



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
Pº CASTELLANA, 162-Planta 20
28071-MADRID

INFORME 11/2016, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 LGUM (Expediente (...) Arqueología Andalucía)

I. ANTECEDENTES

Con fecha 18 de mayo de 2016 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito formulado por D. (...), aportando información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (*Obstáculos o barreras a la unidad de mercado detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios*).

En su escrito, el interesado tras exponer que es un profesional libre en ejercicio principalmente en Andalucía, informa que el Reglamento de Actividades Arqueológicas aprobado por el Decreto 168/2003 de 17 de junio obliga al arqueólogo director a estar presente durante toda la intervención arqueológica y no puede autorizarse otra actuación en tanto en cuanto no haya regularizado administrativamente todos los informes y obligaciones derivadas. De facto, según el informante, implica que sólo puede dirigir una intervención arqueológica, independientemente de su envergadura, mientras dura la tramitación administrativa hasta que ésta concluya lo que hace inviable la rentabilidad de la actividad profesional libre.

Solicita el interesado que, al igual que a un médico no se le impone atender sólo a un paciente, ni al resto de los profesionales un sólo cliente, se les permita la tramitación simultánea de varias solicitudes, poder tener varias autorizaciones para poder compatibilizar y simultanear los trabajos, y que se elimine la obligatoriedad de la presencia del director siempre y cuando se garantice la presencia de un profesional capacitado bajo la responsabilidad del director de la actividad arqueológica y que se establezcan procedimientos diferentes para actividades arqueológicas de diferente envergadura y duración. Aclarando el interesado, finalmente, que hoy el trámite es el mismo para una actividad de horas que de un año, por lo que con el estado actual de cosas no se garantiza la libre competencia entre profesionales.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) da traslado a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía de la información presentada con fecha 18 de mayo de 2016 para que, de considerarlo oportuno, emita el informe incluyendo en su caso propuesta de actuación, previsto en el artículo 28.2 y 3, párrafo final, de la LGUM.

En tanto que la actuación descrita, y que ha sido puesta de manifiesto a la SECUM, versa sobre una materia sobre la que la Consejería de Cultura ostenta competencias, se ha dado traslado a dicha Consejería a fin de conocer su parecer jurídico acerca de si la citada actuación constituye



un obstáculo o barrera a la unidad de mercado. En respuesta a dicha solicitud, se recibe en este punto de contacto informe del órgano competente en la materia de la Consejería de Cultura sobre dicho asunto y que se adjunta al presente informe.

II. NORMATIVA AUTONÓMICA SECTORIAL

Para abordar la cuestión, es conveniente recordar el marco competencial existente, del que deriva y en el que se sustenta todo el desarrollo normativo posterior.

La Constitución Española dirige, en su artículo 46, a los poderes públicos para que garanticen la conservación y promuevan el enriquecimiento de nuestro patrimonio y de los bienes que lo integran, que tiene su reflejo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) cuando, en su artículo 10.3.3º, se refiere al afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico y lingüístico como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma. A su vez, el artículo 68.3.1.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28.^a de la Constitución.

Dicho lo anterior, el marco normativo aplicable a las actividades arqueológicas quedaría conformado fundamentalmente por las siguientes disposiciones normativas:

A) En el ámbito estatal:

- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Ley 16/1985, de 25 junio, de Patrimonio Histórico español tiene por objeto la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Histórico Español. Entendiéndose que integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico, entre otros.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, son deberes y atribuciones esenciales de la Administración del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 46 y 44, 149.1.1, y 149.2 de la Constitución, garantizar la conservación del Patrimonio Histórico Español, así como promover el enriquecimiento del mismo y fomentar y tutelar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes comprendidos en él. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.28, de la Constitución, la Administración del Estado protegerá dichos bienes frente a la exportación ilícita y la expropiación.



El patrimonio arqueológico se regula en el Título V de la Ley 16/1985, de 25 de junio, estableciendo en su artículo 40.1 que tienen la consideración de bienes arqueológicos integrantes del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental. Forman parte, asimismo de este Patrimonio los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre y sus orígenes y antecedentes.

Y, disponiendo en su artículo 44.1 la demanialidad de todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole o por azar. El descubridor deberá comunicar a la Administración competente su descubrimiento en el plazo máximo de treinta días e inmediatamente cuando se trate de hallazgos casuales. En ningún caso será de aplicación a tales objetos lo dispuesto en el artículo 351 del Código Civil.

B) En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

- Ley 14/2007, de 26 noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía.
- Decreto 168/2003, de 17 junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas, modificado por el Decreto 379/2011, de 30 de diciembre.

La Ley 14/2007, de 26 noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía (en adelante, LPHA) tiene por objeto establecer el régimen jurídico del Patrimonio Histórico de Andalucía con el fin de garantizar su tutela, protección, conservación, salvaguarda y difusión, promover su enriquecimiento y uso como bien social y factor de desarrollo sostenible y asegurar su transmisión a las generaciones futuras.

De forma consecuente con la normativa estatal, el artículo 47.1 de la LPHA establece que forman parte del Patrimonio Arqueológico los bienes muebles o inmuebles de interés histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en las aguas interiores, en el mar territorial o en la plataforma continental, así como los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia de la humanidad y sus orígenes y antecedentes.

A continuación, señala en su apartado 2 este mismo precepto que *“Son bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma de Andalucía todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Andaluz y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra, obras o actividades de cualquier índole o por azar, todo ello de acuerdo con la legislación del Estado”*.

El artículo 52.1 de la LPHA¹ supedita a autorización previa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico la realización de todo tipo de excavaciones y prospecciones

¹ Artículo 52. Autorizaciones de actividades arqueológicas.



arqueológicas, terrestres o subacuáticas; el análisis de estructuras emergentes; la reproducción y estudio del arte rupestre; las labores de consolidación, restauración y restitución arqueológicas; las actuaciones de cerramiento, vallado, cubrición y documentación gráfica, así como el estudio con metodología arqueológica de los materiales arqueológicos depositados en los museos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A tal efecto, los artículos 53 y 54 de la LPHA se refieren a las solicitudes y al procedimiento de autorización. En concreto, el artículo 53.1 determina que sólo podrán solicitar autorización para realizar actividades arqueológicas: a) Las personas físicas, individualmente consideradas o formando equipos de investigación, que cuenten con la titulación o acreditación profesional que normativamente se determine; b) Los departamentos de universidades u otras instituciones científicas, españolas o comunitarias, relacionados con la investigación del Patrimonio Arqueológico; c) Los museos arqueológicos o que cuenten con sección de Arqueología; d) Los institutos de Prehistoria y Arqueología del Consejo Superior de Investigaciones Científicas; e) Las Administraciones Públicas que pretendan realizar tales actividades directamente y cuenten con el personal debidamente titulado o acreditado para ello. Y, el artículo 53.2 de la LPHA dispone que, en todo caso, la solicitud presentada para la obtención de la autorización para realizar actividades arqueológicas habrá de ir suscrita por la persona con titulación suficiente y acreditada experiencia que asuma la dirección de los trabajos.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 6.3 del RAA precisa que, en todo caso, la solicitud habrá de estar suscrita por persona que asuma la dirección de los trabajos, la cual, además de los requisitos establecidos en los apartados precedentes, deberá acreditar experiencia en la realización de actividades arqueológicas.²; concretándose en el artículo 7.1 los datos que, con carácter general, deberán contener las solicitudes de autorización y precisando en su apartado 2 que, en todo caso, la solicitud habrá de ir suscrita, además, por el arqueólogo titulado que vaya a encargarse personalmente de la dirección de los trabajos.

1. Será necesaria la previa autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico para la realización de todo tipo de excavaciones y prospecciones arqueológicas, terrestres o subacuáticas; el análisis de estructuras emergentes; la reproducción y estudio del arte rupestre; las labores de consolidación, restauración y restitución arqueológicas; las actuaciones de cerramiento, vallado, cubrición y documentación gráfica, así como el estudio con metodología arqueológica de los materiales arqueológicos depositados en los museos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior se entiende por:

- a) Excavación arqueológica, tanto terrestre como subacuática, la remoción de tierra y el análisis de estructuras realizados con metodología científica, destinada a descubrir e investigar toda clase de restos históricos o paleontológicos, así como los componentes geomorfológicos relacionados con ellos.
- b) Prospección arqueológica, la exploración superficial y sistemática sin remoción de tierra realizada con metodología científica, tanto terrestre como subacuática, dirigida al estudio, investigación o detección de vestigios arqueológicos o paleontológicos.
- c) Reproducción y estudio directo de arte rupestre, el conjunto de trabajos de campo orientados a la investigación, documentación gráfica o, excepcionalmente, cualquier tipo de manipulación o contacto con el soporte de los motivos figurado.

² Considerándose en este mismo precepto que tiene acreditada experiencia profesional para dirigir una actividad arqueológica aquella persona que haya participado en su calidad de persona habilitada para el ejercicio de la arqueología en, al menos, dos intervenciones de la misma modalidad y tipo que la actividad arqueológica para la que se solicita autorización, siempre que dichas actividades sumen un período efectivo de trabajo de campo de, al menos, diez meses. No obstante, en el caso de prospecciones arqueológicas y de controles de movimientos de tierra, bastará que el período efectivo de trabajo de campo alcance al menos dos meses. Para la determinación de la modalidad y tipo de actividades arqueológicas se estará a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del RAA.



Por otra parte, el artículo 57 de la LPHA concreta y especifica las obligaciones de la dirección de la actividad arqueológica de la siguiente forma:

“1. La dirección de los trabajos se ejercerá personalmente por su responsable, no ausentándose del lugar de la actividad arqueológica durante su ejecución sin justificar debidamente su ausencia en el libro diario de la actividad y sin haber delegado su responsabilidad en persona que reúna los requisitos de titulación, especialización y conocimientos de la problemática del yacimiento.

2. La dirección tendrá las siguientes obligaciones:

a) Comunicar fehacientemente, con una antelación de cuarenta y ocho horas, a los órganos correspondientes de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico el día que vayan a comenzar los trabajos, y el día de su terminación, haciéndolo constar en el libro diario.

b) Llevar un libro diario en el que anotarán las incidencias y órdenes que se produzcan.

c) Depositar los materiales encontrados en el museo o centro que se señale en la autorización de la actividad.

d) Presentar, de la manera que reglamentariamente se determine, la memoria científica en sus distintas modalidades con los resultados obtenidos, un inventario detallado de los materiales encontrados y el acta de entrega de los citados materiales al museo o centro correspondiente.”

En relación con lo anterior, el vigente Reglamento de Actividades Arqueológicas aprobado por el Decreto 168/2003, de 17 junio establece en su artículo 26 lo siguiente:

“Artículo 26. Dirección presencial de la actividad arqueológica.

1. La dirección de una actividad arqueológica estará obligada a dirigir los trabajos personalmente, permaneciendo en el lugar de la actividad durante el desarrollo de la misma, asumiendo la responsabilidad del proceso de intervención.

2. En supuestos de necesidad de ausentarse del lugar de la actividad, la dirección deberá justificar convenientemente su ausencia en el Libro Diario, regulado en el artículo siguiente, y encomendar temporalmente sus funciones a una persona que reúna los requisitos de titulación, especialización y conocimientos de la problemática del yacimiento, reflejándolo igualmente en el citado Libro Diario.

3. En el supuesto de los controles arqueológicos de obras y movimientos de tierra será necesario, además de los requisitos indicados en el apartado anterior, la comunicación previa de la ausencia a la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura correspondiente.

4. La suma total de las ausencias en ningún caso podrá exceder del veinticinco por ciento de las jornadas que comprenda la actividad autorizada.

5. La ausencia injustificada o el exceso de ausencias será causa de revocación de la autorización.” (subrayado propio).



Finalmente, y según lo previsto en el artículo 55.2 de la LPHA, la responsabilidad por los daños o perjuicios que pudieran resultar de la ejecución de actuaciones arqueológicas recaerá sobre la persona o entidad que haya solicitado la autorización para la realización de las mismas y, en su caso, de las entidades o empresas de quienes dependa. A este respecto, hay que mencionar que el artículo 11 del RAA impone al titular de la autorización de la actividad arqueológica el deber de suscribir un seguro de responsabilidad civil profesional cuya cobertura sea suficiente para garantizar los riesgos que pudieran derivarse de la ejecución de los trabajos, así como un seguro de accidentes para todo el personal participante en la actividad que no tenga cubierto dicho riesgo.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

A este respecto, el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas. En particular, dice que:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

A tenor de lo anterior, las actividades arqueológicas constituyen actividades económicas en condiciones de mercado y como tales se encuentran incluidas dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

La cuestión controvertida se centra en la obligación impuesta en el actual Reglamento de Actividades Arqueológicas de Andalucía aprobado por Decreto 168/2003, de 17 de junio (RAA), consistente en que el director deberá estar presente durante toda la intervención arqueológica y no podrá autorizarse otra actuación en tanto en cuanto no haya regularizado administrativamente todos los informes y obligaciones derivadas.

El informante solicita en su escrito que se permita la tramitación simultánea de varias solicitudes, y que se elimine la obligatoriedad de presencia del director siempre y cuando se garantice la presencia de un profesional capacitado bajo la responsabilidad de director de la actividad arqueológica y que se establezcan procedimientos diferentes para actividades arqueológicas de diferente envergadura y duración.



A este respecto, cabe indicar que los requisitos exigidos a la dirección de la actividad arqueológica recogidos en el artículo 26 del RAA, referidos a la obligación del director de dirigir los trabajos personalmente, debiendo permanecer en el lugar de la actividad durante el desarrollo de la misma, así como el resto de requisitos asociados a dicha obligación contenidos en dicho precepto, antes reproducido, suponen una limitación al ejercicio y acceso de la actividad económica que deberá ser evaluado a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 5 de la LGUM, que señala que:

“Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”

Por tanto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la LGUM, la imposición de requisitos a una actividad económica deberá estar justificada en alguna o algunas de las razones imperiosas de interés general de las incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, debiendo además ser proporcionados los requisitos establecidos con la razón de interés general objeto de protección, esto es que no existan otros medios para conseguir dicho objetivo público menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica. Las razones de interés general fijadas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, asentadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, son las siguientes:

“el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.”

En el caso en concreto que nos ocupa, podría realizarse las siguientes consideraciones:

A la luz del principio de necesidad, podría existir una razón de interés general para la fijación de requisitos y obligaciones a la realización de las actividades arqueológicas y, por consiguiente, a la actuación de los directores de las mismas basada en la necesidad de proteger o garantizar la conservación del patrimonio histórico y, en su caso, el de garantizar que no se produzca una expoliación de los bienes que integran el patrimonio arqueológico, asegurándose una dedicación personal suficiente en el desarrollo de la actividad o intervención arqueológica por parte de la



persona o personas que asuman la dirección de la actividad y que son los responsables del cumplimiento de todas las obligaciones para una correcta ejecución de la intervención arqueológica y de los bienes y restos arqueológicos que ostentan la consideración de bienes de dominio público.

A este respecto, el órgano competente en la materia de la Junta de Andalucía en su informe emitido sobre el asunto señala que en la dirección recae toda la responsabilidad legal de la actividad arqueológica autorizada, tanto en el transcurso de la misma, como en las obligaciones posteriores establecidas por la legislación vigente de depósito de materiales, entrega de memorias, etc. Por ello, no puede realizar cesión alguna de sus deberes y obligaciones. Debe garantizar la calidad técnica de la excavación, empleando todos los medios disponibles. Es el responsable de la estrategia, de la metodología a seguir, de los criterios de intervención, del registro, etc, para asegurar la objetividad de los datos obtenidos. Es también responsable de contemplar las actuaciones necesarias para la protección del yacimiento una vez finalizada la intervención.

Adicionalmente, por lo que se refiere a la petición del interesado relacionada con la posibilidad de tramitar de forma simultánea varias solicitudes de autorización, sostiene la Consejería competente en materia de patrimonio histórico en su informe que, si bien es cierto que, siguiendo la citada legislación en vigor, no se admite llevar a cabo más de una dirección de actividad arqueológica a la vez, no es cierto que el plazo de aplicación de esta norma se interprete desde que se presenta la solicitud de la actividad arqueológica y no se permita la tramitación simultánea de varias solicitudes, como se afirma por el informante. El plazo real de incompatibilidad afecta únicamente a las fechas comprendidas entre el inicio de la actividad arqueológica, recogida en la Resolución de autorización de la misma y la recepción de la memoria preliminar, de conformidad con lo establecido en el artículo 24.3 del RAA :*“La resolución será denegatoria cuando el solicitante no haya entregado la memoria preliminar, se hayan incumplido los plazos para la entrega de la memoria anual o las demás obligaciones recogidas en el capítulo III de este título, derivadas de autorizaciones anteriores”*.

Y termina concluyendo en el informe que *“[p]or la singularidad de los bienes arqueológicos, su metodología de estudio y la legislación vigente en materia de Patrimonio Histórico en Andalucía, es inviable que la Administración Cultural competente en esta materia elimine en la actualidad la obligatoriedad de la presencia de la dirección durante la ejecución de la actividad arqueológica como solicita el arqueólogo D. (...). La Consejería de Cultura debe velar siempre por la correcta tutela del Patrimonio Histórico de Andalucía. (...)”*³.

Sin embargo, en cuanto al análisis de proporcionalidad de las obligaciones o limitaciones impuestas en el artículo 26 del RAA en relación con la finalidad perseguida (protección del patrimonio histórico y, en su caso, el de garantizar que no se produzca una expoliación de los bienes que integran el patrimonio arqueológico), debe tenerse en cuenta que tales limitaciones consistentes en la obligación del director de la actuación arqueológica de tener que estar

³ Puede consultarse la fundamentación completa sobre el asunto en el informe de la Consejería competente en la materia que se adjunta al presente informe.



presencialmente en el lugar de la actividad durante el desarrollo de la misma, permitiendo excepcionalmente su ausencia previa justificación de su necesidad, llegando a fijar como límite total de las ausencias un máximo del 25% de las jornadas que comprenda la actividad autorizada, podrían resultar desproporcionadas en la medida en que no toman en consideración cuestiones como, por ejemplo, la oportunidad de que existan varios directores de la actividad arqueológica que puedan realizar una distribución de los trabajos por turnos, concediéndoles así la posibilidad de compatibilizar diferentes actuaciones arqueológicas, o por otro lado la fijación de una graduación de la exigencia de la permanencia del director en el lugar durante el desarrollo de la actividad arqueológica en función de la modalidad o tipo de la intervención arqueológica, su menor o mayor envergadura, o de si el desarrollo de la actuación tiene o no una actividad continua durante todo el año o puntual de varios días.

A este respecto, hay que recordar que la actividad arqueológica está sometida a un régimen de autorización previa por parte de la Consejería competente en la materia, en cuyo procedimiento se determinan una serie de requisitos a los titulares de las actuaciones consistentes, por citar algunos de ellos que pudiera tener una especial incidencia, en la aportación de datos acreditativos de la idoneidad técnica y experiencia para dirigir una actividad arqueológica quienes hayan dirigido otra actividad arqueológica autorizada de la misma modalidad y tipo que la solicitada, así como la exigencia de la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional cuya cobertura sea suficiente para garantizar los riesgos que pudieran derivarse de la ejecución de los trabajos, así como un seguro de accidentes para todo el personal participante en la actividad que no tenga cubierto dicho riesgo. Por lo tanto, todas estas medidas podrían ser suficientes para garantizar dicho objetivo de interés público esto es que no exista un menoscabo del patrimonio histórico andaluz, sin afectar de una manera desproporcionada el libre ejercicio de esta actividad económica, permitiendo así el ejercicio simultáneo de aquellas actuaciones arqueológicas que sean capaces de llevar a cabo.

Y, por otro lado, no está de más indicar que existen diferencias en la regulación desarrollada sobre la presente materia por las distintas Comunidades Autónomas, siendo destacable por ejemplo la reciente regulación aprobada por el Principado de Asturias, concretamente el Decreto 20/2015, de 25 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, según el cual se permite que las intervenciones arqueológicas sean realizadas bajo la dirección de una o varias personas bajo el cumplimiento de una serie de requisitos, tales como tener una titulación universitaria en las disciplinas científicas aplicables a la naturaleza del bien y al contenido del proyecto; o experiencia acreditada en intervenciones arqueológicas; y en la que se dispone que en el caso de que la dirección sea ejercida por varias personas, cada una de ellas responde solidariamente de las obligaciones asumidas (artículo 91), sin que exista un pronunciamiento en la norma sobre la obligación del director o directores de dirigir los trabajos personalmente, permaneciendo en el lugar de la actividad durante el desarrollo de la misma.

Sobre este particular, y partiendo de la premisa de que las diferencias en la regulación desarrollada por las distintas Administraciones Autonómicas en el ejercicio de sus competencias no pueden considerarse *per se* contrarias a la LGUM, hay que tener en cuenta que la existencia



de divergencias no necesarias y proporcionadas podría llegar a generar en la práctica una barrera al ejercicio de la actividad, tal como se ha pronunciado la SECUM en ocasiones anteriores⁴.

En este sentido, conviene hacer referencia a lo dispuesto por el artículo 12.4 de la LGUM en relación a la cooperación en el marco de las Conferencias Sectoriales, ya que prevé que en el marco de las mismas las distintas autoridades competentes analicen y propongan las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios recogidos en la LGUM y establezcan marcos regulatorios adaptados a sus principios y disposiciones, en este caso, para mejorar la libre circulación de servicios.

Por todo ello, cabría concluir que, si bien la fijación de obligaciones y requisitos sobre la permanencia de personas debidamente capacitadas para realizar la dirección de las actividades arqueológicas en el lugar de la actividad durante toda la intervención arqueológica podría estar justificada en base a una razón imperiosa de interés general, como es la protección del patrimonio histórico, habrían que articularse, no obstante, medidas más proporcionadas vinculadas a las características concretas de la intervención arqueológica de que se trate que permitieran a los operadores el ejercicio simultáneo de varias actuaciones arqueológicas, todo ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la LGUM.

Sevilla, 17 de junio de 2016

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía

⁴ Concretamente en los asuntos identificados como 28.50 TURISMO. Hoteles para adultos. 28.5 TURISMO. Clasificación de hoteles, 28.26 SANIDAD. Carteles prohibido fumar y 28.27 SEGUROS. Hojas de reclamaciones.