

LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES ARQUEOLÓGICOS

THE CONSERVATION OF ARCHAEOLOGICAL PROPERTY

Eduardo José Molina Soto, Dirección General de Bienes Culturales, Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía

El reforzamiento del régimen jurídico de protección de los bienes arqueológicos en comparación con otros tipos de bienes, integrantes también del patrimonio histórico, se debe a su propia naturaleza y a los condiciones de conservación de los mismos, que hacen de este tipo de patrimonio uno de los más frágiles en cuanto a su defensa y protección, con una mayor complejidad respecto de su puesta en valor.

La Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, establece como bienes que forman parte de este patrimonio los de interés arqueológico, notándose un especial tratamiento de éstos y ampliando su ámbito de protección a yacimientos y zonas arqueológicas.

El artículo 40 define estos bienes como: “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(...)”, subrayando de esta manera su naturaleza y el método de estudio que los caracteriza. La Ley no va a tener sólo en cuenta los restos hallados, sino que va a ir más allá al contemplar la posibilidad de proteger extensiones de terreno donde existan este tipo de restos, pues, aunque en la práctica puedan existir elementos diseminados, lo usual es que se encuentren más o menos agrupados en lugares susceptibles de ser acotados o que ya lo estuvieran históricamente. Así, la declaración de un yacimiento como zona arqueológica, trae consigo la aplicación de la máxima figura de protección en la Ley, la de Bien de Interés Cultural, reforzando los efectos para la conservación in situ de cualquier resto del pasado.

En el caso andaluz, la ya derogada Ley 1/1991 de Patrimonio Histórico dejaba patente su preocupación por los yacimientos arqueológicos, pues establecía que la protección de espacios de interés arqueológico, donde sin duda podemos encuadrar al yacimiento, pero no sólo a él, podría llevarse a cabo a través de la inscripción específica de los mismos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como zona arqueológica, o mediante su declaración como zona de servidumbre arqueológica. El concepto de zona arqueológica para la ley andaluza era la de aquellos espacios claramente delimitados en los que se hubiera comprobado la existencia de restos arqueológicos de interés relevante. Resulta importante, por otro lado, tenerse en la figura de zona de servidumbre arqueológica, que suponía una novedad con respecto a los niveles de protección que la Ley 16/1985 contenía, pues entraba dentro del ámbito de estas zonas “aquellos espacios claramente determinados en que se presuma fundadamente la existencia de restos arqueológicos de interés y se considere necesario adoptar medidas precautorias”. Esta figura tenía su asiento en el Título VI de la Ley y no ya junto a las otras figuras de protección, pues no formaba parte del Catálogo General.

Pero la protección, puesta en valor y difusión del patrimonio son impensables sin la gestión, materia que se ha ido poco a poco materializando en el ordenamiento jurídico español de forma tímida, dada la herencia conceptual en la que primaba simplemente el reconocimiento, las cautelas y los efectos sobre el derecho de propiedad, teniendo siempre presente la sacrosanta figura del monumento como ente histórico individual. La citada Ley 16/1985 dedica el capítulo II del Título VII a archivos, bibliotecas

001. Vista aérea del túmulo de Menga con cata arqueológica / Imagen: Ikarum. Fuente: Conjunto Arqueológico Dólmenes de Antequera



y museos, pero lo sitúa junto a la regulación del patrimonio documental y bibliográfico, a manera de apéndice necesario. La norma no va más allá de ciertas pinceladas en la coordinación que la Administración del Estado debe hacer respecto de los que ostenta su titularidad y ofrece un marco de colaboración con otras administraciones públicas.

Serán las comunidades autónomas las que, en el afán de desarrollar ampliamente las competencias asumidas, lleguen más allá en la regulación de la gestión de su propio patrimonio cultural. Se ha optado en este caso por dos sistemas: el de regular en una sola ley todo el patrimonio cultural incluyendo las instituciones y gestión de las mismas; o, el adoptado por la mayoría de las autonomías, de regular en una normativa aparte sus archivos y museos.

Algunas de ellas han ido más allá al avanzar en novedosas figuras de gestión del patrimonio fuera del ámbito tradicional. Es el caso de Aragón con la figura de Parque Cultural, al que le ha dedicado una ley especial, la 12/1997 de 3 de diciembre, conteniendo su concepto, pero sobre todo la planificación de la gestión del mismo y los órganos encargados de su gestión, con la regulación de su composición y funcionamiento, así como el elenco de actividades y su financiación. También es el caso de Castilla-La Mancha, con la regulación específica de los Parques Arqueológicos mediante la Ley 4/2001 de 10 de mayo, donde se regulan tanto los planes de ordenación como la gestión de los mismos.

En Andalucía la mencionada Ley 1/1991 de 3 de julio nació años después de haberse regulado en otros textos de rango legal los archivos, museos y bibliotecas y su gestión – leyes 3/1984, 2/1984 y 8/1983 respectivamente-, por lo que respecto a ellos sólo se aprovechó para introducir modificaciones en su articulado. Sin embargo su gran aportación al apartado de la gestión de espacios culturales fue el capítulo III del Título IX bajo el nombre de Conjuntos. El artículo 82 anunciaba el establecimiento de instituciones específicas con el nombre de con-

juntos monumentales o arqueológicos, según su naturaleza, con el fin de facilitar la administración y custodia de inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico o agrupaciones de los mismos, si así lo aconsejaban su relevancia o características. Aunque en ningún momento se decía, esta regulación se predicaba sólo de bienes que eran públicos, esto es, propiedad de la Administración, lo que limitaba la gestión de este tipo de patrimonio histórico. Pero a cambio permitía fórmulas variadas para la gestión, adecuándose a las necesidades de cada caso, ya que dichos conjuntos podían adoptar cualquier forma prevista por el Ordenamiento, tuvieran personalidad jurídica o no, dejando a la norma fundacional de cada uno de ellos la regulación de su estructura y funcionamiento. Sobre las competencias a asumir por los conjuntos, la Ley en su artículo 84 marcaba unos mínimos, y sobre la estructura –artículo 85- imponía la obligación de que se tuviera siempre en cuenta las necesidades de administración, investigación, conservación y difusión, disponiendo, en su artículo 86, los órganos esenciales para la toma de decisiones, al exigir la existencia de un director y una comisión técnica, como órgano colegiado consultivo.

La experiencia acumulada en los años de vigencia del texto legal de 1991 en Andalucía en la creación y gestión de los conjuntos ha hecho oportuna una revisión de la regulación que se encarna en la nueva ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, en la que participamos en su redacción, habiéndose aprobado por el Parlamento Andalúz con una amplia mayoría y que ha creado nuevas y esperanzadoras expectativas.

Así, dentro del título IX relativo a las instituciones del patrimonio histórico se crea el concepto de Espacio Cultural, esto es el ámbito comprendido por aquellos inmuebles no ya sólo como antes de titularidad pública, sino ahora también privada, inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andalúz, o agrupaciones de los mismos, que por su relevancia o significado en el territorio donde se emplazan se acuerde su puesta en valor y difusión al público. Con ello se remarca las característi-

cas territorial y cultural por delante de la titularidad de estos bienes. A su vez, la Ley 14/2007 de 26 de febrero, los divide entre conjuntos y parques culturales, figura que nos recuerda a la ley aragonesa antes comentada.

Los Conjuntos Culturales son aquellos espacios culturales que por su relevancia patrimonial cuentan con un órgano de gestión propio, asumiendo funciones generales de administración y custodia de los bienes que tengan encomendados, y especialmente formulando y ejecutando un Plan Director que desarrolle programas en materia de investigación, protección, conservación, difusión y gestión de los bienes tutelados. Reitera el camino abierto por el precedente legal de 1991 respecto a su estructura y el funcionamiento del órgano de gestión al establecer que puede adoptar cualquiera de las formas, con o sin personalidad jurídica, previstas por el ordenamiento jurídico, en función de las necesidades planteadas por sus características y finalidad. También se prevé que tengan con una dirección, pudiendo contar, ya no de manera obligatoria como se imponía antes, con una Comisión Técnica que desarrolle funciones de órgano colegiado consultivo.

Por otra parte, los Parques Culturales se configuran como aquellos espacios culturales que abarcan la totalidad de una o más zonas patrimoniales – nueva figura de protección que tiene como base aquellos territorios o espacios que constituyen un conjunto patrimonial, diverso y complementario, integrado por bienes diacrónicos representativos de la evolución humana, que poseen un valor de uso y disfrute para la colectividad y, en su caso, valores paisajísticos y ambientales-, que por su importancia cultural requieran la constitución de un órgano de gestión en el que participen las administraciones y sectores implicados. Su composición y el funcionamiento del órgano de gestión deberán venir establecidos en su norma de creación, pudiendo adoptar cualquiera de las formas, con o sin personalidad jurídica, previstas por el ordenamiento jurídico, y que en todo caso contemplará la obligatoriedad de redactar un Plan Director.

Cuando coexistan en el mismo territorio un Parque Cultural y otra figura de protección en los que puedan coincidir objetivos comunes, se podrán buscar formas de colaboración para la integración de los órganos de gestión y consultivos o de participación social de ambos, de acuerdo con el régimen jurídico de protección, ordenación y gestión de cada uno de ellos. Con ello se pretende una mayor flexibilidad en la gestión y una coordinación estrecha entre todos los sectores implicados.

Por último, la nueva Ley crea la Red de Espacios Culturales de Andalucía como un sistema integrado y unitario formado por aquellos espacios culturales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma que sean incluidos en la misma por la Administración, así como aquellos enclaves abiertos al público que por sus condiciones y características no requieran la dotación de un órgano de gestión propio.

Como hemos visto, la importancia de la gestión de los bienes que conforman el patrimonio histórico ha ido cobrando fuerza con la propia evolución del concepto y del pensamiento de todos los agentes que intervienen sobre aquél, reflejándose de manera paulatina sobre la legislación específica que se ha ido desarrollando en nuestro país, lo que augura en un futuro nuevas adaptaciones a la realidad compleja que supone dicha gestión y a las exigencias de una sociedad más sensibilizada hacia su herencia cultural. Si hasta el momento presente el protagonismo lo ha tenido la Administración Pública, no debe perderse la oportunidad de implicar de manera relevante al sector privado particularmente, y a la ciudadanía en sentido amplio, para que la problemática de la gestión llegue a buen puerto, creando instrumentos que faciliten no sólo su colaboración, sino además su papel principal y apoyándolos con medidas de fomento imaginativas que estén a la altura de los nuevos tiempos y no se queden en la visión parcial y anticuada de la regulación precedente. La normativa autonómica en general, y la andaluza en sede parlamentaria en particular, son un prometedor comienzo.