

ZUBÍA	15	113-120	Logroño	1997
-------	----	---------	---------	------

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PATRIMONIO PALEONTOLÓGICO EN ESPAÑA. MEDIDAS Y SOLUCIONES

G. Meléndez*
M. Soria*

RESUMEN

El desarrollo de las leyes que regulan la protección del Patrimonio Paleontológico en España hasta el momento (Ley de Patrimonio Histórico-Artístico y Ley de Espacios Naturales Protegidos) ha sido muy desigual en las Comunidades Autónomas de España, existiendo una clara falta de uniformidad en la denominación de los yacimientos objeto de protección y una escasa aplicabilidad a la Paleontología de las figuras legales existentes. Se propone como paso previo para lograr una uniformización, la creación de una figura informal de carácter paleontológico, El Punto de Especial Interés Paleontológico (PEIP) de aplicación a todo el territorio nacional, y la actuación de la Sociedad Española de Paleontología como órgano consultivo en el proceso de definición de yacimientos protegidos.

Palabras clave: Patrimonio Paleontológico, Legislación.

The main laws regulating the protection of Paleontological Heritage in Spain, i.e. the Historical Heritage Law and the Law of Protected Natural Areas have, so far, undergone a very uneven development in the different autonomous communities of the country. The reason for this lies in two main drawbacks: the lack of uniformity in the new legal status applied to the palaeontological sites and the inappropriateness of the existent legal denominations for Palaeontology. As a first step for a wider agreement and uniformity, the creation of a non-formal, specifically palaeontologi-

* Dpto. de Geología (Paleontología). Universidad de Zaragoza. 50009 Zaragoza.

cal, status is proposed, the Poit of Special Palaeontological Interest (PEIP), applying throughout the whole country; and the definition of the Spanish Palaeontological Society (SEP) as the main advisory institution in establishing the protected palaeontological sites.

0. INTRODUCCIÓN

El Patrimonio Paleontológico se ha convertido en motivo de atención y de preocupación creciente para la comunidad científica y para las autoridades políticas. Desde que las competencias en materia de Cultura han sido transferidas progresivamente a las Comunidades Autónomas, éstas han comenzado a preocuparse por un tema al que hasta entonces se le había dedicado escasa atención: la necesidad de proteger del posible expolio y destrucción los yacimientos paleontológicos de mayor importancia en cada región. Dicha necesidad se ha traducido generalmente en dos conjuntos de acciones por parte de las administraciones autonómicas.

(1) La elaboración, más o menos avanzada, de un inventario paleontológico de la región. Algunas comunidades han comenzado, hace ya bastantes años, la elaboración de la "carta paleontológica", cuyo objeto es básicamente el de catalogar y sintetizar los datos existentes sobre todos los yacimientos paleontológicos conocidos (publicados) en la comunidad correspondiente.

(2) La adaptación y el desarrollo a nivel regional de las leyes nacionales en las que se hace una mención más o menos explícita del Patrimonio Paleontológico. Estas leyes son dos, básicamente: la Ley de protección del Patrimonio Histórico-Artístico, de 1985, y la Ley de Espacios Naturales Protegidos, de 1989. En ambas leyes existen una serie de figuras legales que podrían teóricamente acoger a un yacimiento paleontológico como un punto o un área especialmente protegido. En la Ley de Patrimonio, la figura de Bien de Interés Cultural (B.I.C.), y en la Ley de Espacios Naturales Protegidos, la figura de Parque, Parque Natural, y, especialmente la de Monumento Natural.

1. PROBLEMÁTICA ACTUAL

La falta de costumbre en algunos casos y la falta de paleontólogos en las administraciones locales, o el distanciamiento general de los paleontólogos hacia estos problemas, ha hecho que estas figuras legales hayan tenido una escasa o nula proyección sobre los yacimientos paleontológicos. Por otra parte las denominaciones, o las modalidades por las que un lugar o un yacimiento podría ser acogido en una de estas figuras legales guardan escasa relación con la Paleontología. Así, un Bien de Interés Cultural puede ser definido bajo la modalidad de *Sitio histórico*, denominación más adecuada para monumentos históricos, o bien de *Zona arqueológica*, obviamente más adecuada para yacimientos arqueológicos. Algo parecido ocurre con las figuras legales existentes en la Ley de Espacios Naturales Protegidos, si bien en este caso la figura de *Monumento natural* parece una figura legal que podría

cubrir adecuadamente la protección de un yacimiento paleontológico (Meléndez y Soria, 1993; Soria y Meléndez, 1993; Soria *et al.*, 1995).

A este respecto algunas comunidades autónomas han comenzado a definir algunas figuras legales de ámbito regional que contemplen más específicamente la protección del patrimonio natural (paleontológico, biológico, paisajístico, etc.). Esto está trayendo como consecuencia, la proliferación excesiva de figuras legales de extensión puramente local y una poco deseable diversidad de denominaciones para lo mismo.

En un trabajo reciente (Soria *et al.*, 1995), se muestra de forma resumida la situación de la legislación española sobre protección del patrimonio paleontológico en las comunidades autónomas. En este último año se han producido algunas modificaciones a este marco legal mediante la aprobación de leyes autonómicas y decretos que regulan la protección del patrimonio paleontológico, definiendo en algunos casos figuras específicamente paleontológicas. Este caso ya contaba con el precedente de la comunidad autónoma de Cataluña, que en 1992 había establecido la figura de Zona paleontológica, dentro del marco de la Ley de Patrimonio. A este respecto es interesante señalar la declaración reciente (resolución de 18 de diciembre de 1995) de un yacimiento paleontológico como Bien de Interés Nacional, con la categoría de *Zona Paleontológica* el yacimiento de vertebrados de *Els Casots* en Subirats.

Las siguientes comunidades autónomas han aprobado alguna ley o han establecido figuras de carácter paleontológico. Dentro de la Ley de Patrimonio son:

Cantabria: Decreto 51/1996 de 10 de junio, que establece el reglamento de actuaciones arqueológicas.

Este decreto deroga el existente anteriormente en esta comunidad autónoma (Decreto 72/1985), sin que el tratamiento de la paleontología haya sido desligado de la arqueología ni sea objeto de mención específica.

Galicia: Ley 8/1995 de 30 de octubre, de Patrimonio Cultural de Galicia, en la que se define la figura de Bien de Interés Cultural con la categoría de *Zona Paleontológica*.

Comunidad Valenciana: Resolución de 21 de marzo de 1996 que regula el depósito de materiales obtenidos en actividades arqueológicas y paleontológicas. Esta normativa complementa la orden de 31 de julio de 1987, que regulaba las actividades arqueológicas sin hacer mención a las paleontológicas. El hecho de que en esta resolución aparezca mencionada la Paleontología supone un avance significativo.

En el momento actual se encuentra en trámite de resolución la definición de una figura específicamente paleontológica dentro de la Ley de Patrimonio. Esta figura, *Sitio Paleontológico*, sería correlativa a la de *Sitio Histórico*, del mismo modo que *Zona Paleontológica* sería correlativa de la *Zona Arqueológica*.

Dentro de la ley de Espacios Naturales Protegidos, se han producido las siguiente modificaciones:

Navarra: Ley 9/1996 de 17 de junio que regula los Espacios Naturales de Navarra. En ella se contemplan 7 figuras diferentes relativas a la protección del Patrimonio Geológico y Paleontológico. Este último se encuentra recogido dentro de la figura de *Monumento Natural*. Esta ley resulta más apropiada que la aplicada hasta el momento (Ley 6/1987 de 10 de abril) de carácter básicamente urbanístico.

Comunidad Valenciana: Ley 11/1994 de 27 de diciembre de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana. Esta ley establece 7 figuras legales relativas al patrimonio. De entre ellas, las de *Monumento Natural* incluye textualmente la protección de yacimientos paleontológicos. Como en muchos otros casos, la ley autonómica se limita a reproducir el texto de la ley nacional en esta materia.

Comunidad Autónoma	Ley de patrimonio	Otras Normativas (excavaciones)	Figura de protección Paleontología	Ley Espacios Naturales	Figura de protección Paleontología/Geología
Andalucía	Ley 1/1993		No tiene	Ley 2/1989	PN, MN, PjN
Aragón		Decreto 6/1990	SH, ZA (Ley 16/1985)		P, MN (Ley 4/1989)
Asturias		Decreto 64/1986	SH, ZA (Ley 16/1985)	Ley 5/1991	PN, MN
Baleares		Orden 10/5/1986	SH, ZA (Ley 16/1985)	Ley 1/1984 Ley 1/1991	PN, MN, AEP
Canarias			SH, ZA (Ley 16/1985)	Ley 12/1994	PN, MN
Cantabria		Decreto 51/1996	SH, ZA (Ley 16/1985)		P, MN (Ley 4/1989)
Castilla-León		Decreto 37/1985	SH, ZA (Ley 16/1985)	Ley 8/1991	P, MN
C.-La Mancha	Ley 4/1990		SH, ZA		P, MN (Ley 4/1989)
Cataluña	Ley 9/1993		Zona Paleontológica	Ley 12/1985	Reserva Natural Parcial
Extremadura			SH, ZA (Ley 16/1985)		P, MN (Ley 4/1989)
Galicia	Ley 8/1995	Decreto 62/1989	Zona Paleontológica		P, MN, (Ley 4/1989)
Madrid		Orden 24/6/1986	SH, ZA (Ley 16/1985)		P, MN (Ley 4/1989)
Murcia		Decreto 180/1987	SH, ZA (Ley 16/1985)	Ley 4/1992	P, MN (Ley 4/1989)
Navarra		Decreto 218/1996	SH, ZA (Ley 16/1985)	Ley 9/1996	PN, MN
País Vasco	Ley 7/1990		ZA	Ley 16/1994	Biotopo protegido
La Rioja			SH, ZA (Ley 16/1985)		P, MN (Ley 4/1989)
Valencia		Orden 31/7/1987 Resol. 21/3/1996	SH, ZA (Ley 16/1985)	Ley 11/1994	P, MN

Fig. 1: Desarrollo legislativo y normativo de las Comunidades Autónomas en España en materia de protección del Patrimonio Geológico y Paleontológico. (Modificada de Soria *et al.*, 1996). ZA: Zona Arqueológica, SH: Sitio Histórico, P: Parque, PN: Parque Natural, AEP: Áreas de Especial Protección, RN: Reserva Natural, MN: Monumento Natural.

1.1. Ordenación del territorio y urbanismo

El desarrollo legislativo y normativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo abre una nueva vía para la protección del patrimonio geológico y paleontológico. Las leyes de ordenación del territorio y las normas subsidiarias municipales son los instrumentos básicos de protección en los que se contemplan estos aspectos. Estas normativas, generalmente, asimilan el tratamiento del patrimonio geológico y paleontológico de las legislaciones que existen en esta materia, es decir las leyes de patrimonio histórico y la de espacios naturales.

La aplicación de esta normativa se ha mostrado efectiva en algunas comunidades como las del Madrid y La Rioja. En esta última se ha aprobado un plan especial de protección de icnitas (Resolución 5/12/1995).

2. EXCAVACIONES PALEONTOLÓGICAS: NORMATIVAS Y EL TRABAJO DE LOS PALEONTÓLOGOS

Al contrario de lo ocurrido con el desarrollo legal, las normativas sobre excavaciones y prospecciones paleontológicas en las comunidades autónomas han experimentado una rápida puesta al día y una expansión en los últimos diez años que ha amenazado con bloquear el trabajo de investigación de los paleontólogos. En síntesis, dichas normativas, existentes ya en la mayoría de las comunidades, establecen que el patrimonio paleontológico existente en el territorio de cada comunidad, es propiedad de la misma (no de los investigadores que lo estudian) y toda excavación y prospección paleontológica programada en dicho territorio debe ser notificada a la autoridad política y autorizada por medio del permiso administrativo correspondiente. La realización de excavaciones o prospecciones por los paleontólogos sin los preceptivos permisos pone a éstos en una incómoda posición de “delincuentes potenciales” y los expone a las correspondientes sanciones administrativas.

La actitud de los paleontólogos ante esta situación ha ido pasando en los últimos años del escepticismo inicial a la alarma y a la reticencia más o menos declarada ante las posibles iniciativas por parte de las sociedades científicas (SGE, SEP) en este sentido, tales como las propuestas de promover la realización de un inventario de yacimientos paleontológicos en las distintas regiones, en coordinación con los gobiernos autónomos, o también, la de intervenir directamente en el desarrollo autonómico del marco legal nacional mediante la propuesta de un figura de carácter netamente paleontológico. En todos los casos, en los debates planteados, se ha puesto en evidencia la falta de conciencia sobre el problema y la reticencia ante la propuesta de desarrollo de la legislación sobre protección. Las respuestas negativas y el bloqueo general a los debates ha venido siempre por la consideración por parte de los paleontólogos de que la intervención de la administración en la definición e inventario del patrimonio paleontológico no impediría su expolio (incluso lo facilitaría en algunos casos, al mostrar o hacer pública la lista de los yacimientos más importantes) al tiempo que dificultaría la labor de investigación de los paleontólogos al prohibir o exigir complicados permisos administrativos para realizar las excavaciones.

Desgraciadamente en los últimos tiempos no han sido infrecuentes las noticias en la prensa sobre conflictos entre los investigadores y la administración por no haber solicitado el adecuado permiso para realizar dicha excavaciones.

3. ACTITUDES Y MEDIDA ANTE EL FUTURO

Sin embargo, el ignorar esta situación y los problemas derivados de la exigencia de los permisos de excavación no llevará a nada más que a encontrarnos con la misma situación, más agudizada, dentro de un tiempo. O a que las consejerías de Cultura, o de Agricultura, o la que corresponda, en cada comunidad autónoma, acaben desarrollando la Ley de Patrimonio o la de Espacios Naturales Protegidos creando figuras legales relativas al paisaje, a la biodiversidad, o a los yacimientos arqueológicos, olvidando los yacimientos paleontológicos. En la actualidad, aunque un yacimiento pueda aparecer reseñado en un Estudio de Impacto Ambiental (Real decreto 1131/88 del Reglamento sobre Evaluación de Impacto Ambiental) su protección siempre quedará como una mera recomendación al no gozar los yacimientos en cuestión, de un "status" legal definido. En todos los casos, es evidente que la defensa previa de dichos puntos y áreas habría podido ser realizada sobre una base mucho más sólida si estos puntos hubieran sido declarados dentro de alguna figura legal de las existentes, o una figura paleontológica particular.

4. FIGURA ESPECÍFICAMENTE PALEONTOLÓGICA

La propuesta de erigir una figura específicamente paleontológica, en principio de carácter informal, pero con vocación de servir de base para una figura legal uniforme en un futuro próximo, ha sido planteada y publicada en diversas ocasiones (Meléndez y Soria, 1993; Soria y Meléndez, 1993). El Punto de Especial Interés Paleontológico (P.E.I.P.) se aplicaría a cualquier yacimiento (afloramiento, corte, ...) que por su especial relevancia (contenido fosilífero, etc.) merezca ser preservado y protegido de cualquier tipo de agresión y por supuesto, sujeto de una especial vigilancia contra el expolio. El P.E.I.P. puede surgir como una figura informal dentro de cualquier sociedad científica, como la Sociedad Española de Paleontología, por boca de la correspondiente comisión de patrimonio. La propuesta de puntos de interés candidatos a tal denominación correspondería a los paleontólogos interesados. La tramitación de estas propuestas correspondería a la Comisión de Patrimonio de la Sociedad. La aceptación y declaración de dichos puntos, visto el informe favorable de la comisión, correspondería a la Sociedad, por medio de su junta directiva. Esta haría pública periódicamente (durante la asamblea anual, por ejemplo) la lista de yacimientos declarados P.E.I.P.

La importancia de esta figura radica por un lado en que, aun siendo informal y careciendo por el momento del *status* legal reconocido, agruparía todos los puntos que deben ser protegidos, según el criterio de los paleontólogos, y avalados por la Sociedad Española de Paleontología. La Sociedad cumpliría un papel fundamental

de órgano asesor y consultivo de cara a las administraciones públicas. Por otro lado, la lista de puntos de interés (P.E.I.P.s) pasaría a constituir desde su nacimiento, la base de datos real sobre la que se podrían apoyar las administraciones a la hora de proponer los puntos como Bien de Interés Cultural, o Parque Natural, o Monumento Natural, o de crear una figura legal de carácter netamente paleontológico. El momento en que la Administración tuviera que consultar a la Sociedad (y a la lista de P.E.I.P.s) para declarar un yacimiento como zona protegida sería admitir implícitamente el *status* legal del P.E.I.P.

5. EL INVENTARIO DEL PATRIMONIO Y LOS PERMISOS DE EXCAVACIÓN

Otra de las funciones indirectas, o de las posibles consecuencias beneficiosas de la definición de los P.E.I.P. sería que éstos podrían contribuir a paliar en cierta medida los problemas derivados de la confusión actual que existe respecto al patrimonio paleontológico y a los permisos de excavación. Resulta obvio que los gobiernos de las comunidades autónomas están tomando, o han tomado ya, conciencia de que deben tomar a su cargo la protección efectiva del patrimonio paleontológico. Independientemente de la, hasta el momento escasa, declaración de algún yacimiento excepcional como punto protegido bajo una figura legal, las acciones emprendidas por algunas de las comunidades autónomas (cada vez más según los datos recientes), son fundamentalmente: la realización de un inventario de yacimientos paleontológicos de la región, y la vigilancia y el control efectivo sobre los trabajos y las excavaciones paleontológicas en la región correspondiente.

Y ante estas dos medidas, ya bastante extendidas en el territorio nacional, nos encontramos con el problema de la indiferencia de los paleontólogos que justifican su condición de profesores universitarios, investigadores beneficiarios de un proyecto de investigación concedido por un organismo nacional o internacional, etc. Estos argumentos, si bien está claro que nos capacitan para investigar, no lo es que nos capaciten para realizar excavaciones o muestreos en un terreno para el que una autoridad política regional ha establecido una regulación que exige la obtención de un permiso administrativo. Del mismo modo, los investigadores, por su mera condición, tampoco ostentan la propiedad del material paleontológico obtenido y estudiado, que, en buena lógica, deberá acabar siendo depositado en el museo, laboratorio o centro que establezca la autoridad correspondiente. Este punto se presta, es cierto, a interpretaciones diversas y a debates aún no cerrados.

Ante la necesidad de planificar las campañas de campo con anterioridad y a solicitar los preceptivos permisos de excavación, los paleontólogos pueden, no obstante, intentar rentabilizarla, o hacerla en lo posible más efectiva. La vigilancia hoy estricta e indiscriminada sobre toda persona que realiza muestreos paleontológicos en cualquier punto, podría ser dirigida con mayor efectividad hacia aquellos puntos que, efectivamente, requieran una mayor protección, previamente declarados Puntos de Especial Interés Paleontológico (P.E.I.P.) por la Sociedad.

6. CONCLUSIONES

La legislación reguladora de la protección del patrimonio geológico y paleontológico se va desarrollando lentamente en las comunidades autónomas que componen el Estado español. En el caso del patrimonio paleontológico, las figuras legales existentes resultan claramente insuficientes e inapropiadas, tanto por su definición como por el proceso de tramitación. Esto ha traído como consecuencia que el número de yacimientos paleontológicos protegidos legalmente en la actualidad sea prácticamente inexistente. La creación de una figura de carácter netamente paleontológico, el Punto de Especial Interés Paleontológico (P.E.I.P.), aunque en principio informal, resulta necesaria como paso previo de uniformización y como base de datos fundamental sobre la que elaborar la lista de yacimientos protegidos legalmente. En este proceso la Sociedad Española de Paleontología debe erigirse en órgano consultivo fundamental, elaborando primero la lista de yacimientos de interés o P.E.I.P.s, y posteriormente como organismo asesor ante las instituciones políticas, de cara a la declaración de yacimientos como cualquiera de las figuras legales existentes.

7. AGRADECIMIENTOS

Los estudios sobre patrimonio han sido realizados en el marco de sendas becas de investigación concedidas a uno de los autores (M.S.) por el Instituto de Estudios Turolenses (CSIC, Teruel) y por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Los autores desean agradecer asimismo a Margarita Belinchón (Museo Paleontológico, Valencia) su información sobre la Comunidad Valenciana.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Meléndez, G., Soria, M. 1994. *Geological and landscape conservation*. D. O'Halloran et al. eds. Geol. Soc. London: 329-334.
- Soria, M., Meléndez, G. 1993. *Com. IX Jornadas Paleontología* González Donoso ed.: 79-84.
- Soria, M.; Meléndez, G., Page, K.N. 1996. *Com. I Reunión Nacional de la Comisión de Patrimonio Geológico*. *Geogaceta* 19: 207-210.