

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA ACTUAL LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DE PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO

Juan A. Santos Velasco
Universidad de la Rioja

RESUMEN: este trabajo consta de una serie de comentarios sobre algunos de los aspectos de la legislación española sobre Patrimonio Arqueológico más sugerentes para un debate sobre las posibilidades de una actualización normativa. Ideas que surgieron durante la elaboración de un borrador de Anteproyecto de Ley de Patrimonio Histórico y Cultural para la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ABSTRACT: this paper includes some commentaries and proposals for discussion about the present Spanish Laws on Archaeological Heritage and the needed of updating that legislation. These ideas came up drafting a Project of Law of Historical and Cultural Heritage in La Rioja Region.

1. Los Antecedentes

Las primeras disposiciones legales para la protección del Patrimonio Cultural en España se dictan en el siglo XVIII, vinculadas a los gobiernos ilustrados de la época. La simple enumeración de algunos puntos nos puede servir de marco para apreciar el contexto histórico en el que surgen, como la estrecha relación existente entre los orígenes de la Arqueología como ciencia y la Ilustración, con la elaboración de la primera sistematización de la Arqueología como Historia del Arte clásico, llevada a cabo por Winckelmann. Pero también hay que tener en cuenta la identificación del pensamiento ilustrado con la antigüedad clásica o la *sensibilidad* de este período hacia todo lo que concierne a la educación, la ciencia y la cultura, que se materializa en nuestro país, entre otras muchas cosas, en la creación de las Academias de la Historia (1738) y de las Bellas Artes (1752). Precisamente la primera de ellas cumplirá un papel de gabinete de antigüedades en línea con las políticas y hábitos de mecenazgo y coleccionismo tan característicos de la Europa Moderna, siendo creado en su seno el cargo de *anticuario* en 1792. Las excavaciones de Pompeya y Herculano, promovidas por el rey de Nápoles que más tarde será Carlos III en España, son per-

fectamente comprensibles en este ambiente, como también lo es que sea ahora cuando aparecen las primeras normas para la protección del Patrimonio, incluido el Patrimonio Arqueológico (ver MORA, 1998: 31-40).

La primera es una Instrucción de 1752 del marqués de la Ensenada, dirigida al Intendente de Marina de Cartagena para la conservación de las antigüedades que se hallen al hacer las obras del puerto, que deben ser enviadas a la sede de la Academia de la Historia en Madrid. Años después, otra Real Orden de 1779 prohíbe exportar obras de arte y antigüedades sin autorización, y ya bajo el reinado de Carlos IV se dicta la Real Cédula de 1803 por la que la Academia de la Historia queda encomendada de recoger y conservar los monumentos antiguos que se descubran en el Reino (GARCÍA ESCUDERO y PENDÁS, 1986: 29; TORTOSA y MORA, 1996: 211).

Durante el siglo XIX la Desamortización de los bienes de la Iglesia de 1836, con la consiguiente salida al mercado de obras de arte de las comunidades religiosas, trae consigo la creación de las Comisiones de Monumentos Históricos y Artísticos en 1844, que a su vez son el germen de los futuros Museos Provinciales. Por otro lado, durante la segunda mitad del siglo, el Ministerio de Fomento reclamará a la Academia de la Historia la elaboración de una Ley de Antigüedades que nunca se llegará a realizar, aunque es por entonces cuando comienzan a analizarse problemas como los permisos de excavación o la propiedad de los objetos hallados en las mismas, abriéndose un proceso que desembocará en la promulgación de la Ley de Excavaciones Arqueológicas de 1911 y del Reglamento del año siguiente. Asimismo, a comienzos del siglo XX se crea la Junta Superior de Excavaciones y Antigüedades. La importancia de todas estas disposiciones se hace más patente si consideramos que permanecen vigentes hasta la publicación de la actual Ley de Patrimonio Histórico Español 16/85 (TORTOSA y MORA, 1996: 207).

También caben destacar, como parte de la construcción de un marco legal para la protección del Patrimonio, el Real Decreto de 1900 para la elaboración de los Catálogos Provinciales de Monumentos, punto de origen de lo que debiera convertirse en el Inventario, y la creación de la Dirección General de Bellas Artes aquel mismo año (GARCÍA ESCUDERO y PENDÁS, 1986: 32).

Por fin, en 1931 la constitución republicana incluye en su art. 45 la primera referencia del derecho constitucional español al Patrimonio Histórico, de ella deriva la Ley del Tesoro Artístico Nacional de 1933, algunas de cuyas ideas se recogen en la actual Ley 16/85 (GARCÍA ESCUDERO y PENDÁS, 1986: 25-43).

2. La Ley de Patrimonio Histórico Español 16/85

En sus grandes líneas, esta Ley proviene del desarrollo normativo de la Constitución de 1978. Ésta consagra como otras constituciones recientes, casos de Grecia, Portugal o Italia, los derechos ciudadanos de naturaleza socio-cultural junto con los derechos y libertades constitucionales clásicos, previstos en las constituciones del siglo XIX y primera mitad del siglo XX (reunión, prensa, asociación...), debido a que en la moderna Teoría del Derecho la cultura es un bien inalienable de carácter público, vinculado a las libertades del estado social, al tiempo que se entiende que la libertad es un supues-

to básico para toda creación cultural. Se parte de la premisa de que un estado de derecho ha de facilitar el acceso de todos a la cultura y, a través de ella, al resto de los derechos constitucionales (GARCÍA ESCUDERO y PENDÁS, 1986: 54-57).

De esta situación provienen algunos de los elementos recogidos en la Ley como la Acción Positiva de los Poderes Públicos, que obliga a aquellos a una actuación amplia en la conservación y defensa de los Bienes Culturales, no sólo con las facultades tradicionales (expropiación, tanteo, retracto) sino mediante el desarrollo de una política activa de promoción cultural, por ejemplo con medidas de Fomento como el 1% Cultural, el acceso preferente al crédito oficial para la financiación de obras de restauración o los beneficios fiscales. Por otra parte, aquella misma política sirve para establecer los deberes de conservación, inventario, inspección y otros para los bienes culturales en manos de particulares, lo que acaba con la tradición decimonónica de absoluto respeto a la propiedad privada (ver GARCÍA ESCUDERO y PENDÁS, 1986: 30).

La Ley 16/85 desarrolla además otros elementos de aplicación general que tienen una repercusión inmediata en el Patrimonio Arqueológico. La máxima categoría de protección prevista en la ley es para los llamados *BIC* (Bienes de Interés Cultural), que en nuestro caso tienen especial relieve por dos cuestiones. La primera porque bajo esta figura se engloba todo el Arte rupestre, y la segunda porque entre los *BIC* de carácter inmueble se incluyen las denominadas *Zonas Arqueológicas*, la mayor tutela que puede tener un yacimiento.

Pero es el Título V de la ley el que desarrolla lo que se refiere al Patrimonio Arqueológico. La primera novedad es la definición que se hace del mismo en el art. 40: "*forman parte del PHE los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica*". Aunque esta frase parece describir algo más que evidente, sin embargo, tiene mayor sentido del que aparenta, pues como señalan Querol y Martínez (1996: 118) en los años ochenta se mantenía aún una fuerte tradición académica que distinguía entre *lo enterrado* (vestigios descubiertos mediante excavación) y *lo artístico* (foco de atención de la Arqueología clásica, entendida como la Historia del Arte clásico de la tradición winckelmanniana). Todo esto se encuentra hoy superado en su mayor parte, pero en el contexto académico de 1985 no cabe la menor duda de que definir lo arqueológico sobre la base de la metodología resultaba novedoso.

Por último en este apartado, hay que destacar que la Ley 16/85 establece el *dominio público* para todos los objetos arqueológicos hallados en excavación, remociones de tierra, obras o por azar (art. 44, 1). Desde el punto de vista jurídico esta situación ha suscitado gran interés por varias cuestiones. En primer lugar porque de este modo, los bienes culturales de naturaleza arqueológica gozan de un régimen de protección superior a todos los demás, puesto que el *dominio público* implica la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del bien, además de todas las potestades que el ordenamiento jurídico arbitre para su defensa. Por otra parte, en nuestro régimen jurídico el fundamento del *dominio público* se encuentra en el concepto de *utilidad pública* a excepción de este caso, en que se fundamenta en un criterio completamente nuevo: la mayor necesidad de protección del Patrimonio Arqueológico por su fragilidad, debido a los continuos expolios de yacimientos y otras circunstancias (BARCELONA LLOP, 2000: 141). La relevancia de este tema radi-

ca también en que al *dominio público* le es inherente la *titularidad pública*, y aquí se ha abierto otro problema jurídico a propósito de sobre quién recae esa titularidad. Por lo que se refiere a los hallazgos terrestres se ha creado doctrina y se entiende que la titularidad de aquellos recae sobre las Comunidades Autónomas. No es el caso, sin embargo, de los vestigios submarinos (BARCELONA LLOP, 2000: 149).

3. La Legislación Autonómica

La Constitución española consagra el estado de las autonomías, debido a lo cual se abrió en su momento y continúa todavía un proceso paulatino de descentralización administrativa con la transferencia de una larga serie de antiguas competencias de la administración del estado a las de los gobiernos autónomos, entre otras las correspondientes a la gestión del Patrimonio Histórico y Cultural. El estado se reserva para sí sólo algunas actuaciones como las relativas a la exportación de bienes culturales o la titularidad de los Archivos y Museos estatales. Esta situación ha originado el desarrollo de una amplia legislación en la materia, ya que en este momento la casi totalidad de las Comunidades Autónomas tienen legislación propia.

A grandes rasgos, lo que hacen las leyes autonómicas es desarrollar la Ley 16/85 en aspectos en los que ha quedado un tanto superada por las circunstancias. El amplio progreso en los últimos quince años tanto de la investigación histórica como de todo lo concerniente a la actuación sobre el Patrimonio ha ido creando nuevas situaciones y, en consecuencia, la necesidad de una adecuación normativa a una realidad actual muy diferente de aquella que se vivía en España a mediados de los años ochenta. En este sentido, las leyes autonómicas publicadas entre 1990 y 2000 han ido agregando elementos a la ley del estado y se puede decir que, en mayor o menor medida, tienen un relativo carácter reglamentista. Es decir, se extienden en detalles que debieran ser tratados por los reglamentos que desarrollan las leyes. Una Ley debiera ser tan sólo un marco legal general. Sin embargo, la peculiaridad e importancia de lo que se quiere legislar y proteger, la memoria y el legado de nuestro pasado, relativiza esta cuestión puramente técnica desde el punto de vista jurídico.

En cualquier caso, sea a través de una ley sea a través de reglamentos quedan todavía bastantes cosas por hacer en el plano normativo. El grueso de lo necesario ya existe, pero, por un lado, hay ciertas lagunas y, por otro, están surgiendo necesidades nuevas. Necesidades que aparecen unas veces debido a la aplicación de nuevas metodologías en la gestión y actuación en el Patrimonio, y otras veces debido al propio desarrollo socio-político de los países del llamado Primer Mundo, en donde los estados de derecho están abriéndose a políticas cada vez más activas sobre Patrimonio Natural y Cultural en los campos de la conservación, difusión e inserción del Patrimonio en el desarrollo económico a través de las estrategias de Desarrollo Sostenible. El conjunto de estos hechos impone un marco de actualización legislativa, y en este sentido cobran gran relieve las conclusiones de la *I Reunión Internacional sobre el Patrimonio Arqueológico: modelos de gestión*, celebrada en Valencia (VV.AA., 1995), en las que se advierte sobre una serie de cuestiones fundamentales para la protección del Patrimonio Arqueológico, que son extrapolables al conjunto de

bienes que forman el Patrimonio Histórico y Cultural, siendo la última de ellas la que más nos interesa para lo que estamos tratando:

- a) Concienciar a la sociedad.
- b) Evitar la improvisación en las actuaciones.
- c) Promover la coordinación entre las autoridades y órganos competentes en Patrimonio.
- d) *Revisar periódicamente los Reglamentos para adecuarlos a las necesidades más actuales.*

4. Comentarios¹

A lo largo de estas líneas quiero comentar ciertos aspectos de la actual legislación que pueden resultar incompletos o controvertidos. Puntos que tal vez puedan servir para el debate y la reflexión y que surgieron durante la redacción del Borrador de Anteproyecto de Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de La Rioja, entregado en la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes de la Comunidad Autónoma de La Rioja el 23 de octubre de 2001 (ÁLVAREZ BORGE, ARRÚE, CÁMARA, ELÍAS, GARCÍA POZUELO y SANTOS, 2001). Borrador que con posterioridad fue rechazado y convertido en *documento de trabajo* para la redacción de otro nuevo², de cuyos contenidos no nos hacemos responsables. Por ello quisiera señalar que los párrafos siguientes tienen la única validez de unas reflexiones hechas en alto.

4.1. El Patrimonio Paleontológico y el Patrimonio Histórico y Cultural

De acuerdo con la Ley 16/85 forman parte del Patrimonio Arqueológico “...los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la Historia del hombre y sus orígenes y antecedentes” (art. 40, 1). La Ley parte de la base de que el Patrimonio Arqueológico está formado por aquellos vestigios vinculados a la Historia, entendiéndose por Historia la *Historia del Hombre*, de sus sociedades y de sus culturas. En consecuencia forman parte del PHE los restos geológicos y paleontológicos que tienen que ver con el proceso de hominización, con la Prehistoria más antigua de la Humanidad, e incluso con épocas más recientes, pero no incluye la totalidad de los vestigios geológicos y paleontológicos, ligados a la Historia Natural o a la Historia Geológica de la Tierra, que por consiguiente forman parte del Patrimonio Natural. Esta distinción no sólo está prevista en la ley española 16/85 sino que existe también en la normativa internacional como es el caso de la UNESCO. Sin embargo, algunas

1. Estos comentarios han sido posibles gracias a muchas horas de discusión, mantenidas a lo largo de año y medio entre los miembros del equipo encargado de la redacción del borrador de Anteproyecto de Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de La Rioja. Mi agradecimiento más sincero para los profesores de la Universidad de La Rioja B. Arrúe Ugarte, I. Álvarez Borge y S. Cámara Lapuente, y para el Dr. en Antropología L.V. Elías Pastor.

2. El nuevo borrador de Anteproyecto de Ley ha sido elaborado por la empresa de Madrid ADUTUR (Asesores de Derecho Urbanístico y Turismo). En este momento aún no ha entrado a trámite parlamentario.

comunidades autónomas al desarrollar su propia legislación han incluido todo el Patrimonio Paleontológico en sus leyes sobre Patrimonio Histórico y Cultural, llevadas por una lectura equívoca o forzada de la ley estatal. Extraña situación que ha sido ampliamente tratada por Querol (1995) y por Querol y Martínez (1996: 302-305).

La Comunidad Valenciana (Ley de 1998) incluye en su art. 58, 2 como parte del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico *“los bienes muebles y los yacimientos paleontológicos que tengan interés relevante”*. Las Islas Baleares (Ley de 21 de diciembre de 1998) establecen la figura de Zona Paleontológica como el *‘lugar donde hay vestigios de restos animales o vegetales fosilizados, o no, que constituyan una unidad coherente y entidad propia, definidores de la historia geológica de un lugar determinado’* (art. 6, 7). En ambos casos, de acuerdo con la legislación española vigente y con la propia normativa internacional (UNESCO) se está legislando sobre Patrimonio Natural y no sobre Patrimonio Histórico y Cultural.

Esta anomalía ha llevado a actuaciones por parte de las Comunidades Autónomas de Las Islas Baleares, Valencia y La Rioja como incoar expediente para la declaración de BIC de restos paleontológicos de animales de hace 70.000.000 de años y más, bajo la categoría de *Sitio Histórico*, cuando esta figura está definida en la Ley 16/85 como *“el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico”*. Es cierto que este párrafo puede guardar cierta ambigüedad, pero la definición de lo paleontológico, que forma parte del patrimonio arqueológico, que se detalla en el art. 40, 1 de la LPHE 16/85 no deja lugar a dudas. Asimismo, es preciso tener en cuenta que existe en España una *Ley de Espacios Naturales* que en su art. 16 define los *Monumentos Naturales*, como la figura de tutela de los más relevantes restos paleontológicos anteriores a la Historia del Hombre, y que algunas comunidades autónomas no tienen transferidas las competencias de Medio Ambiente, creándose un conflicto jurídico y competencial añadido.

No obstante, no podemos sustraernos a otras consideraciones en torno a esta cuestión:

- a) La UNESCO es una organización internacional que regula tanto el Patrimonio Cultural como el Patrimonio Natural. Países como Italia, uno de los estados con mayor tradición en legislación sobre Patrimonio Cultural, regulan conjuntamente los Bienes Culturales y Ambientales, e incluso desde el punto de vista administrativo ambos patrimonios dependen de un sólo organismo, el Ministerio para los Bienes Culturales y Ambientales.
- b) Entre los especialistas cada vez son más los que ven menos clara la frontera entre ambos tipos de Patrimonio y abogan por el desarrollo de una nueva doctrina en torno a la noción de *Patrimonio Integral* (ver QUEROL, 1995; y QUEROL y MARTÍNEZ, 1996: 302-305), proponiendo una más que necesaria estrecha colaboración entre Cultura y Medio Ambiente en nuestro país, mientras ambos ámbitos se mantengan separados desde los puntos de vista legislativo y de la organización de la Administración Pública.

Se da el caso de que en La Rioja existen importantes yacimientos de “huellas de dinosaurios” que cuentan con un Centro de Interpretación, tanto la voluntad política como la lógica de las cosas imponía en este caso una adecuación normativa. Durante las discusiones que mantuvimos para la redacción del borrador de Anteproyecto, pensamos que para la inclusión de aquellos yacimientos en una Ley sobre Patrimonio Cultural no existía un impedimento estricto de doctrina científica, al menos en sus aspectos más novedosos, como el que hemos comentado sobre la noción de Patrimonio Integral, pero sí de legislación vigente. Nuestra propuesta fue no proteger el hecho material en sí, el vestigio paleontológico, sino su valor en el contexto de la difusión de la Cultura, como objeto museable y de indudable interés para el desarrollo y la divulgación científica. De acuerdo con aquella idea de Patrimonio Integral y de una concepción amplia de la Cultura³, más adecuada con la actualidad, que incorporara no sólo los elementos vinculados con la historia o la vida del Hombre sino todo aquello que interesa para nuestro total desarrollo intelectual en nuestro contexto social; pero al mismo tiempo tratando de no caer en incongruencias y contradicciones con la legislación vigente. Nuestra propuesta era incluir en el Patrimonio Cultural únicamente aquellos yacimientos paleontológicos excepcionales y de especial relevancia para la difusión de la ciencia, susceptibles de convertirse en espacios museables. Al margen de esto, por supuesto, se proponía mantener una política de colaboración estrecha entre las Direcciones Generales de Cultura y Medio Ambiente con programas conjuntos de actuación, divulgación, creación de rutas turísticas, etc.

4.2. Las actuaciones arqueológicas y su tipología

Éstas apenas se encuentran esbozadas en la ley estatal 16/85 y algunas normas autonómicas ni siquiera las enumeran. Sin embargo, este punto está desarrollado en las Leyes del País Vasco, Galicia, Valencia, Cantabria y Extremadura. En algunas de ellas llama la atención que se incluya la restauración (por ejemplo en Galicia, art. 57, e), pero la práctica pone de manifiesto que a veces ciertas acciones de conservación y restauración en condiciones o con criterios poco adecuados pueden ocasionar la destrucción total o parcial del objeto, simplemente porque este tipo de actuación no está tipificada en las leyes y, por consiguiente, su ejecución no requiere de un permiso especial con informes previos y de resultados, u otro tipo de control administrativo anterior y posterior a la actuación, como ocurre con las excavaciones y prospecciones.

En el borrador incluimos en este apartado también los *levantamientos topográficos* y las *lecturas de paramentos*, recogiendo una de las aportaciones más valiosas de los últimos años a nuestra disciplina, la llamada *Arqueología de la Arquitectura* (VV.AA., 1996). Ésta se viene desarrollando a partir de los años noventa del siglo pasado, pero ninguna de las leyes autonómicas de más reciente publicación la incluye, a pesar de los buenos resultados que está dando tanto en los estudios históricos

3. Precisamente estas consideraciones y otras análogas sobre el Patrimonio Etnográfico influyeron decisivamente a la hora de elegir el nombre para el Anteproyecto: Ley de Patrimonio Histórico y Cultural.

de los edificios como para su conservación y restauración, ya que estas actuaciones incluyen cuestiones referidas al estado de los elementos arquitectónicos y otras de interés para su adecuada salvaguardia. Al mismo tiempo, pretendíamos así evitar actuaciones separadas de arquitectos, arqueólogos y restauradores por falta de coordinación entre personas y equipos como ocurre tantas veces, incluso cuando existen Planes Directores, comportando riesgos innecesarios en la tutela del Patrimonio. A su vez, esto hizo que incluyéramos como parte del Patrimonio Arqueológico las *trazas de monte y dibujos de estereotomía* (RABASA, 2000), al entender que la metodología arqueológica, precisamente vinculada a las lecturas de paramentos, es la más adecuada para su correcta documentación y estudio⁴.

Llegado este punto, habría que plantearse si una tipología de actuaciones arqueológicas tan amplia, y que puede aumentar en el futuro, debe incluirse en las leyes o en los reglamentos, pues a medida que pasa el tiempo y avanza la investigación van surgiendo nuevos tipos que habría que ir añadiendo necesariamente a la normativa legal. Aquí volvemos a una de las ideas iniciales, la necesidad de adaptar cada cierto tiempo las normas a las nuevas circunstancias, y una de las cosas que hay que considerar a este respecto es que transformar una Ley requiere una tramitación más compleja que cambiar un Reglamento.

4.3. La protección de los yacimientos arqueológicos y la *presunción* de su existencia.

El régimen general de protección de los yacimientos arqueológicos de la Ley 16/85 prevé que todos estén protegidos, se encuentren inscritos, catalogados, inventariados o no, siendo la *presunción* de su existencia la clave para esta universalización de la tutela. Como señalan Querol y Martínez, varias leyes autonómicas profundizan este principio cautelando como Andalucía con las *Zonas de Servidumbre Arqueológica* (art. 48) y Cataluña con los *Espacios de Protección Arqueológica* (art. 49), pero aunque constituyen un avance en la salvaguardia del Patrimonio son figuras que no han tenido consecuencias prácticas (QUEROL y MARTÍNEZ, 1996: 172).

También Aragón (Ley de 1999) ha definido las *Zonas de Prevención* como “los espacios donde se presume fundadamente la existencia de restos arqueológicos o paleontológicos” (art. 68). En todos los casos el peso recae sobre la *presunción*, criterio que, sin embargo, la experiencia nos dice que resulta inaplicable y, en consecuencia, ineficaz, como señalan las autoras citadas anteriormente.

Sin duda éste es un tema complejo, cuya solución habría que buscar sobre todo imponiendo nuevas y más medidas cautelares, como hacer obligatorios en todos los casos los informes arqueológicos para las obras con grandes presupuestos o que realizan grandes remociones de tierras, aun en lugares no catalogados o donde ni siquiera se presume la existencia de restos arqueológicos. En todo caso, sería necesario un análisis más pormenorizado de la cuestión para encontrar salidas eficientes.

4. Idea sugerida por la profesora de Historia del Arte de la UR y miembro del equipo de redacción Dña. Begoña Arrúe Ugarte.

4.4. Sobre figuras especiales de protección

Los Parques Arqueológicos existen en Cantabria (art. 89), Canarias (art. 63) y Castilla-La Mancha (art. 18). Desarrollan una idea propuesta en 1986 por el entonces M^o de Cultura, la creación de espacios arqueológicos musealizados que combinen la protección y la difusión del Patrimonio. De aquella propuesta surgió el llamado Plan Nacional de Parques Arqueológicos para promover *“aquellos yacimientos o conjunto de yacimientos que destaquen por la importancia de sus elementos arqueológicos, por su valor histórico, su alto grado de interés científico y educativo y porque su estado de conservación permita su musealización y disfrute, así como la exposición didáctica al público de los elementos principales que lo integren”* (QUEROL, 1993: 11-22). En la actualidad, esta figura se entiende como imprescindible. Castilla-La Mancha, que ya fue pionera al incluirlos en su ley de 1990 (a su vez la primera ley autonómica aprobada tras la del estado), ha sido también la primera comunidad en tener una Ley de Parques Arqueológicos, y se trabaja desde hace tiempo en la creación de una red de Parques de manera que haya uno en cada provincia.

La situación es muy diferente por lo que se refiere a las *Áreas de Reserva Arqueológica*. Tan sólo aparecen en Valencia (art. 66), a pesar de que desde la UNESCO se favorece su creación desde el Convenio de Londres de 1969.

4.5. Los detectores de metales

Sin duda es uno de los temas legislativos más delicados, ya que su tenencia y uso no está regulada en nuestro país, aunque la Convención de Malta de 1992 expresa la necesidad de tomar medidas de control. La Ley 16/85 tiene aquí una laguna grave, que está siendo subsanada en parte por alguna legislación autonómica que prohíbe su uso, así como el de otros aparatos que permitan la detección de restos arqueológicos sin previa autorización administrativa (Madrid, art. 44; Cantabria, art. 78, 2; Extremadura, art. 56). No obstante, son de todos conocidos los problemas que hay para perseguir estos hechos. Querol y Martínez (1996: 250) comentan cómo únicamente se puede denunciar con éxito un expolio cuando el terreno está declarado Zona Arqueológica, está señalizado y se encuentra a la persona en el acto de extraer materiales arqueológicos, algo obviamente casi imposible que hace inoperante la prohibición.

En tanto en cuanto no aparece una legislación específica restrictiva y, probablemente, mejor de carácter estatal, propusimos varias medidas complementarias. Al igual que en las Comunidades Autónomas citadas en el párrafo anterior, la primera, prohibir el uso de detectores de metales y otros aparatos que permitan la detección de restos arqueológicos sin una autorización administrativa previa, pero también autorizar su uso únicamente al director o directores de las actuaciones arqueológicas legales y sólo para el período de tiempo y el lugar para los que se extendiera el permiso de la actuación. Prescribir que la autorización fuera nominal para esas personas implica la necesidad de identificarse a requerimiento de una autoridad competente (un agente de la policía o un técnico del Servicio de Arqueología de la Comunidad

Autónoma). Por último, planteamos prohibir no sólo su uso sino su tenencia en todos los yacimientos arqueológicos, sobre la base legal de equiparar el detector de metales con las armas de fuego, los yacimientos con un coto de caza, al expoliador con un cazador furtivo, y al permiso de detector con los permisos de armas, extrapolando los contenidos de las leyes de caza a la legislación de Patrimonio Arqueológico, de forma que se evitara que estas restricciones pudieran vulnerar el ejercicio de otros derechos civiles. Incluso se podría haber añadido que los establecimientos de venta de este tipo de instrumentos notificaran los datos de los compradores a la Dirección General de Cultura, fórmula paralela a lo que ocurre con la compra de armas. Desde el punto de vista jurídico es una medida cautelar más, ya que puede provocar efectos desmotivadores⁵.

5. Consideraciones finales

En líneas generales se puede decir que en la Europa y la España de los siglos XVIII al XX el desarrollo cultural y el progreso, por una parte, y la protección y legislación sobre Patrimonio, por otra, parecen estar vinculados de una forma muy estrecha. La Ilustración frente al oscurantismo y fanatismo del siglo XVII establece las primeras medidas; luego vendrán los gobiernos liberales y la Desamortización en la primera mitad del siglo XIX; la primera Ley sobre Patrimonio data de 1933, durante la II República; y la actual de 1985 se promulga tras la recuperación del estado de derecho en 1978. No obstante, esto no significa necesariamente la bondad intrínseca del ideario subyacente, como si estuviera aislado de un contexto social y político determinados. La política cultural no es una política *inocente* sino que, en la mayor parte de los casos por no decir en todos, obedece a directrices que vienen marcadas desde el poder establecido con intenciones de índole muy variable.

La política sobre patrimonio durante la Ilustración está vinculada al regalismo (MORA, 1998). La creación de las Comisiones Provinciales es consecuencia de la Desamortización de Mendizábal, que forma parte del proceso de desmantelamiento del Antiguo Régimen y de la incipiente revolución burguesa de la España del siglo XIX. Y en la actualidad, todos conocemos los casos de manipulación del Patrimonio de acuerdo con intereses más o menos espurios. Por lo que se refiere al Patrimonio Arqueológico quizá lo más evidente es el tema inmobiliario y de grandes obras, ligado a las tradicionales políticas desarrollistas, muy en especial de los años 50-70, aunque también conocemos buenos ejemplos en los años 80 del pasado siglo. Sin embargo, otros temas, igual de relevantes, se encuentran más solapados y en ocasiones pueden pasar desapercibidos, como los vinculados a la legitimación histórica de las *naciones*, de determinadas identidades culturales ancestrales, cuyas raíces se hunden en lo más profundo de una particular, falsa y mitificada 'Historia patria', de acuerdo con las necesidades de justificación de una situación actual, que oscila entre las doctrinas retroalimenticias del irredentismo nacional central y de la irreductibili-

5. Ideas sugeridas por el profesor de Derecho Civil de la UR D. Sergio Cámara Lapuente, miembro y coordinador del equipo de redacción del borrador.

dad nacional periférica. Manipulación que se plasma, por ejemplo, en políticas solapadas de apoyo a la arqueología romana, que unifica, o a las arqueologías prehistórica y medieval, que desunen, siendo especialmente clamorosa la situación de la Arqueología prehistórica, al darse la circunstancia de que en la Prehistoria no existían ni las patrias ni los patriotas.

No obstante, no todo van a ser pegas y hay que reconocer que el desarrollo del actual marco legislativo español ha propiciado un vuelco total respecto a una situación anterior de casi total desprotección. Una de las consecuencias más notables de la Ley 16/85 ha sido el desarrollo de la *Arqueología de Urgencias* y de la *Arqueología Urbana*. Campos de actuación prácticamente desconocidos hasta mediados de los años 80, que en la actualidad cuentan con magníficos ejemplos en Tarragona, Mérida, Valencia, Cartagena o Zaragoza, entre muchos otros. Este tema está, a su vez, vinculado a la aparición de empresas de Arqueología, de Gestión del Patrimonio, a las figuras de los arqueólogos municipales y de las Comunidades Autónomas, y desde luego va unido a una cuestión capital que es la mayor valoración del Patrimonio Arqueológico, que se vive en líneas generales en este momento, gracias a su inclusión en la vida cotidiana a través del paisaje urbano. Es cierto que la práctica de la Arqueología de Urgencias ha traído problemas en cuanto a la investigación, los materiales, su conservación, publicación adecuada y otros inconvenientes, que hay que ir salvando con el desarrollo de estrategias adecuadas. Sin embargo, no es menos cierto que con anterioridad no existían estas dificultades, sencillamente porque la mayor parte de los yacimientos arqueológicos carecían de la debida protección.

Asimismo, la Arqueología urbana está ligada a otra cuestión, el mayor impacto del Patrimonio Arqueológico en grupos sociales amplios, involucrando a sectores cada vez más numerosos de población, situados al margen de la Arqueología profesional. Los vestigios arqueológicos como elementos de difusión de la Cultura son una realidad en ascenso, que hace quince o veinte años era prácticamente desconocida. A esta situación contribuyen, entre otras muchas ideas, la musealización de yacimientos, la creación de Parques e Itinerarios Arqueológicos o las Aulas Arqueológicas y los Talleres Didácticos. Prueba del panorama que se está generando en los últimos años en nuestro país es, por ejemplo, la publicación del número monográfico 57, 2 de 2000 de la revista *Trabajos de Prehistoria*, en el que a lo largo de sus artículos se analizan cuestiones que eran ajenas a la arqueología anterior a la ley 16/85, pero que hoy están a la orden del día, como la *puesta en valor*, el *conservar para mostrar*, *reconstruir para comprender* o la *rentabilidad social del patrimonio arqueológico*. Se podría decir que la inserción del trabajo y la investigación arqueológicos en el tejido social ha sido una necesidad y también una demanda que hace apenas veinte años se reservaba a los grandes conjuntos monumentales, pero que en este momento se ha convertido en una prioridad para todos.

No quisiera pintar un cuadro idílico, queda aún mucho por hacer y existen graves lagunas para un perfecto desarrollo de la política de protección del Patrimonio Arqueológico, como la falta de una titulación universitaria o una más que necesaria profesionalización de los arqueólogos. Carencias puestas tantas veces de manifiesto (ver QUEROL y MARTÍNEZ, 1996: 49-60).

Para terminar, es obligado mencionar una realidad en estrecha relación con el punto anterior, el uso de recursos culturales como los yacimientos arqueológicos para crear marcos de Economía Sostenible en zonas poco desarrolladas económicamente o en declive. Lo que nos lleva al que tal vez es uno de los temas de más actualidad: Patrimonio y Desarrollo Económico. Punto que forma parte desde hace algún tiempo de los contenidos de las carteras de los ministros de la UE, barajándose como una de las alternativas fundamentales para el futuro desarrollo de la Europa del siglo XXI junto con las altas tecnologías.

En los últimos años ha comenzado a ser arrinconada la concepción *desarrollista* del ‘progreso’, característica de los años 50/60 del siglo XX, que permitía todo tipo de arbitrariedad con el Patrimonio Cultural en aras del desarrollo económico. Por el contrario, poco a poco, se ha ido imponiendo un ideario nuevo en torno a la conservación del Patrimonio Natural y Cultural, y hoy son estas propuestas las que aparecen vinculadas a la idea de *progreso* hasta el punto de que, para evitar equívocos con los contenidos tradicionales de los términos que utilizamos, no hablamos de *política conservadora* del Patrimonio sino de *política conservacionista*, haciendo uso de nuevos vocablos.

El hecho es que a comienzos del siglo XXI la población de los países más ricos cuenta con una mayor formación y tiempo libre que hace algunas décadas, lo que está en el origen de nuevas demandas de un turismo alternativo y de ocio activo, volcadas en ámbitos diversos, uno de los cuales es el Patrimonio Cultural. En otras palabras, lo cultural se está convirtiendo en un bien de consumo cada vez más solicitado, lo que, entre otros componentes, ha conducido a entender las posibilidades que tienen ciertos vestigios arqueológicos para convertirse en recurso económico. En cualquier caso, siempre en equilibrio con la necesaria protección del bien, de forma que no se ponga en peligro su propia existencia, aún partiendo de la base de que las personas que generan esta demanda son grupos reducidos que tienen poco que ver con el turismo de masas (ver GONZÁLEZ MÉNDEZ, 2000).

Como comentaba más arriba esta situación entronca con la llamada *Estrategia del Desarrollo Sostenible* del Congreso de Río de Janeiro de 1992. Más tarde apareció la propuesta de *turismo sostenible* de la Conferencia Internacional sobre Biodiversidad y Turismo de Berlín de 1997, donde se propuso un turismo ponderado que integrase consideraciones de tipo cultural, socioeconómico y medioambiental, partiendo de la base de que el turismo será en el III milenio el sector económico más importante del mundo, por contar con las previsiones más altas de crecimiento a medio y largo plazo. Fue una idea semejante a la de *turismo duradero*, expuesta en la Recomendación R94/7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 1991, en la que se dice que: “*las actividades y las instalaciones turísticas deben respetar, a escala de la naturaleza, las características y la capacidad de acogida del medio natural y social donde se implanten, así como los recursos naturales, el paisaje y el patrimonio histórico y arqueológico, y la identidad cultural del lugar contemplado*”.

En nuestro caso, si tenemos en cuenta que el turismo cultural en España, según datos de 1995, supuso 956.000 desplazamientos, y que La Carta de Turismo Cultural de 1998, adoptada en Sydney a propuesta del ICOMOS, considera que el turismo es un importante vehículo para la conservación del patrimonio (MARTÍN MATEOS,

2000), resulta que contamos con todos los elementos necesarios para estimular desde las administraciones públicas una política cultural que entienda el Patrimonio como una vía más para el desarrollo regional, siempre que sea en equilibrio con el Patrimonio Natural, que contribuya también la empresa privada, que existan una buena gestión, una actualización constante de los recursos de difusión y concordancia con el respeto y la conservación adecuada del legado de nuestro pasado, y sin que se pierda el rigor del análisis y de la investigación científica (ver JIMENO, 2000: 191; ROLLA, 2000: 27).

Normativa estatal y autonómica

Ley 16/85, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha
Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco
Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía
Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Cultural Catalán
Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio Cultural de Galicia
Ley 4/1998, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural Valenciano
Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid
Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria
Ley 12/1998, de 21 de diciembre, de Patrimonio Histórico de Baleares
Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio Cultural Aragonés
Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias
Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura
Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural del Principado de Asturias
Ley 4/2001, de 10 de mayo, de Parques Arqueológicos de Castilla-La Mancha

Bibliografía

- BARCELONA LLOP, J. 2000. "El dominio público arqueológico", *Revista de Administración pública*, 151, Madrid.
- ÁLVAREZ BORGE, I., ARRÚE, B., CÁMARA, S., ELÍAS, L.V., GARCÍA POZUELO, D. y SANTOS, J.A. 2001. *Memoria al Borrador de Anteproyecto de Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de La Rioja*, Logroño.
- GARCÍA-ESCUADERO, P. y PENDAS, B. 1986. *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español*, Madrid, M^o de Cultura.
- GONZÁLEZ MÉNDEZ, M. 2000. "Memoria, Historia y Patrimonio: hacia una concepción social del Patrimonio", *Trabajos de Prehistoria*, 57, 2, Madrid.
- JIMENO, A. 2000. "Numancia: pasado vivido, pasado sentido", *Trabajos de Prehistoria*, 57, 2, Madrid.
- MATARÁN, J.A., COLMENARES, P., HERNÁNDEZ MOYANO, J. y LÓPEZ GALÍNDEZ, D. 1996. *Normativa sobre el Patrimonio Histórico Cultural*, M^o. de Cultura, Madrid.
- MARTÍN MATEO, R. 2000. "El binomio turístico-cultural", *Patrimonio Cultural y Derecho*, 4, Madrid.

- MORA, G. 1998. *Historias de Mármol. La Arqueología clásica española en el siglo XVIII*, Anejos del AEA, XVIII, Madrid.
- QUEROL, M.A. 1993. "Filosofía y concepto de Parque Arqueológico", en Seminario de Parques Arqueológicos, M^o. de Cultura, Madrid.
- QUEROL, M. A. 1995. "Patrimonio cultural y Patrimonio natural: ¿una pareja imposible?", en *Homenaje a la Dra. Milagro Gil-Masarell, Extremadura Arqueológica*, V, Cáceres.
- QUEROL, M.A. y MARTÍNEZ, B. 1996. *La gestión del Patrimonio Arqueológico en España*, Madrid.
- RABASA, E. 2000. *Forma y construcción en piedra: de la cantería medieval a la este-reotomía del siglo XIX*, Madrid.
- ROLLA, G. 2000. "Nuevos perfiles de la noción constitucional de bien cultural y ambiental", *Patrimonio Cultural y Derecho*, 4, Madrid.
- TORTOSA, T. y MORA, G. 1996. "La actuación de la Real Academia de la Historia sobre el Patrimonio Arqueológico: ruinas y antigüedades", *Archivo Español de Arqueología*, 69, Madrid.
- VV.AA. 1995. *Actas de la I Reunión Internacional sobre el Patrimonio Arqueológico: modelos de gestión*, Valencia.
- VV.AA. 1996. *Archeologia dell'Architettura*, sup. *Archeologia Medievale*, 1, Floren-cia.