que tienen a su cargo, cuando, al cesar sus funciones, no los entregan a quienes les sustituyen o al archivo que corresponda. Esta acción ilícita, como ya señalamos, también puede ser constitutiva de delito dado que el Código Penal castiga a la autoridad o funcionario público que sustraiga documentos cuya custodia le esté encomendada por razón de su cargo, con penas de prisión de uno a cuatro años, multa de siete a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años (art. 413).

Por la misma razón de proteger la integridad del patrimonio documental público, cometerán infracción administrativa los gestores de las instituciones, entidades, organismos o empresas dependientes o adscritas a las administración

autonómica o local de Castilla y León cuando se disuelvan o supriman si no transfieren la documentación relacionada con el desarrollo de las funciones de esas instituciones al archivo público que le señalen los órganos competentes (art. 55.1.k de la Ley de Archivos de Castilla y León).

Los archivos y documentos que forman parte del Patrimonio Histórico Español son imprescriptibles. A pesar de esta declaración son muchos los bienes que, por muy diversas circunstancias, se encuentran en poder de personas e instituciones privadas. Los poseedores de esta documentación de titularidad pública, sin título legítimo, tienen la obligación de entregarlos para su incorporación al archivo que corresponda. Las Administraciones de Andalucía, Canarias, Castilla y León, Galicia, Baleares, Madrid, Navarra, La Rioja, Comunidad Valenciana y la General del Estado pueden sancionar a quienes incumplan esta obligación de reintegro y retengan indebidamente documentos de titularidad pública.

El segundo gran grupo de infracciones archivísticas se articula alrededor de los incumplimientos de las obligaciones previstas en la legislación y las obstrucciones de la labor de control público sobre el uso de los documentos y archivos.

Las leyes sectoriales imponen a los propietarios el deber de conservar, proteger, destinar a un uso que no impida su conservación y a situarlos en lugares adecuados. Entre las actuaciones ilícitas, previstas en los textos legislativos, destacan aquellas que tienen como conducta típica la inobservancia de esta exigencia con la consiguiente destrucción de los documentos constitutivos del patrimonio documental, se trate de faltas cometidas por omisión o de faltas de resultado material. Seguidamente abordaremos con más detalle la configuración de estos dos hechos sancionables. Pero los legisladores no se limitan a exigir una conservación pasiva, derecho en algunas Comunidades Autónomas se va más allá requiriendo a los titulares una custodia activa en la que la documentación no sea un complejo de papeles y se convierta en un conjunto orgánico de documentos organizados y descritos según las prácticas archivísticas. Los titulares de los archivos y de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental catalán, madrileño, riojano, extremeño y castellano-leones están obligados a su custodia, conservación, organización, control, recuperación y servicio, y al cumplimiento de cualesquiera otros deberes y cargas en relación con los mismos, impuestos por la normativa vigente¹³. El olvido de las exigencias contenidas en estos mandatos encuentra su respuesta en la adopción de medidas por las Administraciones Públicas para garantizar su conservación y organización y en su consideración como infracción y la imposición de las sanciones pecuniarias establecidas. En Asturias la imposición se limita a una de las funciones archivísticas: la adquisición y la infracción consiste en incumplir las normas de entrega al Archivo Histórico de documentación que deba ser trasladada al mismo, incluyendo las relativas a la entrega de protocolos notariales por parte de los Ayuntamientos depositarios de los mismos.

Además de la genérica obligación de conservar y custodiar los bienes en la forma en que convenga a la salvaguarda de sus valores culturales, las leyes sectoriales obligan también a los propietarios a permitir y facilitar su inspección por los órganos competentes. Aunque hemos mencionado, con una intención generalizadora, como sujetos activos de este ilícito a los titulares, también pueden serlo los poseedores o responsables de los bienes, su representante legal o, en su defecto, el director, dependiente, empleado, o cualquier otra persona que en el momento de actuación tuviere conferida la responsabilidad o posesión sobre un bien integrante del Patrimonio Cultural o estuviere al frente de cualquier actividad que pudiere afectar al mismo. Los hechos que dan lugar a sanción administrativa, tipificada en todas las leyes de patrimonio y archivos, consisten en la negativa u obstrucción a las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus funciones inspectoras y, en general, de Policía en relación con el Patrimonio ya sea por la negativa de acceso a los archivos o documentos, ya sea por la obstaculización del examen de los bienes¹⁴.

En otros casos, el legislador parece haber querido precisar la obstaculización limitando el ilícito a la ocultación a las administraciones públicas competentes de los datos relativos a los aspectos históricos, científicos o artísticos de los bienes integrantes, sobre su estado o la que resulte necesaria para la ejecución de los preceptos legales.

Finalmente, es preciso aludir, dentro de este ámbito del conocimiento de los bienes que hay que proteger, a la existencia de una infracción en el caso de incumplir la obligación de colaborar en la confección del censo de archivos. Las leyes de Archivos de Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Navarra, La Rioja y Comunidad Valenciana y la LPHE prevén sanciones para quienes se nieguen a colaborar en la creación del inventario de los fondos documentales o en el censo de archivos. A pesar de estas medidas represivas, la elaboración de este instrumento sigue siendo uno de los grandes fracasos, cuya responsabilidad no cabe atribuir a los titulares de los bienes o a la inoperancia del mandato y sí a la negligencia e ineficacia de las propias administraciones públicas que siempre han considerado esta tarea como algo escasamente relevante.

La tercera familia de infracciones, dentro de la intervención administrativa en el derecho de uso, está constituida por las acciones dirigidas a perturbar o impedir el acceso a los documentos por parte de los investigadores. La acción sancionable se comete cuando la denegación del acceso es injustificada, pues la solicitud de consulta ha sido razonada y no supone ninguna intromisión en el derecho a la intimidad personal y familiar de los titulares. La acción la configura la Ley de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha, de un modo amplio, al establecer que se calificará como una infracción muy grave “Impedir el acceso de los ciudadanos a la información, a los documentos y, en su caso, a la cultura” (art. 51.3.c). Junto a la ya examinada, que se recoge en todas las leyes sectoriales, esta

Ley establece una nueva infracción que hace referencia al préstamo y que, por lo tanto, sólo puede cometerse por los archivos intermedios o históricos, a los que los órganos productores han transferido su documentación, siguiendo el correspondiente programa de gestión de documentos. Se trata de una infracción por obstrucción que viene definida en el artículo 51.2.c.: “Obstaculizar a los organismos productores de la documentación el préstamo y la utilización de los datos contenidos en los documentos”.

Estrechamente relacionada con el acceso a los documentos está la acción de comunicar o difundir indebidamente información. Las leyes de Archivos de Cataluña, Castilla La-Mancha Extremadura, Madrid o Comunidad Valenciana, incorporan, en su catálogo de infracciones administrativas, las acciones de permitir el acceso a la información de aquellos documentos restringidos por las disposiciones legales. Los hechos castigados no se limitan a aquellos en los que se produce una exhibición por la exposición directa de los documentos y así se consideran también infracciones la publicación o cualquier otra forma de difusión que no haya sido autorizada por afectar a documentos que hayan sido declarados clasificados o secretos oficiales, o por estar sometidos a un período de exclusión de consulta por otras razones. Aunque el sujeto activo de la infracción puede ser cualquiera, el legislador madrileño ha tipificado, de forma autónoma, la divulgación de informaciones que se posean por razón del cargo por parte de personal de los archivos y de todo aquel que, por razones de tratamiento de conservación o reprografía o cualquier otro, entren en contacto con los documentos.

Por último, las leyes sectoriales imponen que cualquier intervención de tratamiento en bienes que formen parte del patrimonio documental debe contar con la previa y expresa autorización de los órganos competentes. La infracción, cuya razón de ser y sentido están claros, consiste en el incumplimiento de estos preceptos.

Todas las sanciones administrativas se califican en las propias normas, como es tradicional en nuestro derecho, en tres clases: leves, graves y muy graves. Esta determinación normativa hace que la calificación de las sanciones no sea una facultad discrecional de la Administración, sino la aplicación de normas al tipo.

4.1. La omisión del deber de conservación de los documentos

En conexión con los objetivos perseguidos, las leyes tipifican el principio fundamental del que se derivan el resto de los deberes y obligaciones establecidos a lo largo de sus articulados: la obligación por sus propietarios de conservar, cuidar y proteger debidamente los bienes integrantes del patrimonio documental para asegurar su integridad y evitar su deterioro o pérdida.

Con la finalidad de conseguir el adecuado cumplimiento de este mandato, las leyes sectoriales ponen a disposición de las diferentes Administraciones, una serie de medidas de tipo cautelar y ejecutivo, para prever o corregir sus incumplimientos. La inobservancia voluntaria, por parte de los titulares de ese

deber legal primordial, constituye una actuación dañosa subsumible en el ilícito tipificado expresamente como infracción administrativa en todas las normas y, por lo tanto, sancionable administrativamente.

En este caso estamos ante una infracción por omisión consistente, al contrario que en las infracciones de comisión, en un comportamiento pasivo o inactivo. La sanción de este tipo de comportamientos omisivos depara extrañeza y lleva a planteamientos acerca de la justicia de castigar de la misma manera a los que causaron activamente un daño que a aquellos que se limitaron a no evitar el deterioro o destrucción del bien. La justificación de esta responsabilidad por omisión se hace residir en los resultados negativos que producen las omisiones. Si la responsabilidad de los sujetos activos parte de la asignación del resultado al comportamiento que lo generó, de la misma manera a un omitente le corresponderá la responsabilidad del resultado de su inactividad. Por ello, los legisladores, para reprimir los atentados lesivos para el patrimonio documental, imponen castigos a los que los generan y a quienes no los evitan.

Las leyes sectoriales de archivos y patrimonio cuando proceden a describir el hecho que constituye esta infracción administrativa lo hacen de forma poco precisa y utilizando conceptos jurídicos indeterminados. Y esta falta de precisión se pone de manifiesto en todas las normas independientemente del método de tipificación que se haya utilizado. En unos casos la tipificación de la infracción se ha realizado de forma indirecta con una norma que manda y otra que advierte que su incumplimiento constituye una sanción, método que siguieron los primeros textos legales (por ejemplo: las Leyes de Patrimonio Histórico Español y la de Patrimonio Cultural Vasco, las de Archivos de Castilla y León, Madrid y La Rioja, y las más recientes de Archivos de Cataluña y Comunidad Valenciana). En otras ocasiones se conforma el tipo conjugando las normas de obligación: “Los propietarios y poseedores por cualquier título de bienes... están obligados a conservarlos” y la norma de tipificación: “Serán infracciones... el incumplimiento del deber de conservar”. Así lo hacen, por ejemplo, las leyes de Archivos de Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares y Navarra y las de Patrimonio de Galicia, Asturias y Aragón.

La tipicidad o delimitación específica del hecho sancionable presenta algunas diferencias. En unas leyes la definición se caracteriza por su falta de concreción, con una descripción general de la inobservancia del deber con enunciados como: “el incumplimiento del deber de conservación” que en los casos más precisos se puede acompañar de las categorías de bienes merecedores de protección y defensa y de las referencias a los sujetos activos o que pueden cometer la infracción¹⁵. Hay otras leyes en las que la tipificación se define recurriendo a la acción (omisión en este caso) más el resultado, es decir, que no basta con la indicación de la causa, sino que se refiere el resultado atribuido a esa acción¹⁶. En este punto las leyes sectoriales contemplan dos posibilidades:

1. Cabe que el incumplimiento de las obligaciones no ponga en peligro inmediato la integridad de los fondos documentales afectados o resulte posible su recuperación.
2. Puede que la omisión del deber de conservación traiga como consecuencia la pérdida, destrucción o deterioro irreparable de los bienes del patrimonio documental.

Como ha declarado el Tribunal Constitucional, la tipicidad no consiste sólo en la descripción de las conductas, sino que debe clasificarlas cuantitativamente según su gravedad. La categorización que de la gravedad de esta infracción realizan las leyes sectoriales de archivos y patrimonio documental se caracteriza, una vez más, por la falta de coincidencia. La escala va desde la estimación de la levedad de la conducta antijurídica, que realiza la Ley de Patrimonio Histórico Español, hasta la consideración de muy grave, que efectúan las Leyes de Archivos de Castilla-La Mancha y Baleares. Sin embargo, son más las normas que la aprecian como una infracción de carácter grave (Cantabria, Galicia, Madrid, Navarra, y el País Vasco para los documentos no públicos). La mayoría de los textos legales no ha optado por una única caracterización y han establecido una escala en función de los daños causados que considera la infracción como leve, cuando los daños son reversibles, y grave, cuando se produce la destrucción (Asturias, Castilla y León y Cataluña para los documentos privados) o graves y muy graves, según esos mismo resultados (Andalucía, Extremadura, Comunidad Valenciana y Cataluña para los documentos públicos). Sólo la Ley de Archivos de la Rioja contempla el triple nivel, atendiendo a la cuantía de los daños ocasionados en los bienes jurídicos. Así se aprecia como una infracción menos grave cuando el incumplimiento no constituya un peligro para la integridad del bien o servicio, grave cuando ponga en peligro grave pero no inmediato y muy grave cuando cause un peligro grave e inmediato para la integridad del bien o servicio.

Centrándonos en el análisis de la infracción de omisión del deber de conservar, tenemos que considerar, en primer lugar, el bien que se protege. En este caso, el objeto último de protección son los bienes que conforman el patrimonio documental por ser portadores de valores históricos, artísticos o culturales. Es ese valor de los documentos el que le hace formar parte del patrimonio y lo que determina la obligación a su tutela para garantizar su conservación y el disfrute general por parte de toda la comunidad. También hay quien sostiene que se puede identificar el deber de impedir el deterioro y destrucción de los documentos como una exigencia de interés público, dado que entienden que lo característico de esta infracción es perturbar el destino público. En cualquier caso, consideramos que no se trata de fijar un criterio definitivo respecto si el bien que se protege son los documentos que conforman el patrimonio documental o el destino público que se predica para esos bienes, sobre todo si consideramos que lo esencial es la protección de los documentos amenazados.

El sujeto obligado a intervenir, en principio, es el propietario, poseedor y demás titulares de derechos reales, por cuanto su disponibilidad de los bienes es limitada. En la tipificación de esta infracción algunas leyes sectoriales hacen mención expresa a los obligados, así ocurre en las leyes de Patrimonio Histórico Español y en las de Patrimonio Cultural de Galicia, Castilla y León, Cantabria y País Vasco. Supone esto una concreción del círculo de infractores que omiten intervenir cuando por razón de su titularidad están obligados a impedir cualquier deterioro de la documentación. El alcance del deber de conservar que impone la norma está delimitado a quienes tengan la posibilidad de intervención. Tal obligación recae, incluso, en quien no teniendo capacidad por sí solo para intervenir impidiendo la destrucción sí podría evitar la infracción con el concurso de las Administraciones Públicas. En consecuencia, infringe quien puede, quien tiene capacidad de acción.

La conducta típica consiste en la omisión de la intervención conservadora del sujeto que no impide el deterioro o la destrucción de los documentos que forman parte del patrimonio documental. Esta acción impeditiva debe entenderse como una actuación tendente a mantener todos los elementos materiales que constituyen el documento y a salvaguardar la capacidad de transmitir la información almacenada. La intervención requiere medidas de carácter preventivo que impidan los deterioros y, cuando se hayan producido daños, medidas reparadoras. Esta actuación impeditiva también puede consistir en requerir la intervención de un tercero (los poderes públicos) que pudiera evitar el daño.

Una pregunta que cabe hacerse es la de si el sujeto obligado a conservar cumplirá con el mandato si realiza cualquier tipo de intervención, dado que no tiene por qué disponer de los medios y conocimientos adecuados para operar. ¿Qué ocurre cuando una intervención no evita la destrucción? La redacción de los preceptos apunta a que el mandato no sólo exige una intervención de quien está obligado, sino que esta intervención sea eficaz.

4.2. La destrucción de documentos

El legislador, junto a la posibilidad de dañar los bienes documentales por infringir el deber de actuar y evitar los resultados, estima la infracción por acción positiva. Es decir, que trata de impedir acciones que produzcan un resultado dañoso para los documentos y archivos. La protección del patrimonio documental se articula aquí mediante la exigencia a los administrados de abstenerse de obrar de una forma determinada. Es decir, se prohíbe la destrucción o deterioro de documentos.

Es este tipo de conducta la que provoca las mayores pérdidas del patrimonio documental. Se trata de acciones, generalmente sistemáticas, que obedecen a prácticas de expurgo de documentos que sus titulares eliminan o inutilizan por considerarlos caducos, inservibles y sobrantes. En esta apreciación, en el mejor de los casos, se considera el valor del soporte de cara a su utilización para el

reciclado, pero se desprecia su valor cultural y se ignora la consiguiente evaluación económica de estos bienes, muy superior al aspecto material. En otras ocasiones la destrucción de los documentos y archivos obedece a motivaciones ideológicas y políticas. Son muchos los casos en los que el cambio de partido político al frente del gobierno va precedido de la desaparición y eliminación de aquellos documentos que se consideran problemáticos y cuya guarda puede provocar situaciones conflictivas¹⁷. Estos casos, además de ocasionar la pérdida de una de las partes más significativas del patrimonio cultural del país, suponen importantes perjuicios al funcionamiento de la Administración.

Las eliminaciones están categóricamente prohibidas cuando se manifiestan unas circunstancias como la edad de los documentos. Así, el artículo 33 del Decreto 76/2003, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del sistema de gestión documental y organización de los archivos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias establece que “los documentos constitutivos del Patrimonio documental de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias de más de treinta años y que, por tanto, hayan obtenido carácter histórico no podrán ser destruidos”.¹⁸

En otras ocasiones las normas prohíben expresamente la destrucción física de los documentos mientras los documentos cuenten con valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o los entes públicos (art. 55.2 de la Ley de Patrimonio Histórico Español). En la Ley de Archivos Públicos de Castilla La Mancha (art. 48) la relación de valores que impide la destrucción de documentos abarca dos valores primarios, el administrativo y jurídico, y uno secundario, el histórico.

En todos los casos las eliminaciones de documentos deben someterse al control previo de las administraciones públicas. Los documentos, según las leyes de archivos y patrimonio, sólo podrán ser destruidos según el procedimiento reglamentario y siguiendo los dictámenes de las Comisiones de Valoración Documental. Por lo tanto, la protección de los bienes documentales va a depender, en gran medida, de que las destrucciones se sometan a esa vigilancia. Junto a ese mandato definidor del orden, que exige la aprobación previa y preceptiva para proceder a eliminar documentos, se establece la figura infractora de destrucción de documentos y el deber de padecer las secuelas de la infracción y de someterse a las sanciones previstas que se advierten para el caso de que sea violado ese mandato. Y esta es la función de estos preceptos, fijar infracción y establecer la sanción que requiere la efectividad del orden jurídico, ya que no hay deber ni obligación si no se le dota de la correspondiente sanción.

La definición de esta conducta, que las leyes consideran constitutiva de infracción, se realiza con la misma disparidad de técnicas tipificadoras que las que apuntábamos para la infracción de omisión del deber de conservación de los documentos. Igualmente dispar es el nivel de precisión y concreción utilizado por

los legisladores para determinar esta conducta reprochable. No obstante, podemos considerar que se trata de una tipificación suficiente que permite predecir que la exclusión o eliminación es una infracción y conocer cuál es la respuesta punitiva que se deriva para ese comportamiento.

En la práctica de la tipificación de esta infracción es habitual el recurso a manifestaciones como “Se considera infracción... la destrucción total o parcial de bienes integrantes del patrimonio documental”. Lógicamente, en las leyes sectoriales de patrimonio cultural, la determinación del bien protegido no se hace de forma específica, sino aludiendo a los bienes de cualquier naturaleza (artística, histórica, arquitectónica, paleontológica, arqueológica, etnológica, científica o técnica, bibliográfica y lingüística) que lo constituyen. En algunos de los textos legislativos autonómicos la tipificación de estas conductas no afecta a todos los bienes del patrimonio documental, restringiéndose su ámbito a aquellos que cuentan con una expresa declaración administrativa de su valor histórico. La protección, por consiguiente, sólo se dispensará cuando los documentos estén incluidos en alguna de las principales categorías legales de bienes: los Bienes de Interés Cultural y los Bienes incluidos en el Inventario General de Bienes o sus equiparables. Esta fórmula de tipificación ha sido utilizada en las leyes del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias, de Cantabria, de Galicia y del País Vasco¹⁹.

La Ley de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha recurre a la fórmula del Código Penal y tipifica como infracción los daños que sufren los documentos de los archivos.

Las leyes de Archivos de Extremadura (art.53.1), Madrid (art. 44.3) y La Rioja (art. 35.3.a) introducen una fina precisión a propósito de la delimitación de las eliminaciones que se consideran infractoras: “La destrucción o eliminación no autorizadas de los bienes integrantes del patrimonio documental, en los casos previstos en la legislación específica” o “salvo en los casos autorizados por esta Ley o su normativa de desarrollo”.²⁰

A esta relación de peculiaridades en la tipificación hay que añadir la previsión de la cuantificación de los bienes. La fórmula ha sido utilizada en la Ley de Patrimonio Cultural Asturiano al requerir que los bienes “tengan una importancia ostensible” (art. 109). Se trata de un precepto incoherente con el objetivo de tutelar todo el patrimonio y supone una contradicción con el concepto de bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias que se recoge en el artículo 22 de la propia Ley. Si todos los bienes inventariados, por el mero acto de estarlo, tienen un grado notable de valor cultural, este tipo de previsión introduce un elemento distorsionador respecto a la protección que se debe dispensar a toda esta categoría de bienes. La única razón que podría justificar esta previsión es la de graduar la sanción, pero esta modulación no la prevé la norma asturiana. Con ese objetivo y, ahora sí, de forma acertada, la fórmula se utiliza en la Ley catalana de Archivos y Documentos (art. 38). En este caso se acude a

planteamientos económicos para diferenciar el nivel de la infracción. El límite económico se sitúa en los 60.000 euros, como criterio objetivo para determinar si nos encontramos ante una infracción grave o muy grave. Cuando el valor de los documentos destruidos no supere esa cantidad nos hallamos ante una infracción de tipo grave y si la sobrepasa constituirá la infracción más grave.

Una nota original en la formulación de esta falta la encontramos en leyes como la de Patrimonio Documental y de Archivos de Canarias o la de Patrimonio Cultural de Asturias. En estos textos la especificación de la infracción administrativa incorpora exigencias tradicionales del derecho penal, sobre las que el Derecho Administrativo Sancionador suele guardar silencio. Nos referimos al dolo o culpabilidad. El requisito de la responsabilidad aparece en la ley asturiana al referirse a la intencionalidad: “cuando sea intencionada o medie grave irresponsabilidad” (art. 109), y en la norma canaria al señalar un propósito perverso: “La destrucción o deterioro con malicia o por imprudencia de fondos pertenecientes al Patrimonio Documental Canario” (38.2.b).²¹

La destrucción de documentos se configura como una de las infracciones cuantitativamente más graves, de acuerdo con la clasificación que de la gravedad realizan las leyes sectoriales. En concreto, esta actuación prohibida tiene la consideración de infracción muy grave en las leyes de archivos y/o patrimonio cultural de Comunidad Valenciana, País Vasco, Andalucía, Aragón, Madrid, La Rioja, Castilla y León, Galicia, Islas Baleares, Cantabria, Navarra, Extremadura y en la LPHE.

A este grupo habría que incorporar la Ley de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias, pues aunque a la actuación se le ha asignado el nivel de grave, es el más alto, ya que la norma sólo prevé una clasificación bipartita con infracciones leves y graves.

Frente a esta práctica general de calificación y graduación de la conducta, la Ley de Archivos Públicos de Castilla La Mancha considera que causar daños graves en los documentos de los archivos constituye una infracción grave, en una posición intermedia de la gradación.

Analizada la tipificación pasamos al estudio de los diferentes elementos de esta infracción. Sobre el tipo subjetivo cabe señalar que se trata de una infracción común, en el sentido de que puede cometerla cualquier persona. Bien es cierto que, en la mayoría de los casos, son perpetradas por aquellas personas que tienen unos deberes específicos (los titulares), pero la generalización, que establecen las leyes, evita los problemas de participación que caracterizan a los delitos especiales.

La acción típica consiste en destruir, deshacer, eliminar o excluir documentos. Cualquiera de estos términos no plantea problemas a la hora de su constatación, entendiendo por tal la aniquilación, la eliminación material del documento. Con el término destrucción no se está haciendo referencia exclusivamente

a la desaparición de los documentos (destrucción total), sino que también comprende los estropicios, daños, destrozos o roturas (destrucción parcial). Para que esta infracción sea punible ha de producirse el resultado material de la pérdida o los daños de los documentos.

Al lado del sujeto activo y de la conducta típica hay que mencionar el bien jurídico protegido: los bienes que conforman el patrimonio documental. Como señalábamos cuando hacíamos referencia al bien que se pretendía tutelar, con la infracción de omisión del deber de conservación, son los bienes jurídicos individuales, pero con una configuración colectiva. De este modo se protegen tanto los intereses patrimoniales o económicos y, a través de estos, los de toda la sociedad.

5. Prescripción de los ilícitos archivísticos

La prescripción de las infracciones administrativas ha sido una de las cuestiones del Derecho Administrativo Sancionador que más debates ha suscitado y que más literatura ha generado. La ausencia de plazos prescriptivos y el silencio de la legislación administrativa sobre esta cuestión provocaron el desarrollo de teorías contrapuestas y de numerosas sentencias del Tribunal Supremo, también contradictorias, sobre la extinción de las infracciones y de las penas²². En 1992 la regulación de esta institución en la LRJA resolvió la contienda. El artículo 132.1 ordena remitirse a lo dispuesto en las leyes especiales y en caso de ausencia de plazos en estas establece unos subsidiarios en los términos siguientes:

“1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si estas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año”.

Sin embargo, estas carencias, que apuntamos anteriormente, no han caracterizado a la normativa sancionadora del ámbito del patrimonio cultural. Los textos legales incluyen un precepto legal con los correspondientes plazos prescriptivos²³. La LPHE fijó unos plazos que han sido reproducidos en la mayoría de la normativa sectorial. El artículo 79 de la citada Ley establece que “las infracciones administrativas contra lo dispuesto en esta Ley [obligación de conservar] prescribirán a los cinco años de haberse cometido, salvo las contenidas en los apartados g), h), i) y j) [eliminación de bienes del patrimonio documental] del artículo 76.1, que prescribirán a los diez años”. De esta regulación se puede criticar la agrupación, a los efectos de la aplicación del plazo de prescripción, de las

faltas leves y graves en un mismo periodo. No se entiende que la acción disciplinaria y la persecución del ilícito se extingan al mismo tiempo cuando se trata de las infracciones graves y menos graves. Si la infracción se gradúa con referencia a la gravedad, lo coherente es que los plazos de prescripción también lo hagan²⁴.

En este mismo desacierto incurren la Leyes de Archivos y de Patrimonio Documental de las Comunidades de Madrid y La Rioja, aunque, en este caso, se equiparan las infracciones graves y muy graves. Aún mayor es el desatino de la Ley castellano-leonesa que establece el mismo plazo de prescripción, cuatro años, para todos los ilícitos administrativos. Es de sentido común el hecho de que no todas las faltas deban tener la misma prescripción, absurdo aplicar un mismo criterio para una infracción como la de no comunicar la existencia de un archivo histórico a la Consejería de Cultura que para otra consistente en la destrucción total o parcial de bienes integrantes del Patrimonio Documental Histórico.

En una línea más acertada están las regulaciones de Cataluña, Castilla-La Mancha, Navarra y Baleares que establecen una triple escala, de la misma manera que sucede con las faltas. La legislación archivística catalana y castellano-manchega coinciden en fijar los mismos plazos de prescripción para las infracciones leves (un año) y las graves (cinco años), mientras disienten cuando regulan la caducidad de la acción para perseguir la infracción más trascendente a los siete años y a los diez años, respectivamente. Similar a la regulación castellano-manchega es la prescripción de las infracciones establecida en la Ley de Patrimonio Cultural de Navarra, con la salvedad del plazo prescriptivo de la infracción leve, que se duplica en esta ley. Los plazos se reducen en la normativa balear que oscila entre los seis meses para las prescripciones de las infracciones leves y los cinco años para las muy graves.

De los plazos prescriptivos que aparecen en la siguiente tabla hay que destacar los periodos tan reducidos establecidos para las infracciones mínimas en las Comunidades de Canarias, Baleares, Madrid y La Rioja que sólo benefician a los infractores y que pueden suponer que, en la práctica, la mayoría de estas infracciones queden en la más absoluta impunidad dado el lento funcionamiento de la Administración, o incluso su falta de diligencia en el ejercicio de sus competencias. En el otro extremo, el plazo de los diez años es igualmente rechazable por su generosidad. De tan dilatada duración solamente se desprende el fomento de la negligencia administrativa y la creación de situaciones contrarias a la seguridad jurídica que garantiza la Constitución. En otro orden de consideraciones, puede apuntarse que este plazo prescriptivo de los diez años duplica al establecido para los delitos en el Código Penal. Es cierto que se trata de otro ordenamiento y de otros parámetros, pero no parece congruente que haya una mayor exigencia o rigor en el campo del derecho sancionador administrativo que en ámbito punitivo penal cuando este representa, casi siempre, un reproche social más profundo²⁵.

	Infracciones mínimas	Infracciones medias	Infracciones máximas
6 meses	CANARIAS MADRID LA RIOJA BALEARES		
1 año	CASTILLA-LA MANCHA CATALUÑA		
2 años	NAVARRA	BALEARES	
4 años	CASTILLA Y LEÓN	CASTILLA Y LEÓN	CASTILLA Y LEÓN
5 años	ANDALUCÍA ARAGÓN ASTURIAS CANTABRIA A. GRAL. ESTADO EXTREMADURA GALICIA PAÍS VASCO COM. VALENCIANA	ANDALUCÍA ARAGÓN ASTURIAS CANARIAS CANTABRIA CASTILLA-LA MANCHA CATALUÑA A. GRAL. ESTADO EXTREMADURA GALICIA MADRID NAVARRA PAÍS VASCO LA RIOJA COM. VALENCIANA	MADRID LA RIOJA BALEARES
7 años			CATALUÑA
10 años			ANDALUCÍA ARAGÓN ASTURIAS CANTABRIA CASTILLA-LA MANCHA A. GRAL. ESTADO EXTREMADURA GALICIA NAVARRA PAÍS VASCO COM. VALENCIANA

Fig.4. Tabla de los plazos de prescripción de las infracciones administrativas.

Frente a la heterogeneidad de los plazos establecidos para la extinción de la responsabilidad, las regulaciones coinciden mayoritariamente en el *dies a quo*, o sea, en el momento en que empieza a correr la prescripción. Acertadamente, los textos legales fijan el inicio de la prescripción en el día en que se hubiere cometido la infracción²⁶. Las leyes de Castilla y León, Extremadura, Madrid, Aragón, Cantabria y Galicia prevén, junto a la fecha de la comisión, una solución alternativa al determinar que el plazo empiece a contar desde el día en el que la Administración tiene conocimiento de la infracción²⁷.

Por lo que hace referencia a la interrupción de la prescripción, solamente las leyes de Archivos de Canarias y, a su estela, las de la Rioja, incluyen esta cuestión siguiendo lo dispuesto en el Código Penal en este punto. El transcurso del periodo prescriptorio se interrumpirá, según estos textos legales, desde que se abra el expediente contra el presunto infractor, volviendo a correr de nuevo desde que aquel termine sin ser sancionado o se paralice el procedimiento. La LRJA es más precisa al requerir, para interrumpir la prescripción, que el inicio del procedimiento sancionador sea conocido por el interesado. Hay que hacer notar, también, que en esta norma se exige que las causas de paralización del expediente no sean imputables al presunto responsable y que fije el periodo de inactividad del procedimiento en un mes (art. 132.2).

Bibliografía

- ALEGRE ÁVILA, J. M. 1991. "El ordenamiento protector de los bienes de interés cultural: consideraciones sobre su ámbito y límites". En *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Civitas.
- ALEGRE ÁVILA, J. M. 1994. *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- ALONSO IBÁÑEZ, M. del Rosario. 1992. *El patrimonio histórico: destino público y valor cultural*. Madrid: Civitas.
- BACIGALUPO, Enrique. 1991. *Sanciones administrativas: derecho español y comunitario*. Madrid: Colex.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. 1990. *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*. Madrid: Civitas.
- CARRETERO PÉREZ, Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo. 1992. *Derecho administrativo sancionador*. Madrid. Editorial Revista de Derecho Privado.
- DESANTES GUANTER, José M. 1987. *Teoría y régimen jurídico de la Documentación*. Madrid: Ediciones de la Universidad Complutense de Madrid.
- DOMÍNGUEZ LUIS, José Antonio et al. 1999. *Delitos relativos a la ordenación del territorio y protección del patrimonio histórico medio ambiente y contra la seguridad colectiva*. Barcelona: Bosch.

- GONZÁLEZ-ÚBEDA RICO, G. 1981. *Aspectos jurídicos de la protección del patrimonio histórico-artístico y cultural*. Madrid: Ministerio de Cultura. Secretaría General Técnica.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio 1988. *El Principio General de Proporcionalidad en derecho administrativo*. Sevilla: Instituto García Oviedo.
- LOZANO, Blanca. 1992. “La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo: a propósito de la STC 246/1991 de 19 de diciembre”. *Revista de Administración Pública*, n. 129, p. 211-239.
- MAGÁN PERALES, José M^a. 2001. *La circulación ilícita de bienes culturales*. Valladolid: Lex Nova.
- MILANS DEL BOSCH y JORDÁN DE URÍES, S. 1997. “Delitos sobre el Patrimonio Histórico”. En LESMES SERRANO, Carlos et al. 1997 *Derecho penal administrativo: (ordenación del territorio, patrimonio histórico y medio ambiente)*. Granada: Comares.
- MIR PUIG, Carlos, 2001. *Los delitos contra la Administración pública en el nuevo Código penal*. Barcelona: J. M. Bosch.
- NIETO, Alejandro. 2002. *Derecho administrativo sancionador*. 3^a ed. Madrid: Tecnos
- OROZCO PARDO, G. y PÉREZ ALONSO, E. J. 1996. *La tutela civil y penal del patrimonio histórico, cultural o artístico*. Madrid: McGraw-Hill.
- PALMA DEL TESO, Ángeles de. 1996. *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos.
- PARADA, Ramón. 1994. *Derecho Administrativo* Madrid: Marcial Pons.
- PÉREZ ALONSO, E. J. 1998. “Los delitos contra el Patrimonio Histórico en el Código Penal de 1995”. En *Actualidad Penal*, núm. 33.
- ROMEO CASABONA, Carlos María. 1994. “Autenticidad y dolo documental: sobre las agresiones penalizadas contra los documentos”. En *Documento y archivo de gestión: diplomática de ahora mismo*. Carmona: S & C Ediciones, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, p. 243-260.
- SALINERO ALONSO, Carmen. 1997. *La protección del Patrimonio Histórico en el Código Penal de 1995*. Barcelona: Cedecs.
- VEGA RUIZ, José Augusto de. 1996. *Delitos contra: Medio Ambiente, Ordenación del Territorio, Patrimonio Histórico, Flora y fauna en el Código Penal de 1995*. Madrid: Colex.
- ZORZONA PÉREZ, Juan José 1992. *El sistema de infracciones y sanciones tributarias: los principios constitucionales del derecho sancionador*. Madrid: Cívitas.



Notas

¹ Aunque el Título de la LPHE se destina a las infracciones administrativas, en los artículos 75 y 76 se hace referencia a ilícitos que pueden calificarse de delitos. Así, el de contrabando se tipificará como infracción o como delito dependiendo de la cuantía del bien exportado ilegalmente. La calificación como delito se hace remitiendo a la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, que considera delito la conducta de sacar del territorio español bienes que integren el Patrimonio Histórico Español sin la autorización de la Administración del Estado, siempre que el valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos sea igual o superior a 3.000.000 de pesetas.

² Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 87/1985), de 16 de julio (BOE 14/08/1985). Sobre esta delimitación de competencias existe una amplia doctrina constitucional, aunque en algunos casos los criterios interpretativos sean diferentes. Véanse también las STC 85/1985, 102/1985, 137/1986, 48/1988, 227/1988, 136/1991, 149/1991, 185/1991 y 108/1993.

³ El Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales determinados artículos de las leyes catalana y gallega de Cajas de Ahorro al determinar que las sanciones que allí se preveían no estaban contempladas en la legislación estatal y suponían una diferencia de trato sustancial o “salto cualitativo que rompe la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio”. Sentencia 48/1988, de 22 de marzo (BOE 12/04/1988).

⁴ STC 170/1989, de 19 de octubre (BOE 07/11/1989) y STC 156/1995, de 26 de octubre (BOE 28/11/1995).

⁵ En las Islas Baleares la Ley 15/2006 de Archivos y Patrimonio Documental regula la competencia de las sanciones sin determinar los órganos: “Corresponde a los órganos competentes en materia de cultura, en su ámbito de actuación, la iniciación, la incoación, la instrucción y la resolución de los expedientes sancionadores por las infracciones tipificadas en esta ley” (Art. 57).

⁶ Las infracciones administrativas en materia de Patrimonio Documental de la Región de Murcia que den lugar a la imposición de sanciones se regularán por la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español según lo dispone el art. 29 de la Ley 6/1990, de 11 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia. La misma remisión a la legislación estatal se produce en el caso de las faltas cometidas contra el patrimonio Histórico de Castilla La Mancha por el art. 60 de la Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha hasta que la Ley de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha configura una nueva regulación de las infracciones en materia de archivos.

⁷ Como señala Alonso Ibáñez, en toda la normativa histórica se utilizan términos como “enajenación”, “transmisión” y “comercio” con escaso rigor y en base a una interpretación finalista, y por razones de seguridad jurídica, “entiendo que las normas sobre la transmisión... hay que referirla a todo derecho real que lleve aparejada la posesión de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico” (Alonso, 1992, p. 298).

⁸ El tratamiento de la exportación está diversificado según la calificación del bien. Todos los documentos declarados BIC son inexportables, mientras que los incluidos en el Inventario podrán transmitirse fuera de las fronteras si se cuenta con la autorización previa de la Administración. La misma autorización previa y expresa de la Administración del Estado necesitan los propietarios o poseedores de documentos para su exportación.

⁹ Sobre la exportación de los bienes integrantes del patrimonio histórico, vid. MAGÁN PERALES, José M^a. 2001. *La circulación ilícita de bienes culturales*. Valladolid: Lex Nova.

¹⁰ El artículo 47.2 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, rompe el carácter exclusivo de la competencia al disponer “2. En las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en materia de exportación de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, la solicitud relativa a los bienes ubicados en el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma deberá tramitarse ante los órganos competentes de la misma. La denegación de la solicitud pondrá fin al expediente y deberá ser comunicada al Ministerio de Cultura, a los efectos previstos en el artículo 50.2. En el caso de que no se deniegue la solicitud se dará traslado del expediente al Ministerio de Cultura para su resolución definitiva”. Esta redacción muestra que las Comunidades Autónomas tienen competencias para incoar los expedientes de exportación y para resolverlos.

¹¹ Excepto en la Ley de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha que tiene como objeto de su regulación la documentación pública con la consiguiente consideración de inalienable e imprescriptible.

¹² Así lo establece por ejemplo el art. 92.2.c de la Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura: “La falta de información y comunicación a la Consejería de Cultura y Patrimonio de los deberes a los que hace referencia el artículo 47 (Las personas y entidades que se dediquen habitualmente al comercio de bienes integrantes del patrimonio histórico y cultural extremeño llevarán un libro-registro, legalizado por la Consejería de Cultura

y Patrimonio, en el que constarán las transacciones que afecten a los bienes a que se refiere el artículo 46.1. Se anotarán en el libro-registro los datos de identificación del objeto y de las partes que intervienen en cada transacción”.

¹³ Dado que el tratamiento de la documentación pública (valoración, organización, difusión y conservación) es responsabilidad directa de las administraciones o entidades titulares, en la Ley de Archivos y Documentos de Cataluña se contempla la posibilidad de que estas funciones no las realicen directamente sino a través de una contratación de servicios. En el caso de que se concierte la realización de estas tareas archivísticas con empresas privadas, la Ley prevé que deberán reservarse la dirección y la supervisión de la actividad contratada, definiendo el sistema de gestión documental que desean implantar (art. 8).

¹⁴ La única excepción vuelve a ser la Ley de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha pues, como hemos señalado, su regulación se limita a los archivos de titularidad pública.

¹⁵ Así tipifican las leyes de Andalucía (Archivos), Canarias, Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, Cantabria (Patrimonio Histórico), Cataluña (para la infracción cometida por titulares de archivos privados), País Vasco y Administración General del Estado.

¹⁶ Esta tipificación en la que se diferencian cuantitativamente los daños fue utilizada en las leyes de Andalucía (Patrimonio Histórico), Castilla y León, La Rioja, Asturias, Cantabria, Islas Baleares (Archivos), Extremadura, Navarra, Comunidad Valenciana, Madrid y Cataluña (para las infracciones sobre los documentos públicos).

¹⁷ Ejemplos significativos de informaciones sobre estas eliminaciones de documentos los encontramos recogidos en: “Continúa la destrucción de documentos en los ministerios del PP” *Cadena Ser*, 16 de abril de 2007. HERNÁNDEZ OLIVERA, Luis. “Será legal, pero no debería serlo: Algunas destrucciones, aunque lícitas, atentan contra la gestión y la defensa de los intereses públicos” *Archivamos*, n. 64, p. 46 y 47 sobre la destrucción de documentos por parte de los depuestos parlamentarios quebequenses. “L’Elysée de Chirac s’apprête à remettre les clés à Sarkozy. AFP, 14 de mayo de 2007.

¹⁸ En el mismo sentido, en Cataluña el artículo 5.3 del Decreto 117/1990, de 3 de mayo, sobre valoración y selección de documentación de la Administración Pública señala que, como norma general, no puede ser objeto de valoración la documentación anterior al 1 de enero de 1940.

¹⁹ En el Principado de Asturias el texto hace referencia a la destrucción de bienes de interés cultural o de los incluidos en el inventario del patrimonio cultural de Asturias (art. 109). En la Comunidad Autónoma de Cantabria los bienes designados son los bienes muebles declarados de interés cultural o bienes de interés local (art. 131). En Galicia se destina a los bienes muebles declarados de interés cultural o catalogados (art. 92). Por último, en la Ley del Patrimonio Cultural del País Vasco se menciona exclusivamente a los bienes muebles calificados e inventariados (art. 108).

²⁰ Así lo estipula también la Ley de Archivos de Navarra: “La destrucción de documentos pertenecientes al Patrimonio Documental de Navarra sin el acuerdo de la correspondiente comisión de evaluación documental” (art. 37).

²¹ La redacción original del artículo 43 de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos de Andalucía, anterior a su reforma por la Ley 3/1999, también incorporaba la culpabilidad.

²² Las sentencias de 2 de febrero de 1988 y de 18 de febrero de 1995 del Tribunal Supremo explican y señalan la evolución de las diferentes líneas jurisprudenciales, desde la ausencia de prescripción, a la consideración de los plazos establecidos en la regulación jurídico-administrativa de la materia o a los criterios propios del Derecho Administrativo cuando no se prevean, pasando por el recurso a los plazos señalados en el Código Penal para las faltas (dos meses) y delitos (5 años).

²³ Únicamente la Ley de Archivos de Aragón no contiene ninguna disposición referente a la prescripción de las infracciones allí tipificadas. Una omisión similar padecía la Ley de Archivos de Cataluña, pero esta laguna, junto con la tipificación de las infracciones administrativas, fue subsanada a través de la Ley /1989, de 5 de junio, de modificación de la Ley de Archivos.

²⁴ Alejandro Nieto señala la congruencia de la regulación de los plazos de prescripción de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común al emplear como criterio la gravedad de la propia infracción. (Nieto, 2002. p. 179).

²⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 1988.

²⁶ Así también lo establece el artículo 132.2 de la LRJA.

²⁷ Esta determinación sigue una extendida línea jurisprudencial.