La protección del patrimonio arqueológico navarro y su normativa aplicable

M.ª Inés Tabar Sarrías
Jesús Miguel Fortún Pérez de Ciriza

1. Generalidades.

2. Legislación básica aplicable a la protección del patrimonio arqueológico.

3. La actual gestión arqueológica ante los instrumentos de planeamiento.

4. Decreto Foral 229/1993, de 19 de julio, por el que se regulan los Estudios sobre Afecciones Medioambientales de los planes y proyectos de obras a realizar en el medio natural.

5. Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

6. Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de reforma de las infraestructuras agrícolas.

7. Bases para una adecuada gestión arqueológica.

8. Conclusiones.

1. Generalidades

El Patrimonio Arqueológico suele verse afectado continuamente por diversos proyectos de obras o infraestructuras, tanto públicas como privadas, las cuales producen en él daños irreversibles. La protección y conservación de dicho patrimonio exige la aplicación de todos los instrumentos legales vigentes, mientras no exista una «conciencia arqueológica» en todos los estamentos con él relacionados.

Para un desarrollo armónico del urbanismo, a toda obra o infraestructura debe preceder el correspondiente planeamiento urbanístico. Por lo tanto, el momento de elaboración de los diferentes instrumentos de planeamiento (tanto instrumentos de ordenación del territorio, como planeamientos urbanísticos municipales) es el adecuado para sentar las bases de la protección y conservación del Patrimonio Arqueológico.

Por otra parte, los trabajos necesarios para llevar a cabo las concentraciones parcelarias suponen significativas modificaciones del paisaje rural, por lo que conllevan de cambios en el territorio: eliminación de antiguos caminos y creación de otros nuevos, modificación total del parcelario, explanación de algunos terrenos y recrecimiento de otros con aportes de tierra de distintas procedencias, etc. Todas estas actuaciones afectan de una manera directa a nuestro Patrimonio Arqueológico, archivado en la tierra, y modifica los datos que la propia tierra nos da sobre su existencia.

En algunas zonas el afloramiento de materiales arqueológicos en superficie: sílex, cerámicas, estructuras arquitectónicas, etc., sean de la época que sean, nos hacen conocer la dispersión de los asentamientos antiguos, según las distintas formas de subsistencia. En otras ocasiones el parcelario se ha mantenido igual desde época romana, las centuriaciones, y nos permite estudiar las formas antiguas de reparto agrícola y entender su economía y mentalidad. La

creación de caminos ha respondido siempre a la necesidad de establecer relaciones de vecindad más o menos estables y la elección de las zonas más adecuadas para su implantación responde a distintos criterios según las distintas épocas culturales: facilidad de su mantenimiento, defensa, etc. Todos estos datos para un mejor conocimiento de nuestro pasado desaparecen si al plantear la realización de las concentraciones parcelarias no se tiene en cuenta su existencia.

Para proteger el Patrimonio Arqueológico en el suelo no urbanizable, que es el que se ve afectado por el proceso de concentración parcelaria, es necesario, en primer lugar, conocer exactamente qué restos de este Patrimonio se conservan en cada una de las zonas concretas en las que se va a actuar. Este conocimiento básico viene dado por la realización de prospecciones arqueológicas sistemáticas en las zonas a concentrar, que permitirán cuantificar y cualificar dicho Patrimonio.

2. Legislación básica aplicable a la protección del patrimonio arqueológico

La Constitución española de 1978 establece en su artículo 46 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". De acuerdo con nuestra actual estructura autonómica, Navarra tiene competencia exclusiva sobre el "patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de las facultades del Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación", según lo dispuesto en el artículo 44.9 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Las competencias sobre Patrimonio Arqueológico han sido asumidas por todas las Comunidades Autónomas, de las que algunas han aprobado la correspondiente ley desarrolladora [1]:

- 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, del Patrimonio Cultural Catalán.

- Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia.

Navarra todavía no ha efectuado el desarrollo legislativo de tales competencias, siendo de aplicación, con carácter subsidiario, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, además de alguna normativa aprobada mediante Decreto Foral [2].

Respecto a la conservación y protección del Patrimonio Arqueológico, existen una serie de disposiciones legales forales de especial importancia:

- Decreto Foral 229/1993, de 19 de julio, por el que se regulan los Estudios sobre Afecciones Medioambientales de los planes y proyectos de obras a realizar en el medio natural.

- Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante LFOTU). Clasifica los diferentes tipos de suelo, estableciendo las distintas actuaciones permitidas y prohibidas en cada uno de ellos.

- Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de Reforma de las Infraestructuras Agrícolas. A pesar de su denominación, hace referencia casi exclusiva a las concentraciones parcelarias, estableciendo las distintas fases y condiciones de las mismas.

En su conjunto, la normativa reflejada anteriormente exige que la conservación y protección del Patrimonio Arqueológico, como parte integrante del Patrimonio Histórico, sea debidamente contemplada dentro de los diferentes instrumentos de planeamiento, los procedimientos de concentración parcelaria y ciertas obras e infraestructuras realizadas en el medio natural.

3. La actual gestión arqueológica ante los instrumentos de planeamiento

Con carácter previo hay que resaltar los siguientes datos de interés:

- En un 90 % de la superficie de la Comunidad Foral de Navarra (de acuerdo con los

1. AA.VV. Normativa sobre el patrimonio histórico cultural. Colección Análisis y Documentos. Ministerio de Cultura. Madrid. 1996.

2. En concreto, el Decreto Foral 218/1986, de 3 de octubre, por el que se regula la concesión de licencias para la realización de excavaciones y prospecciones arqueológicas en la Comunidad Foral de Navarra, publicado en el B.O.N. n.º 126, de 13 de octubre de 1986.

datos del Inventario de Planeamiento Urbanístico de Navarra a 31-12-94)[3] están en vigor las correspondientes Normas Subsidiarias o Planes Generales, siendo excepción los que contienen alguna referencia al Patrimonio Arqueológico.

- Los trabajos ordinarios realizados con motivo del Inventario Arqueológico de Navarra, a 31 de diciembre de 1995, abarcan solamente un 18 % de la superficie total de Navarra (fundamentalmente en las Merindades de Estella y Tudela)[4], dada la escasez de los recursos presupuestarios destinados a tales tareas.

- Hasta finales de 1995 se han declarado o incoado un total de 11 yacimientos arqueológicos como Bien de Interés Cultural.

La mera comparación de estas cifras da una idea de la situación actual de la gestión arqueológica en Navarra:

a) Ante la aprobación o modificación de los diferentes instrumentos de planeamiento no suele solicitarse informe previo, respecto a las posibles afecciones del Patrimonio Arqueológico, a la Dirección General de Cultura - Institución Príncipe de Viana, en concreto a la Sección de Museos, Bienes Muebles y Arqueología, lo que provoca una indefensión normativa ante cualquier actuación urbanística que lo vulnere.

b) La superficie prospectada arqueológicamente es tan reducida que no permite informar adecuadamente sobre las localizaciones arqueológicas de cada término municipal objeto de planeamiento, lo que provoca la adopción de otras medidas:

- Solicitud de prospección arqueológica previa de la superficie objeto del planeamiento, la cual, a pesar de su escasa importancia económica en comparación con el coste total de la redacción del plan, no viene siendo atendida.

- Realización de actuaciones arqueológicas de urgencia cuando, con motivo de proyectos de obras o infraestructuras, aparecen restos arqueológicos.

c) Ninguno de los municipios en cuya superficie existen Bienes de Interés Cultural de contenido arqueológico ha elaborado el correspondiente Plan Especial.

d) La escasez o incumplimiento de la actual normativa aplicable a la protección y conservación del Patrimonio Arqueológico, ya sea específica o englobada dentro de las disposiciones medioambientales, implica la producción de daños irreparables al mismo.

4. Decreto Foral 229/1993, de 19 de julio, por el que se regulan los estudios sobre afecciones medioambientales de los planes y proyectos de otras a realizar en el medo natural[5]

Este Decreto Foral somete a informe o autorización medioambiental, previo el correspondiente Estudio de Afecciones Medioambientales, una serie de planes y proyectos de obras a realizar en el medio natural, no siendo de aplicación a los que estén sometidos a Estudio de Impacto Ambiental por la legislación estatal.

El artículo 1.1. de dicho Decreto Foral dispone que "Todos los planes o proyectos de obras que se realicen sobre el suelo no urbanizable de Navarra deben someterse por el promotor, sea público o privado, a informe o autorización medioambiental del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente".

Su artículo 2 establece una relación, "a título enunciativo", de hasta 27 tipos distintos de proyectos que deben contener dicho estudio, entre los que cita en primer lugar las concentraciones parcelarias, los regadíos y transformaciones de secano a regadío, repoblaciones forestales, carreteras de nuevo trazado, etc.

Dichos proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 6.1., "deberán incluir obligatoriamente entre su documentación un estudio de afecciones medioambientales que contendrá, al menos, los siguientes datos:

d) Descripción y evaluación de los valores ambientales e histórico-artísticos y ecológicos existentes que puedan resultar afectados por la actuación proyectada.

f) Medidas protectoras y correctoras a introducir con la finalidad de atenuar o suprimir las afecciones negativas de la actividad, así como para corregir o restaurar la situación.

g) Previsión económica destinada a la corrección de las afecciones, cuya cuantía no podrá ser inferior al uno por ciento del total de la obra proyectada. Estos costes se financiarán,

3. Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Gobierno de Navarra. IV Inventario de Planeamiento Urbanístico. Navarra. 31 diciembre 1994. Pamplona. 1995.

4. El Inventario Arqueológico de Navarra comenzó en 1990, siendo a partir de 1992 cuando se establece una partida específica para la contratación de su elaboración en los Presupuestos Generales de Navarra de cada ejercicio.

5. Publicado en el B.O.N. n.º 95, de 4 de agosto de 1993.

en todo caso, a cargo del promotor de las obras".

La obligatoriedad de realizar un Estudio de Afecciones Medioambientales en los diversos tipos de proyectos está claramente recogida en este Decreto Foral, por lo tanto, no contemplar en ellos el Patrimonio Arqueológico, como parte de los valores histórico-artísticos, supone un claro incumplimiento de la normativa vigente.

5. Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo [6]

Las referencias u omisiones de esta Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante LFOTU) respecto a la preservación del Patrimonio Arqueológico, en comparación con el tratamiento que reciben otros temas como la vegetación, fauna, etc., son las siguientes:

A) Título I: Régimen urbanístico del suelo

Sería conveniente incluir en la catalogación de suelos no urbanizables, además de las referencias contenidas en el artículo 9.1, los de "valor arqueológico".

Respecto a las categorías de suelo no urbanizable, fijadas en el artículo 23, debería incluirse una nueva categoría "Suelo catalogado como de interés arqueológico", para proteger los yacimientos arqueológicos conocidos o que pudieran descubrirse en un futuro, dado que todos los yacimientos no revisten, en principio, características que exijan su declaración como bienes inmuebles de interés cultural, con el régimen de especial protección que ello conlleva. El artículo 24 prevé el sistema legal de inclusión de estas superficies en la nueva categoría propuesta.

Esta nueva categoría de suelo no urbanizable debe contar con la necesaria normativa, de similares características que la establecida en el artículo 39 para los "entornos de bienes inmuebles de interés cultural", que especificará claramente las actividades compatibles con la protección del Patrimonio Arqueológico.

La regulación concreta de dicho artículo 39 debe incluir también a los Bienes de Interés Cultural incoados, no solamente a los ya declarados, y fijar, salvo que tal determinación fuera objeto de desarrollo reglamentario posterior, una superficie colindante mínima por defecto.

B) Título II: Instrumentos de ordenación del territorio

Respecto al contenido de las Normas Urbanísticas Comarcales y de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (artículos 56 y 64, respectivamente) y/o en su procedimiento de elaboración, y en todo caso con carácter previo al período de información pública, debe exigirse informe preceptivo del Departamento de Educación, Cultura, Deporte y Juventud (en concreto, la Sección de Museos, Bienes Muebles y Arqueología perteneciente a la Dirección General de Cultura - Institución Príncipe de Viana) respecto a la existencia de Patrimonio Arqueológico en las zonas afectadas por cualquiera de estas normas o planes, que así quedaría protegido por el planeamiento, incluyendo las propuestas concretas para su protección y conservación, que, en caso de no formularse en el plazo de un mes desde la fecha de petición, se entendería favorable.

C) Título III: Planeamiento urbanístico municipal

Sería conveniente incluir en el artículo 71 la protección concreta del Patrimonio Arqueológico como principio informador del planeamiento municipal, incluyendo en la redacción de los Planes Municipales el "Catálogo del Patrimonio Arqueológico" de cada municipio, con similar redacción a la realizada para el "Catálogo de edificios históricos, culturales o ambientales" en el artículo 83.

Respecto a la documentación exigida en los Planes Municipales (artículo 87), el citado "Catálogo del Patrimonio Arqueológico" debe incorporarse como uno más de los aspectos a proteger.

La declaración de Bien de Interés Cultural de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, obliga a la redacción de Planes Especiales para su protección, o bien a incorporar en el Plan Municipal las determinaciones adecuadas (artículo 92). Las zonas arqueológicas que por su importancia pueden declararse Bien de Interés Cultural son escasas, sin embargo existen zonas geográficas con una fuerte densidad de yacimientos arqueológicos catalogados que en la actualidad no están protegidas por ninguna normativa urbanística.

6. Publicada en el B.O.N. n.º 84, de 15 de julio de 1994; corrección de errores en el B.O.N. n.º 112, de 16 de septiembre de 1994.

Hasta que no se desarrolle una legislación específica para la protección integral del Patrimonio Arqueológico en todas sus manifestaciones, en cumplimiento del espíritu de la citada LFOTU, debería ampliarse su contenido a los siguientes extremos:

- Obligación de redactar Planes Especiales o modificar los Planes vigentes no sólo para los Bienes de Interés Cultural declarados, sino también para los ya incoados.

- Obligación de incluir en los diferentes instrumentos de planeamiento municipal las oportunas medidas de protección y conservación en caso de existir en el municipio yacimientos arqueológicos catalogados que no reúnan las condiciones necesarias para iniciar el expediente de declaración de Bien de Interés Cultural.

En cuanto al procedimiento de elaboración de los Planes Municipales, la referencia que hace el artículo 115 al informe preceptivo del "Departamento de Educación y Cultura referida a la protección del patrimonio histórico" debería ampliarse con una referencia específica al Patrimonio Arqueológico, ya que en muchas ocasiones únicamente se informa sobre el patrimonio arquitectónico.

Una de las escasas referencias expresas de la LFOTU al Patrimonio Arqueológico se encuentra en su artículo 135 al fijarse las características de las construcciones que menoscaben la visión del paisaje o de los edificios histórico-artísticos.

D) Título V: Expropiaciones y régimen de venta forzosa

Dentro de los supuestos de las expropiaciones, a tenor de lo dispuesto en el artículo 209 j), debería contemplarse la adquisición de terrenos de interés arqueológico.

E) Título VI: Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística

El artículo 221 relaciona una serie de actuaciones para la que es preceptiva la previa licencia. En todos los casos se trata de intervenciones sobre el terreno, que de no contemplarse la existencia de yacimientos arqueológicos antes de su autorización y realización, se destruirán con el desarrollo de las obras. Los Ayuntamientos deben considerar esta posibilidad y, antes de conceder la licencia, comprobar el cumplimiento de las referencias arqueológicas recogidas en las normas de planeamiento municipal.

La generalidad de lo dispuesto en el artículo 224 como deberes de conservación de los propietarios de terrenos o edificaciones hacen prácticamente imposible la conservación o protección del Patrimonio Arqueológico, por lo que debería incluirse explícitamente la referencia a su preservación.

Tal generalidad ya venía establecida en el artículo 7 de la Ley de Patrimonio Histórico Español al establecer el deber de cooperación de las entidades locales en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español y la obligación de adoptar las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción, por lo que la Ley Foral que estamos estudiando no supone ningún tipo de avance o concreción, dejando el cumplimiento de los deberes de preservación del Patrimonio Arqueológico al escaso voluntarismo de las autoridades municipales.

La lógica jurídica del contenido de este artículo obligaría a incluir las oportunas referencias al Patrimonio Arqueológico en cuanto a los plazos de prescripción para la restauración del orden infringido (artículo 239), y no exclusivamente a los bienes de interés cultural. En cuanto al régimen disciplinario vigente (artículos 244 y siguientes), se deberían catalogar como "muy graves" las infracciones que supongan un deterioro de nuestro Patrimonio Arqueológico, ya que es irreversible.

F) Título VIII: Relaciones interadministrativas

La Comisión de Ordenación del Territorio (así como la C.U.M.A.N., su antecedente próximo), prevista en el artículo 289, no supone ningún avance en la preservación del Patrimonio Arqueológico, dado que:

- Se trata de un órgano consultivo y de coordinación.

- Sus informes tienen carácter de "no vinculantes".

- Sus competencias, de acuerdo con sus normas de organización y funcionamiento vigentes en la actualidad, abarcan solamente ciertas grandes obras o planes y proyectos de incidencia supramunicipal.

Esta Comisión podría ser un instrumento eficaz para la preservación del Patrimonio Arqueológico si, en los informes que emite "con carácter preceptivo y no vinculante", fuera la primera en tener en cuenta su conservación y protección.

6. Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de reforma de las infraestructuras agrícolas[7]

La actual aplicación de esta Ley Foral no contempla el Patrimonio Arqueológico, a pesar de que su articulado posibilita que su estudio pueda ser incluido como un aspecto más a tener en cuenta ante las transformaciones de las explotaciones agrícolas, y por consiguiente se evite su destrucción, permitiendo el establecimiento previo de medidas protectoras o correctoras.

Desde nuestro punto de vista los artículos que permiten las actuaciones arqueológicas son los siguientes:

Artículo 15.1. "Las Comisiones Consultivas de Concentración Parcelaria son órganos colegiados a los que corresponde auxiliar al órgano competente en materia de concentración parcelaria cuando así se lo requiera el mismo, para la preparación de las Bases de Concentración Parcelaria.

2.- Esta Comisión Consultiva estará constituida por los siguientes miembros:

e) Un técnico del órgano competente en materia medioambiental de la Administración de la Comunidad Foral".

Estas Comisiones deberían contar con el asesoramiento de un arqueólogo que estudie las tierras afectadas por la concentración y la existencia de yacimientos arqueológicos en ellas, así como las medidas de protección aplicables en cada caso, y el técnico de medioambiente debe ser quien "defienda" el adecuado tratamiento de los aspectos arqueológicos de cada concentración parcelaria.

Capítulo III. Estudio de viabilidad. (Artículos 19 y 20). Dentro de este estudio de viabilidad debe incluirse el estudio del Patrimonio Arqueológico de la zona afectada, que se puede realizar en los mismos plazos que contempla la ley en su artículo 20.1: "plazo de tres meses prorrogables como máximo a otros tres".

Artículo 24. "Publicado el Decreto Foral de concentración, el órgano competente en materia de concentración parcelaria deberá realizar las siguientes comunicaciones:

c) A aquellos Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y otras Entidades que puedan verse afectados por la concentración".

Desde el punto de vista de la arqueología, dicha comunicación debe hacerse a la Dirección General de Cultura - Institución Príncipe de Viana, concretamente a su Sección de Museos, Bienes Muebles y Arqueología.

Capítulo V. Bases de la concentración parcelaria. Artículo 30. "En vigor el Decreto de concentración parcelaria, con el auxilio de la Comisión Consultiva, se realizarán los trabajos precisos en orden a preparar los documentos que permitan establecer las Bases, que contendrán los siguientes datos:

b) Clasificación de tierras y fijación con carácter general de los respectivos coeficientes...".

Esta clasificación de los terrenos se debe realizar, no sólo en función de la calidad agrícola de los mismos, sino también teniendo en cuenta la existencia o no de yacimientos arqueológicos, así como la entidad de los mismos y las posibilidades de intervenciones arqueológicas futuras.

Artículo 32. "De la concentración parcelaria están exceptuadas las superficies pertenecientes al dominio público, salvo que soliciten su inclusión los organismos o entidades competentes".

Artículo 58. "Los interesados podrán proponer, antes de la firmeza del Acuerdo, permutas de fincas de reemplazo que serán aceptadas por el órgano competente en materia de concentración parcelaria, siempre que de ello no se infiera perjuicio para la concentración".

Estos dos artículos ofrecen la posibilidad de establecer permutas entre los yacimientos arqueológicos de más entidad, en proceso de excavación, o aquellas estructuras arquitectónicas visibles o visitables con las superficies de dominio público, permutas que se deberán tener en cuenta desde el inicio del trámite de la concentración parcelaria.

Título IV. Procedimientos especiales. Capítulo I. Concentración parcelaria privada. Artículo 86. "Una vez aprobada la iniciación de la concentración parcelaria privada, se requerirá de los solicitantes la remisión de la siguiente documentación:

d) Podrá acompañarse un plan de obras, cuya realización será valorada por el órgano competente en materia de concentración parcelaria, quien, en su caso, lo aprobará, previo informe del órgano competente sobre el impacto ambiental del mismo".

Dentro del impacto ambiental debe contemplarse la incidencia de los trabajos en el Patrimonio Arqueológico, básicamente conociendo la existencia del mismo en la zona afec-

7. Publicada en el B.O.N. n.º 153, de 21 de diciembre de 1994.

tada por la concentración, para lo que es imprescindible la realización de prospecciones arqueológicas. Sólo así se pueden establecer las medidas protectoras o correctoras necesarias.

Título V. Obras y Mejoras Territoriales. Capítulo I. Planes de Obras y Mejoras Territoriales. Artículo 97. "Quedan clasificadas como obras de interés general por beneficiar las condiciones de la zona y constituir trabajos de infraestructuras fuera de las explotaciones, las siguientes:

1. Obras propias de toda concentración parcelaria.

a) Los caminos rurales precisos para dar servicio a las explotaciones en su nueva reestructuración, así como los saneamientos y desagües que se consideren necesarios.

b) Las derivadas de las medidas correctoras que imponga como de obligado cumplimiento el órgano competente en materia medioambiental de la Administración de la Comunidad Foral, como consecuencia del trámite indicado en los artículos 100 y 101 de esta Ley Foral".

Estas obras de interés general son de ejecución obligatoria por la Administración Foral (artículo 96.a) de esta misma Ley). En arqueología las medidas correctoras hay que aplicarlas siempre con anterioridad a la realización de cualquier proyecto ya que después es imposible llevarlas a cabo dado que la ejecución del proyecto supone la destrucción del Patrimonio Arqueológico.

La única medida correctora posible es la realización previa de prospecciones arqueológicas sistemáticas del terreno, que permitan delimitar cada uno de los yacimientos afectados y establecer medidas protectoras de acuerdo con sus características.

Artículo 100.1. "Redactado el Plan de Obras y Mejoras Territoriales, se remitirá al órgano competente en materia medioambiental de la Administración de la Comunidad Foral, que, en el plazo establecido al efecto, emitirá el preceptivo informe sobre aspectos de su competencia".

Este artículo recoge la exigencia de un informe medioambiental, similar al exigido por el Decreto Foral 229/1993, de 19 de julio. El órgano competente medioambiental debe contemplar el Patrimonio Arqueológico o, lo que sería más efectivo, trasladar copia del Plan de Obras y Mejoras Territoriales a los técnicos arqueólogos de la Administración, para que en el mismo plazo establecido al efecto se informe de las posibles afecciones al Patrimonio Arqueológico.

Capítulo II. Financiación de las obras incluidas en los Planes de Obra y Mejoras Territoriales. Artículo 106. "Las obras de interés general propias de toda concentración parcelaria incluidas en el Plan de Obras y Mejoras Territoriales a las que se refiere el artículo 97.1. de la presente Ley Foral, correrán a cargo íntegramente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra".

Artículo 107.1. "Las obras de interés general en zonas de implantación o mejora de regadíos incluidas en el Plan de Obras y Mejoras Territoriales a las que se refiere el artículo 97.2 en sus letras a) y b), correrán, al igual que las anteriores, a cargo en su totalidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra".

Los presupuestos necesarios para llevar a cabo una concentración parcelaria son elevados. La realización de prospecciones arqueológicas previas supone una parte mínima en el total de esos presupuestos y posibilita que el desarrollo de los trabajos de concentración se realice sin "sobresaltos" ni paralizaciones por hallazgos arqueológicos inesperados, a la vez que permite un mayor conocimiento de nuestro Patrimonio Arqueológico, su protección y conservación.

Título VII. Infracciones y sanciones. Artículo 117. "Constituyen infracciones y generarán responsabilidades administrativas las acciones u omisiones que infrinjan lo establecido en esta Ley Foral, sin perjuicio de las responsabilidades exigibles en vía penal, civil o de otro orden en que pudieran incurrir".

Disposición adicional cuarta. "A propuesta del Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes, el Gobierno de Navarra creará una Comisión de carácter técnico, de estudio, deliberación, asesoramiento y seguimiento de la elaboración de todas las normas que sean precisas para el desarrollo de lo dispuesto en esta Ley Foral".

Se considera necesario que la Arqueología debe estar representada en esta Comisión técnica como garantía de que las concentraciones parcelarías se realizan respetando el Patrimonio Arqueológico y colaborando en su protección.

7. Bases para una adecuada gestión arqueológica

El primer párrafo del Preámbulo de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, expresa claramente a quien compete la responsabilidad de la protección y conservación del Patrimonio Arqueológico:

"El Patrimonio Histórico Español es el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea. La protección y el enriquecimiento de los bienes que lo integran constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos, según el mandato que a los mismos dirige el artículo 46 de la norma constitucional".

Para atender esta responsabilidad se deben utilizar todos los instrumentos jurídicos vigentes, especialmente los citados Decreto Foral 229/1993, Ley Foral 10/1994 y Ley Foral 18/1994, que hacen posible incluir los aspectos arqueológicos al inicio de gran cantidad de proyectos.

Una adecuada gestión arqueológica respecto a la aprobación de todos estos proyectos a los que se ha aludido: concentraciones parcelarias, nuevas carreteras, planeamientos urbanísticos, etc., conllevaría, independientemente de instar las modificaciones normativas propuestas, la realización de las siguientes acciones, que deberían ser ejecutadas por técnicos arqueólogos:

1. Solicitar a la Dirección General de Cultura - Institución Príncipe de Viana, en concreto a la Sección de Museos, Bienes Muebles y Arqueología, la información arqueológica que sobre la zona afectada por el proyecto, pudiera existir en el Inventario del Patrimonio Arqueológico de Navarra, tanto si es para su incorporación al estudio de viabilidad de una concentración parcelaria, para establecer las medias de protección y conservación en los diferentes instrumentos de planeamiento municipal, o para constatar las posibles afecciones de un proyecto de obras o infraestructuras.

2. Si del término municipal afectado no se conoce la existencia de localizaciones arqueológicas, por no haber sido incluido dentro de los trabajos ordinarios del Inventario Arqueológico de Navarra, sería preceptiva la realización de una prospección sistemática del terreno con el fin de incluir los yacimientos hallados en las prescripciones del proyecto a aprobar, fijando en cada caso su régimen de protección. El coste económico de dicha prospección debería ser sufragado por el promotor del proyecto, sometiéndose su realización a la normativa vigente para las intervenciones arqueológicas en Navarra.

3. Si se trata de zonas ya inventariadas o prospectadas, se deberán delimitar concretamente los yacimientos arqueológicos afectados y establecer las medidas protectoras o correctoras adecuadas a cada caso, en colaboración con los técnicos de la Administración.

4. Seguimiento arqueológico de las obras de remoción de terrenos contenidas en los citados proyectos de obras e infraestructuras, ya que tales tareas pueden descubrir la presencia de yacimientos arqueológicos ignorados en el momento de la prospección, la cual no conlleva el estudio de los posibles restos situados bajo la superficie afectada.

Estas acciones deben realizarse de acuerdo con la normativa que regula la realización de excavaciones y prospecciones arqueológicas, incluyendo el control y la inspección de los trabajos por parte de la Sección de Museos, Bienes Muebles y Arqueología.

8. Conclusiones

Respecto a los Estudios sobre Afecciones Medioambientales de los planes y proyectos de obras a realizar en el medio natural, el Decreto Foral que los regula se considera insuficiente desde el punto de vista de la arqueología, dado que no existe ninguna referencia expresa a su conservación y protección, quedando englobada genéricamente en la preservación de "los valores histórico-artísticos que puedan resultar afectados" por los proyectos y obras a él sometidos.

La gestión ambiental en Navarra se centra sobre todo en la conservación y protección de aspectos tales como las especies protegidas, la flora, etc. despreciando otras cuestiones como la arqueología, a pesar del contenido del citado Decreto Foral y la necesidad de la preservación del Patrimonio Arqueológico en una gestión integral del medio natural.

El contenido de la vigente Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en su redacción actual, no se caracteriza por excesivas innovaciones en cuanto a la conservación y protección del Patrimonio Arqueológico, ya que simplemente hace referencia al régimen del suelo afectado por los bienes declarados como de interés cultural y al informe del Departamento de Educación y Cultura en cuanto a la protección del patrimonio histórico en la tramitación de los Planes Municipales. Tal redacción resulta insuficiente para la preservación del mismo, como viene demostrándose en la actualidad.

Esta problemática, referente a la influencia de los instrumentos de planeamiento sobre la protección y conservación del Patrimonio Arqueológico también fue objeto de estudio en las Jornadas Internacionales de Arqueología de Intervención desarrolladas en San Sebastián en 1991, así como en el XXII Congreso Nacional

de Arqueología, que tuvo lugar en Vigo, en 1993 [8].

Si se desea que el planeamiento regional sea un instrumento legal para incrementar la calidad de vida y lograr un desarrollo sostenible global y se tiene en cuenta el concepto de urbanismo regional, establecido en la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, como "expresión de la política económica, cultural, social y ecológica de toda sociedad", la inclusión en los diferentes instrumentos de planeamiento de la conservación y protección del Patrimonio Arqueológico resulta imprescindible, no sólo desde el punto de vista del cumplimiento de las disposiciones vigentes, sino también para conseguir un verdadero incremento en la calidad de vida global de sus destinatarios.

En cuanto a las concentraciones parcelarias reguladas en la Ley Foral de Reforma de Infraestructuras Agrícolas, el estudio arqueológico previo de las superficies afectadas hace posible que la clasificación inicial de los terrenos se realice teniendo en cuenta, además de su aspecto agrícola, su riqueza arqueológica, permitiendo distintos tipos de actividades. Incluso, si existiera algún yacimiento arqueológico de especial importancia, se podría contemplar su consideración como superficie de dominio público, o la posibilidad de realizar permutas con otros terrenos, ya que su protección y conservación es tan importante como pueda serlo la mejora del regadío.

Si un proyecto de concentración parcelaria afecta a una zona especialmente rica en restos arqueológicos, su realización equivale a su total destrucción, por lo que esa concentración parcelaria no es viable, ya que la mejora y transformación de unos terrenos agrícolas se hace a costa de un precio excesivo: la destrucción de una parte de nuestro Patrimonio Histórico - Artístico. Contemplando el Patrimonio Arqueológico al comienzo del expediente de concentración parcelaria, la conservación y protección del mismo no dificulta ni ralentiza dicho proceso, antes bien lo enriquece.

Además de las actuaciones previas antes señaladas, para mejorar la gestión arqueológica sería necesario incrementar la dotación presupuestaria destinada a los trabajos ordinarios del Inventario Arqueológico de Navarra con el fin de aumentar significativamente la superficie prospectada. Dicho aumento conllevaría la correspondiente celeridad y calidad científica de los informes sobre la preservación del Patrimonio Arqueológico.

Igualmente habría que impulsar la coordinación entre los diferentes Departamentos de la Administración Foral (en concreto: Educación, Cultura, Deporte y Juventud; Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda; Administración Local; Agricultura, Ganadería y Promoción Rural y Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones), así como con el resto de entidades locales de Navarra, con el fin de que la preocupación por la conservación y protección de nuestro Patrimonio Arqueológico no se considere tarea exclusiva de la Dirección General de Cultura - Institución Príncipe de Viana y de los Técnicos Arqueólogos de la Administración Foral.

Como complemento, se debería instar a las entidades locales de Navarra la elaboración de Planes Especiales de protección o, en su defecto, la modificación de los planes en vigor respecto a los Bienes de Interés Cultural de contenido arqueológico, así como el establecimiento de las condiciones de protección para el suelo municipal incluido dentro de esa categoría propuesta de "suelo catalogado de interés arqueológico".

Si el conjunto de la normativa existente sobre protección medioambiental, ordenación del territorio, urbanismo e infraestructuras agrícolas tiene como objetivo global el desarrollo armónico y sostenible del territorio, no contemplar sus aspectos culturales, históricos y arqueológicos y despreciar la posibilidad de transmisión a generaciones futuras, sería cimentar ese desarrollo sobre unas bases falsas. Sólo un mayor conocimiento de la evolución histórica del espacio rural y de su utilización en el tiempo nos permitirá establecer relaciones entre el pasado y el futuro, potenciando aspectos hasta ahora menospreciados, como la arqueología. Avanzar en esa dirección es tarea de todos, pero, significativamente, de las Administraciones Públicas, en su calidad de garantes constitucionales de la conservación, promoción y enriquecimiento de nuestro patrimonio histórico, cultural y artístico.

8. CORBACHO GÓMEZ, C. Medidas de intervención en el patrimonio arqueológico previstas en los planes urbanísticos. "Jornadas Internacionales de Arqueología de Intervención", Gasteiz 1992, p. 85. En el XXII Congreso Nacional de Arqueología diversas comunicaciones sobre este aspecto se aglutinaron en torno a una ponencia específica.