

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 14/2007, DE 26 DE NOVIEMBRE, DEL PATRIMONIO HISTÓRICO DE ANDALUCÍA

El patrimonio histórico constituye testimonio de la trayectoria histórica de Andalucía y manifestación de la riqueza y diversidad cultural que nos caracteriza en el presente, siendo expresión relevante de la identidad del pueblo andaluz. Por ello, el artículo 46 de la Constitución Española dispone que los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

Por su parte, el artículo 10.3.3º, del Estatuto de Autonomía de Andalucía, establece que el afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma. El artículo 68.3.1º del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, sin perjuicio de la reserva de competencia en favor del Estado establecida en el artículo 149.1.28 de la Constitución Española.

Con esta finalidad y, en el ejercicio de sus competencias, el Parlamento andaluz aprobó la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía. La experiencia acumulada en la aplicación de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, tras diez años de vigencia, aconsejan modificar determinados aspectos de la misma, para mejorarla.

Con la tramitación del Anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de patrimonio histórico de Andalucía, se pretende adecuar dicha norma a necesidades que han surgido en su aplicación desde la entrada en vigor hace diez años y, del mismo modo, adaptarla a recomendaciones internacionales en materia de protección de bienes Patrimonio de la Humanidad, y para que de este modo, se siga garantizando el libre acceso de todas las personas a la cultura, en general, y al patrimonio histórico, en particular, así como la protección, conservación y puesta en valor de los bienes culturales que lo integran.

1. En primer lugar, es preciso que la Ley ofrezca de algún modo capacidad de participación a los verdaderos destinatarios en la gestión del patrimonio histórico: la ciudadanía. Es un hecho que a la sociedad le preocupa el destino último del patrimonio histórico y da muestras de incitativas de participación en su tutela a su tutela, prueba de ello podrían ser: la presencia continua de noticias en los medios de comunicación denuncia el estado del patrimonio cultural, la voluntad de organizarse en asociaciones para defender el patrimonio..., por ello entendemos que la legislación vigente debe ofrecer cauces para que esta responsabilidad cívica se lleve a cabo y los ciudadanos/as no tenga la mera consideración de afectados/as y/o informantes. Se trata de facilitar más la implicación de la ciudadanía en la protección de su patrimonio histórico. Precisamente esta es la razón por la que se ha considerado oportuno añadir un nuevo apartado 3 al artículo 5, de manera que se posibilite que asociaciones, fundaciones e incluso particulares puedan contribuir a la defensa del patrimonio histórico de Andalucía pudiéndose acoger a las medidas de fomento establecidas en la Ley.

Asimismo, en esta línea ha de entenderse el nuevo artículo 5 bis, que vendría por un lado, a reforzar y garantizar el cumplimiento de las disposiciones sobre transparencia y accesibilidad a la información y, por otro, a procurar la máxima participación ciudadana durante los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación y gestión en materia de patrimonio histórico.



FIRMADO POR	MARCELINO ANTONIO SANCHEZ RUIZ	FECHA	15/02/2018
ID. FIRMA	RXPMw787PFIRMARrKTUsdSa+8/qM8q	PÁGINA	1/10

2. La modificación del apartado 1 del artículo 9 tiene que ponerse en relación con la nueva disposición adicional octava relativa a la equiparación del régimen de los Bienes de Interés Cultural para los bienes y restos materiales del megalitismo de Andalucía. y que viene a unirse a las que de la misma tipología contiene la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, siguiendo la tradición de anteriores normativas que se han relevado muy efectivas como las de los castillos, cuevas con pinturas, etc. Los bienes del megalitismo son obras humanas, exponentes de un momento cultural que ha dejado numerosos testimonios en Andalucía, algunos de los cuales han llegado a ser Patrimonio Mundial, como en el caso de los Dólmenes de Antequera, y su protección en conjunto permitiría un reconocimiento global y posibilitaría su conservación y la aplicación de la tutela de forma automática e inmediata, sin renunciar a su posible catalogación individual cuando las circunstancias así lo aconsejen.

3. El artículo 14.1 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre impone a las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, se hallen o no catalogados, el deber de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos de manera que se garantice la salvaguarda de sus valores. Este deber es fácil de exigir respecto de los bienes que se hallan inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, pero más difícil respecto de los que no se encuentran inscritos. Para salvar esto último la Ley 14/2007, de 26 de noviembre creó el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz (artículo 13), pero no reguló el procedimiento para la inclusión de un bien inmueble o espacio en el mismo. Como consecuencia de esta omisión, se han venido aplicando las normas generales sobre los procedimientos administrativos, lo que supone en la práctica una tramitación similar a la requerida para la inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz de los Bienes de Interés Cultural, para unos efectos muy limitados. El principal, aparte del regulado en el ya mencionado artículo 14.1 de la Ley, es la obligación de incorporarse a los catálogos urbanísticos cuando se redacte el planeamiento urbanístico.

En consecuencia, se ha dado nueva redacción a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 13, con el fin de regular un breve procedimiento para la declaración de los bienes muebles (que se incorporan), de los bienes inmuebles y de las actividades de interés etnológico como integrantes del Inventario de Bienes reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz (tramitación por las Delegaciones Territoriales competentes en materia de patrimonio histórico; plazo de resolución de seis meses; silencio desestimatorio; dictamen de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico), proporcional al efecto logrado, que prescinda de trámites innecesarios, y recoger que la incorporación a los catálogos urbanísticos de los municipios se realice de manera inmediata sin tener que esperar a la elaboración o modificación de los mismos, fijándose un plazo máximo de 2 años desde la publicación de la resolución en que se les reconozca como integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz para la aprobación definitiva de la innovación (caso de ser necesaria) y sin que dicha obligación pueda quedar excusada por la existencia de un planeamiento contradictorio con la protección de los bienes incluidos en el Inventario, ni por la inexistencia de planeamiento que contemple a los referidos bienes.

4. El artículo 14.3 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre arrastra una clara inspiración del artículo 13.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y de la Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Ciertamente, el citado párrafo de la Ley implica una decidida y manifiesta intervención pública por la divulgación, puesta en valor y disfrute de ese patrimonio histórico-artístico que se considera básico para instituir nuestra cultura en un elemento de referencia de la ciudadanía. La redacción de este párrafo de la Ley, aún cuando se remite en su punto 4º a un ulterior desarrollo reglamentario, expone de manera específica una serie de términos que fijan con suficiente detalle las condiciones en las que estas visitas gratuitas deben permitirse (al menos un día a la semana, indicando horas de duración del acceso gratuito y con la obligación de publicitar este derecho y las condiciones para hacerlo efectivo), condiciones que deben



FIRMADO POR	MARCELINO ANTONIO SANCHEZ RUIZ	FECHA	15/02/2018
ID. FIRMA	RXPMw787PFIRMARrKTUsdSa+8/qM8q	PÁGINA	2/10

ser comunicadas a la Delegación Territorial competente en materia de patrimonio histórico con una antelación mínima de un mes a la fecha de implantación de la visita pública y, transcurrido dicho plazo sin producirse requerimiento de la Delegación Territorial, se podrá iniciar la misma.

El diseño de esos accesos gratuitos ha permitido constituir un título legal suficiente para definir ese derecho y quedar en condiciones de hacerse efectivo y exigible en base a la propia formulación legal. A pesar de ello, no es menos cierto que su regulación debe ser concretada, no tanto en cuanto a su alcance, como en relación a las causas de dispensa, que podrá ser “total o parcial por causa justificada”, debiendo incluir aquellos aspectos que a la vista de la experiencia acumulada a lo largo de estos años, aconsejen a criterio de la autoridad cultural completar las condiciones normativas de ejercicio de tal derecho de visita y acceso. Tal es el caso de los inmuebles declarados BIC y que pudieran constituir domicilio particular o los recintos religiosos en régimen de clausura o de especial aislamiento de las personas que residen en ellos. Por ello, se ha considerado oportuno intercalar un nuevo párrafo completando la redacción del apartado 3 del artículo 14, cuyo tenor es el siguiente: *“El deber de permitir el acceso se compatibilizará con el derecho a la intimidad personal y familiar. En todo caso, la Consejería competente en materia de patrimonio histórico podrá fijar, previa audiencia a las personas propietarias, poseedoras o titulares de derechos reales afectados, un espacio mínimo susceptible de visita pública.”* Quedando, de este modo, recogida en el texto legal la principal causa que opera como condicionante de las visitas públicas y que puede justificar su dispensa: el respeto del derecho a la intimidad personal y familiar.

5. Con la nueva regulación del artículo 22 quedan exceptuados de la necesidad de proyectos de conservación para obras de todo tipo sobre bienes inmuebles incluidos en los entornos de los Bienes de Interés Cultural, para evitar que en la práctica se exija el mismo nivel de intervención en un BIC que un inmueble del entorno cuando realmente sus valores patrimoniales no son equiparables.

6. En lo que respecta a la clasificación de los bienes de interés cultural, cuando se inician los trabajos para la modificación de la Ley de patrimonio histórico de 1991, que terminó dando lugar a una nueva norma: la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, se encontraba muy reciente la Convención Europea del Paisaje (Florencia, año 2000), con un contenido de difícil traslación a norma. Este hecho, junto con la necesidad de dotarnos de una figura que permitiera la protección al unísono de la diversidad patrimonial existente en un territorio, hizo que la vigente LPHA optara por incluir como figura de protección la Zona Patrimonial (ZP). Figura que también puede, en su caso, incorporar “valores paisajísticos y ambientales”.

Pasados diez años, el desarrollo en la Consejería de Cultura de un proyecto de Paisajes Culturales consolidado, y la existencia de expedientes de Bienes de Interés Cultural (BIC) que se ajustan perfectamente al término de paisaje cultural, nos hace proponer la creación, no de una figura más de protección con dicho título, que vendría a enturbiar y complejizar el listado ordenado de figuras de BIC actualmente existentes, sino de una subtipología de “paisaje cultural” dentro de la figura de Zona Patrimonial (artículo 26.8 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre). En realidad el concepto de paisaje cultural se encuentra integrado como un componente de la Zona Patrimonial, ya que integra patrimonio cultural y territorio, aunque no es su único fin.

7. Con la nueva redacción del apartado 4 del artículo 29 no sólo los instrumentos de ordenación urbanística y los programas o planes sectoriales deberán ser informados por la Consejería de Cultura sino también la documentación complementaria a los mismos que no tiene la categoría actualmente de instrumentos de ordenación urbanística como son los catálogos urbanísticos, las ordenanzas municipales de edificación, etc. que tienen una gran incidencia en la protección y conservación del patrimonio histórico.

8. También era imprescindible modificar el artículo 30 para que no se pudieran permitir las alineaciones



FIRMADO POR	MARCELINO ANTONIO SANCHEZ RUIZ	FECHA	15/02/2018
ID. FIRMA	RXPMw787PFIRMARrKTUsdSa+8/qM8q	PÁGINA	3/10

nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones en dichos ámbitos hasta la aprobación definitiva del planeamiento con los contenidos del artículo 31 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, para armonizarla con legislación estatal del patrimonio histórico, hecho que ha sido constatado por diversas sentencias judiciales.

9. La nueva redacción del artículo 40 sobre delegación de competencias en los Ayuntamientos, que se expone más adelante en el punto 13 de esta memoria, ha obligado a suprimir el apartado cuatro del artículo 30 puesto que los Municipios que tengan aprobados sus planes urbanísticos podrán autorizar las obras y actuaciones que cumplan con planeamiento urbanístico aprobado y que afecten a inmuebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y sus entornos.

10. Otra importante novedad que introduce esta modificación de la Ley en su Título III, dedicado al Patrimonio Inmueble, es la obligación que impone al titular de cualquier proyecto que incida en elementos del Patrimonio Mundial situados en Andalucía, de presentar ante la Consejería competente en materia de patrimonio histórico una Evaluación de Impacto Patrimonial (EIP), con el objeto de identificar los potenciales impactos y definir las medidas de mitigación y/o compensación, que aseguren que el valor universal excepcional del elemento integrante del patrimonio mundial afectado no se vea impactado negativamente.

Una buena prevención se realiza siempre en la fase de los estudios informativos o de redacción de proyecto. Es necesario llevar a cabo un diagnóstico patrimonial o evaluación de impacto patrimonial que ponga de manifiesto los condicionantes reales sobre el proyecto. Una evaluación previa debe estar bien ejecutada, tiene que avisar de las problemáticas, ha de ser concreta y aseverativa, debe exponer las normativas legales que concurren y que el proyecto ha de tener en consideración y, finalmente, valorar y evaluar los costes que implica iniciar un proyecto que contiene condicionamientos relacionados con el patrimonio mundial.

Una buena diagnosis y evaluación de impacto es una estrategia que aporta calidad y soluciones al proyecto, tanto en su fase inicial como en la fase de ejecución, y se convierte en un instrumento fundamental para preservar el valor universal excepcional de los lugares que integran el Patrimonio Mundial.

11. La modificación del artículo 33 suprime la necesidad de autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico para la realización de obras interiores, siempre que no afecten al subsuelo, a la estructura y configuración arquitectónica y a elementos decorativos del patrimonio histórico, y afecten a inmuebles comprendidos en el entorno de un Bien de Interés Cultural y en inmuebles incluidos en Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial o Zonas Patrimoniales, que no estén inscritos individualmente en el Catálogo General del Patrimonio Andaluz.

12. La figura de Lugares de Interés Industrial fue incorporada durante el trámite parlamentario de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, olvidándose su inclusión en el artículo 38.3 de la Ley, de ahí que la presente modificación subsane esta omisión.

13. Sigue siendo una prioridad de la Consejería de Cultura la delegación de competencias en Ayuntamientos que cuenten con un plan urbanístico de los previstos en el artículo 30 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, para lo cual este anteproyecto prevé dos posibilidades. En primer lugar, se modifica el artículo 40 de manera que los Ayuntamientos puedan autorizar directamente las obras y actuaciones que cumplan con el planeamiento urbanístico aprobado y que afecten a inmuebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y sus entornos, reservándose sólo la Consejería competente en materia de patrimonio histórico la competencia para autorizar las obras y actuaciones en Monumentos, Jardines Históricos y Zonas Arqueológicas.



FIRMADO POR	MARCELINO ANTONIO SANCHEZ RUIZ	FECHA	15/02/2018
ID. FIRMA	RXPMw787PFIRMARrKTUsdSa+8/qM8q	PÁGINA	4/10

También se ha reelaborado el apartado tercero de el artículo 40, y se ha atendido a lo que venía siendo una demanda constante: la incorporación a la Comisión técnica municipal de antropólogos e historiadores, toda vez que la presencia de la etnología y en particular del patrimonio inmaterial es cada vez mayor, no en vano el Título VI de la Ley está dedicado al “Patrimonio Etnológico”

14. El artículo 52 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, en su actual redacción, incluye entre las actividades arqueológicas, actuaciones que no son tales, sino arquitectónicas, con independencia de que se desarrollen en un yacimiento arqueológico, como las labores de consolidación, restauración y restitución; así como las actuaciones de cerramiento, vallado e instalación de cubiertas. De hecho, estas actuaciones están incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (Artículo 2.2.c) y 2.3) y entre los técnicos competentes tanto para la redacción de los proyectos de estas actuaciones, definidos en el artículo 10, como para la dirección de la obra, definidos en el artículo 12 de la citada Ley de Ordenación de la Edificación no figuran, en ningún caso, un arqueólogo, razones que han motivado la exclusión de estas actuaciones en el anteproyecto de ley. Sin embargo, al no estar incluidos la mayoría de los bienes inmuebles de carácter arqueológico de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, aún gozando del carácter demanial, sino que su protección viene derivada de su inclusión en los catálogos urbanísticos de los instrumentos de planeamiento municipal, se ha considerado necesario incluir una nueva disposición adicional novena para que a estas actuaciones les sea de aplicación el régimen de comunicación previsto para los bienes de catalogación general del artículo 33.5, así como la necesidad del proyecto de conservación regulado en el Título II de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre.

En esta misma línea, se entiende desproporcionado aplicar el régimen general de autorización de actividades arqueológicas a un simple estudio o análisis de materiales arqueológicos depositados en los museos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuando esta es una actividad ordinaria de los museos y colecciones museográficas andaluzas, tal y como se contempla en el articulado de la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía. Desde la propia definición de museo y exposición de sus funciones (artículos 3.1, 4.b) y 5.c) hasta la regulación del acceso de las personas investigadoras la mencionada Ley contempla y ampara la investigación de sus fondos, garantizando suficientemente el acceso a los mismos por parte de los investigadores, motivo por el cual no cabe repetir y complejizar el procedimiento añadiéndole requisitos desde la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, tal y como representa el texto actual del artículo 52. Por este motivo, se ha suprimido la condición de actividad arqueológica para el estudio de materiales depositados en los museos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al objeto de que se regule únicamente esta actividad investigadora por la legislación sectorial de museos (Artículo 23. *Acceso de las personas investigadoras* de la Ley 8/2007, de 5 de octubre).

Por otra parte, en el texto legal vigente queda fuera del repertorio de actividades arqueológicas una que se está demostrando como una eficaz herramienta de la tutela del patrimonio, como es el control arqueológico de movimientos de tierra. Gracias a este tipo de actuación de carácter preventivo, un gran número de obras que se llevan a cabo en ámbitos donde la presencia de vestigios arqueológicos representa sólo una sospecha y no una certidumbre, así como otras donde la remoción de terrenos es una parte muy limitada del proyecto pueden ser supervisadas, seguidas y controladas por un profesional de la arqueología por orden de la administración competente en patrimonio histórico. Este tipo de seguimiento arqueológico es una medida proporcional al moderado riesgo de daño, pérdida o deterioro que pueda sufrir el patrimonio arqueológico por la ejecución de la mencionada obra, al tiempo que se garantiza que, en el caso de que se llegara producir la aparición de algún vestigio arqueológico, un profesional de la arqueología estará en el lugar del hallazgo para adoptar las medidas oportunas para su control y salvaguarda.

15. Por su parte, con los sistemas de cimentación actuales en ocasiones se produce en el contexto de



FIRMADO POR	MARCELINO ANTONIO SANCHEZ RUIZ	FECHA	15/02/2018
ID. FIRMA	RXPMw787PFIRMARrKTUsdSa+8/qM8q	PÁGINA	5/10

determinadas actividades arqueológicas una mayor afección al subsuelo del que contempla el aprovechamiento urbanístico, pudiendo producir daños irreversibles al patrimonio arqueológico existente en dicho subsuelo. Ante estas situaciones, se ha considerado necesario modificar el artículo 59.2 de modo que la excavación arqueológica se entienda hasta la profundidad a la que se esté afectando al subsuelo en cualquiera de los sistemas de cimentación existentes que sea necesario.

16. La Convención de Malta de 1992 del Consejo de Europa, ratificada por el Estado español el 1 de marzo de 2011, acordó que para preservar el patrimonio arqueológico y garantizar el carácter científico de las actividades de investigación arqueológica, que cada país se comprometiera a "*Someter a autorización previa específica en los casos previstos por la legislación interna de cada Estado, el empleo de detectores de metales y de otros equipos de detección*".

Dado el alto nivel de descentralización existente en la legislación española en materia de patrimonio histórico, corresponde a las Comunidades Autónomas la regulación del empleo de este tipo de aparatos. En ese sentido, debe tenerse presente que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido pionera en el Estado español en transponer a la legislación autonómica las directivas internacionales sobre el uso de aparatos detectores y su incidencia en la conservación del patrimonio arqueológico. Ya en la Ley 1/1991 de Patrimonio Histórico de Andalucía se recurría a una prohibición por la vía de la autorización excepcional, técnica que se ha repetido en la vigente Ley 14/2007 que ahora se pretende modificar.

Esta normativa, a pesar de haber sido seguida de la incoación de miles de procedimientos sancionadores en estos casi treinta años de aplicación, ha servido para mitigar, pero no para combatir eficazmente el expolio producido por el uso de estos aparatos. Las operaciones policiales contra el expolio arqueológico no solo dan fe del empleo sistemático de estos aparatos para la búsqueda de los bienes arqueológicos, que son de dominio público, sino que también ponen cifras al mismo. En la denominada 'operación Tambora' la Guardia Civil se incautó de más de 100.000 bienes arqueológico extraídos, tras haber sido localizados con el uso de detectores de metales. En la 'operación Tertis', la cantidad ascendió a más de 300.000. En muchos registros policiales, las piezas con menor valor económico (pero no histórico) eran encontradas amontonadas en cubos de basura, en cajas o en bolsas, en un estado de conservación significativamente peor de lo que se podrían encontrar en el campo.

El Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, en un estudio sobre la perdurabilidad del patrimonio arqueológico existente en Andalucía, llegó a la conclusión de que el expolio superficial realizado con detectores de metales es la segunda causa en gravedad que amenaza la pervivencia del patrimonio arqueológico, muy por encima del arado con subsoladores profundos o la construcción de infraestructuras. De estos datos cabe concluir que el uso de estos aparatos provoca un enorme daño en un patrimonio tan vulnerable como el arqueológico que, además, es finito. Daño que solo se ha visto mitigado por la acción policial y administrativa, pero que en modo alguno se ha eliminado.

Por otra parte, debe tenerse presente que el diseño de estos aparatos está orientado, según sus propias especificaciones técnicas, a la búsqueda de objetos metálicos enterrados, en su inmensa mayoría arqueológicos. Las indicaciones de estos aparatos, fabricados en países en los que su empleo está autorizado, muestra que no sirven para la localización de minerales nativos, sino para metales, es decir objetos producidos por la mano humana a partir de los minerales. En todo caso, como se ha puesto de manifiesto de manera palmaria en los procedimientos sancionadores y ha sido ratificado por numerosas sentencias judiciales, esos aparatos no discriminan entre los metales antiguos y los de fabricación moderna, lo cual implica que al ser detectados por el aparato, su usuario debe realizar una remoción del terreno para recuperarlo, lo que altera la estratigrafía y descontextualiza el bien arqueológico, cuando no da paso a la aparición de alguna estructura, generalmente sepulcral, que es desmontada o destruída, con la



FIRMADO POR	MARCELINO ANTONIO SANCHEZ RUIZ	FECHA	15/02/2018
ID. FIRMA	RXPMw787PFIRMARrKTUsdSa+8/qM8q	PÁGINA	6/10

consiguiente pérdida de la información arqueológica.

Estudios llevados a cabo en España han identificado que el colectivo de usuarios de estos aparatos detectores apenas ronda las 3.000 personas activas, siendo así que esta afición se mantiene a lo largo de muchos años en las personas que gustan de su práctica. La estrategia seguida por muchos usuarios para burlar la normativa andaluza ha consistido en colapsar las delegaciones provinciales mediante la petición reiterada de autorizaciones, usando un modelo multicopiado. En determinadas delegaciones se han contabilizado más de 1.000 solicitudes presentadas en un mismo acto por una sola asociación. Con ello se pretende tener una excusa, en caso de ser sorprendidos por la Guardia Civil, aduciendo que se está a la espera de la autorización.

Otra táctica plenamente constatada consiste en burlar los turnos de vigilancia de las patrullas del Seprona de la Guardia Civil, que solo ocasionalmente puede prestar servicios a altas horas de la noche o en días festivos. Casos recientes de operaciones policiales pendientes de juicio, demuestran que el ‘modus operandi’ ha cambiado tendiendo a realizar las prospecciones con detectores fuera de las horas de luz con ayuda de gafas de visión nocturna.

Por todo ello, y basándonos en idéntico criterio al empleado por las administraciones públicas responsables de la pesca o el medio ambiente para prohibir -hace ya dos décadas- el uso de las redes de volanta o de las empleadas para la captura de aves silvestres, cual es la no discriminación de las capturas, de lo que resulta un grave perjuicio para especies protegidas o en peligro de extinción, esta Administración Cultural propone la prohibición del empleo de detectores de metales, salvo en los supuestos de que su utilización esté contemplada en una actividad arqueológica reglada o esté vinculada a actividades que nada tienen que ver con la posible detección de vestigios arqueológicos o minerales, como son la detección de conducciones metálicas, cableados, etc, llevadas a cabo por técnicos de las compañías suministradoras o reparadoras de gas, agua y electricidad.

La prohibición además añade un efecto inhibitor, como se advierte en Francia, ya que plantea a los usuarios un claro dilema moral al quedar establecido claramente su prohibición, mientras que la vía indirecta empleada por la ley 14/2007, de 26 de noviembre, deja un resquicio sobre su virtual no nocividad (podría entenderse que, si depende de la autorización, en realidad su uso no es algo tan perjudicial).

17. Los artículos 61 y 64 necesitaban de una nueva redacción mas clara que facilitase la aplicación de las medidas de protección a los bienes, ofreciendo una terminología mas acorde con la casuística que presentan los elementos del patrimonio etnológico, tanto materiales como inmateriales, reconociendo su intima imbricación y su reconocimiento como elementos de identidad social del pueblo andaluz o de sus grupos o colectivos sociales.

18. Se han incluido las colecciones museográficas entre las instituciones del Patrimonio Histórico Andaluz previstas en el artículo 75 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre. Esta figura museística fue creada en en virtud de la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de museos y colecciones museográficas, entendiéndose como tales los conjuntos de bienes culturales o naturales que, sin reunir los requisitos propios de los museos, se encuentran expuestos de manera permanente al público garantizando las condiciones de conservación y seguridad.

19. En el Título X, “Medidas de fomento”, que en el anteproyecto pasaría a denominarse “Medidas de fomento y difusión”, se han introducido dos nuevos preceptos *ex novo*, el 91 bis y el 91 ter, destinados a la Enseñanza e Investigación y a la Difusión e Interpretación del patrimonio histórico, respectivamente, de manera que que, por un lado, la enseñanza e investigación se fomente en los distintos niveles educativos, y se efectúen en



FIRMADO POR	MARCELINO ANTONIO SANCHEZ RUIZ	FECHA	15/02/2018
ID. FIRMA	RXPMw787PFIRMARrKTUsdSa+8/qM8q	PÁGINA	7/10

condiciones de igualdad y no discriminación y con especial atención a los colectivos con dificultad de acceso y, por otro, la difusión e interpretación del patrimonio histórico se realice por personas con titulación y experiencia suficientes en materias como Arquitectura, Humanidades, Arqueología,...y de manera que dicha difusión no perpetúe roles de género y fomente la contribución de la mujer en los distintos ámbitos de la generación, producción, interpretación, presentación y transmisión del patrimonio histórico.

20. En el último de los Títulos de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, el Título XIII relativo al “Régimen sancionador”, con la nueva regulación del anteproyecto se da nueva redacción a los artículos 109, 110, 112, 118 y 119 para, de esta forma atender a lo establecido en materia de régimen sancionador de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por el que en la imposición de las sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

En relación con las infracciones graves y leves, artículos 109 y 110, respectivamente, se ha considerado que determinadas infracciones, que tenían la consideración de infracciones graves por la ley 14/2007, de 26 de noviembre, pasen a considerarse infracciones leves. Asimismo, se han modificado y/o suprimido ciertas infracciones como consecuencia de las modificaciones propuestas en el anteproyecto para, de este modo, exista concordancia entre éstas y el régimen sancionador de la Ley.

También se da nueva redacción al artículo 112, que regula las agravantes y atenuantes, completando el apartado 1.a), para precisar cuando se entiende que hay reincidencia y añadiendo una nueva circunstancia agravante: la comisión intencionada de daños en bienes del patrimonio histórico andaluz. El apartado 2 incorpora una nueva circunstancia atenuante, habida cuenta de que las obras o actuaciones sin autorización de la Administración Cultural constituyen el grueso de las infracciones administrativas que se tramitan y resuelven por las Delegaciones Territoriales en los procedimientos sancionadores (La paralización de las obras o actividad infractora de modo voluntario, tras la primera advertencia del personal inspector de patrimonio histórico) y contempla también como atenuantes la reposición de la legalidad y la reparación (total o parcial) del daño causado con anterioridad a la conclusión del procedimiento sancionador. Esto es, se contempla como atenuante no sólo la reparación espontánea del daño causado, sino también la reposición del daño causado aún habiéndose iniciado un procedimiento sancionador, siempre que ésta se produzca antes de que concluya. Con esta modificación se trata de paliar en cierta medida la desproporcionada sanción que en algunos casos llevan aparejadas las conductas ilícitas.

Una de las principales novedades de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es que integra en el procedimiento administrativo común, las particularidades del procedimiento sancionador, y deroga el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. Dicha Ley, no establece un plazo para la tramitación del procedimiento sancionador, por lo que si las leyes reguladoras específicas no fijan un plazo máximo este será de tres meses, y tramitar un expediente sancionador en este plazo, debiendo notificar una propuesta de resolución, es práctica y materialmente imposible, de ahí que se haya establecido en la nueva redacción del artículo 118.1 un plazo de seis meses para la resolución y notificación del procedimiento sancionador.



21. Con la modificación del apartado 1 de la Disposición adicional cuarta las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre gozarán de un entorno de protección constituido por aquellas parcelas y espacios que los circunden. Era necesaria la inclusión de esta tipología patrimonial en la disposición automática de entornos que recoge la Ley dado que, al ser muy numerosos los elementos de esta índole que están protegidos ex-lege por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, de forma inmediata, dadas las características de estos bienes, ubicados en zonas rurales, en

FIRMADO POR	MARCELINO ANTONIO SANCHEZ RUIZ	FECHA	15/02/2018
ID. FIRMA	RXPMw787PFIRMARrKTUsdSa+8/qM8q	PÁGINA	8/10

medio de zonas de gran riqueza paisajística, se hace imprescindible proteger no solo a los bienes en sí mismos sino también sus alrededores para preservar su apreciación y visión.

22. Por último, en la parte final del anteproyecto se recogen una serie de disposiciones con una regulación diversa. La disposición adicional única, establece un plazo de 6 meses para que las personas propietarias, poseedoras o titulares de derechos reales adapten la visita pública de los Bienes de Interés Cultural a lo contemplado en la nueva regulación propuesta por este anteproyecto del artículo 14.3 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre.

Con la disposición derogatoria única se produce la derogación de la disposición adicional tercera del Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas, y relativa a la actividad arqueológica previa a las actuaciones a las que se refiere el artículo 32.1 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, y dicha disposición adicional fue creada, a su vez, por el Decreto 379/2009, de 1 de diciembre, por el que se modifican el Decreto 4/1993, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía y el Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas.

El dejar sin efecto la Disposición Adicional Tercera del Decreto 379/2009, de 1 de diciembre, se origina por la propuesta de modificar el artículo 52 de la Ley 14/2007, al haber reducido la cuantía de las modalidades de actividades arqueológicas recogidas en la misma, por considerar que la modalidad prevista para este tipo de actividad, estudio y documentación gráfica, no es necesario que deba regularse en el Reglamento de Actividades Arqueológicas ya que no se precisa de ningún procedimiento concreto para poder llevarlas a cabo. La Disposición Adicional Tercera que aparejó la inclusión en el Reglamento de Actividades Arqueológicas de una actividad previa a las actividades contempladas en el artículo 32.1 de la ley 14/2007, de 26 de noviembre, requería otro tipo de procedimiento distinto a los regulados en el Reglamento, tuvo su origen en determinadas circunstancias originadas por el procedimiento para su autorización a las que ya se les dio solución en su día.

El problema que lo originó fue la dificultad para cumplir la obligatoriedad de presentación, para poder proceder a autorizar una actividad arqueológica, de la acreditación de la autorización de la propiedad de los terrenos para la ocupación de los mismos recogida, tanto en el artículo 54.3 de la Ley de 14/2007, de 26 de noviembre como en el artículo 7.4 del Reglamento de Actividades Arqueológicas. Esto se subsanó con la Disposición final segunda de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, en la que se modificaba el citado artículo 54.3 y que disponía: “la solicitud irá acompañada de una declaración responsable en la que se contenga el permiso de la propiedad de los terrenos para la ocupación de los mismos una vez otorgada la autorización de la actividad arqueológica”

Por estos dos motivos, en este momentos ya no tiene seguir con la aplicación de la citada Disposición Adicional Tercera, ya que están subsanadas las dificultades que la generaron. Además elimina un procedimiento de autorización de actividad arqueológica distinto al resto de todas las actividades arqueológicas, que ahora solo estarán reguladas en su Reglamento, aprobado por Decreto 368/2003, de 17 de junio y que supone una mayor simplicidad y claridad en su tramitación.

Finalmente, por medio de la Disposición final única se modifica el artículo 39.1 b), de la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía. En su redacción originaria los bienes de la Colección Museística de Andalucía, es decir aquellos pertenecientes a la Junta de Andalucía, únicamente podrán ser depositados, entre otras instituciones, en museos y colecciones museográficas del Sistema Andaluz de Museos y Colecciones Museográficas, que constituye sólo un pequeño porcentaje de la totalidad de instituciones comprendidas en el Registro Andaluz de Museos y Colecciones Museográficas.



FIRMADO POR	MARCELINO ANTONIO SANCHEZ RUIZ	FECHA	15/02/2018
ID. FIRMA	RXPMw787PFIRMARrKTUsdSa+8/qM8q	PÁGINA	9/10

En este sentido, la experiencia ha puesto de manifiesto que el Registro está constituido por un alto porcentaje de museos de titularidad municipal, cuyo discurso museológico está basado fundamentalmente en la evolución histórica de su localidad y su población, contando para ello con colecciones de carácter histórico, etnológico y fundamentalmente arqueológico que sustentan dicho discurso mediante los objetos materiales. Estas instituciones por tanto vienen a cumplir uno de los objetivos fundamentales de la institución museística, como es el constituirse en centro y fuente de conocimiento, recurso cultural para la ciudadanía y por último, y por qué no, posible recurso económico y turístico para la población más cercana.

Por todo ello, es de suma importancia para estas instituciones de ámbito local o municipal poder contar con el depósito de aquel patrimonio arqueológico procedente de su territorio, siempre bajo la supervisión y coordinación de la institución titular de esos bienes objeto de depósito. Todo ello contribuiría por una parte a su mejor contextualización histórica del patrimonio exponiéndose en el ámbito del que procede directamente, y a un mayor grado de identificación del visitante con la colección museística por proceder directamente de su entorno más cercano, al tiempo que ahondaría en un mayor grado de autonomía de la gestión local tal y como recoge la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Además, la obligatoriedad de depositar los materiales arqueológicos procedentes de las intervenciones arqueológicas autorizadas únicamente en museos de titularidad o gestión autonómica, sólo contribuiría a aumentar su ya grave problema de colmatación de almacenes, debido a que en raras ocasiones este material posee valores suficientemente relevantes como para ser incluidos en sus salas de exposición permanente. En cambio, presentarían unos valores esenciales, anteriormente señalados, para la exposición permanente de los museos municipales.

Con esta modificación puntual que se propone, se consigue ampliar el ámbito de las entidades depositarias de una manera más legítima e igualitaria a todas las instituciones que, habiendo pasado un estricto proceso de autorización, presentan unas instalaciones, colecciones y personal cualificado para ofrecer a la sociedad las funciones fundamentales de toda institución museística: conservar, proteger y difundir el patrimonio cultural andaluz.

EL DIRECTOR GENERAL DE BIENES CULTURALES Y MUSEOS
Fdo. Marcelino Sánchez Ruiz



FIRMADO POR	MARCELINO ANTONIO SANCHEZ RUIZ	FECHA	15/02/2018
ID. FIRMA	RXPMw787PFIRMARrKTUsdSa+8/qM8q	PÁGINA	10/10