

# EL NUEVO REGLAMENTO DE ACTIVIDADES ARQUEOLÓGICAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Por *Vicente Salvatierra Cuenca*  
Departamento de Territorio y Patrimonio Histórico.  
Área de Historia Medieval



**E**N 1984 se traspasaron todas las competencias en materia de arqueología a la Comunidad Autónoma de Andalucía. A partir de ese momento se publicaron una serie de normas, desde el Decreto de creación de la Comisión Andaluza de Arqueología (*BOJA*, 19 de octubre de 1984), hasta la Orden que regulaba el otorgamiento de autorizaciones para la realización de actividades en este campo. En concreto, esta última regulación constituyó un auténtico Reglamento, muy sistemático (*BOJA*, 15 de febrero de 1985).

La publicación de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía (1/1991, de 3 de junio) hacía obligada la adaptación de la normativa anterior. Junto a ello, parece que la Dirección General de Bienes Culturales también ha tenido en cuenta la conveniencia de reunir todos los nuevos elementos, contenidos en Órdenes y Resoluciones que habían ido publicándose a lo largo de los años, en un solo texto, al tiempo que se desarrollaban algunos otros temas, que habían sido objeto de frecuentes discusiones.

Los principales elementos del nuevo reglamento fueron expuestos públicamente en las V Jornadas de Arqueología Andaluza (enero 1992), aunque la Dirección General siguió profundizando en el mismo, presentando la última versión, que incluía novedades importantes, en las VI Jornadas (Huelva, 1993), habiéndose publicado como Decreto en el *BOJA* de 16 de marzo de 1993.

Según los primeros borradores, iba a ser un simple ajuste del Reglamento que venía funcionando. No obstante, el Decreto final contiene una importante serie de novedades, que suponen en conjunto un salto cualitativo en el tratamiento de algunas cuestiones.

Por supuesto, no vamos a hacer aquí un análisis jurídico del mismo, ya que eso es algo que no nos corresponde, sino tan sólo un comentario

desde el punto de vista del investigador, teniendo en cuenta la situación actual por la que atraviesa la arqueología en la Comunidad Autónoma Andaluza.

## TÍTULO I

En el Título I, dedicado a cuestiones generales, se recogen los tipos de actividades arqueológicas (excavación, prospección, prospección con sondeo, documentación, etc.) (artículo 1) ya incluidas en el Reglamento de 1985, y que era uno de sus aspectos novedosos. Ahora se matizan diversas cuestiones relacionadas con la titularidad de la propiedad, incluyendo una adecuación a la legalidad que, ante la laguna anterior, se realizaba hasta ahora por la vía de hecho. Igualmente, se indica sin grandes variaciones quiénes pueden solicitar permiso para la realización de tales actividades (artículos 2 y 4).

### **Intervención de arquitectos y restauradores (artículo 3)**

Una de las más importantes innovaciones es la exigencia de que en el equipo de investigación figure un arquitecto, arquitecto técnico, restaurador, etc., según el tipo de proyecto que se solicite, y las necesidades de conservación o restauración.

Esta cuestión ha sido sin duda una de las más debatidas —y protestadas— por los especialistas, con los más variados argumentos, fundamentalmente se señalaba que era innecesario: a) por el tipo o época que se investigaba; b) por la inexistencia de especialistas realmente cualificados para figurar en tales equipos; c) por la dificultad de encontrar profesionales en esos campos —especialmente en los dos primeros— interesados en la investigación y que por tanto estuviesen dispuestos —al igual que los arqueólogos que solicitan los proyectos— a hacer el trabajo sin cobrar, y d) finalmente, la simple negativa a detraer parte del presupuesto de investigación para tales tareas, y la desconfianza en que haya un aumento presupuestario con tales fines.

No obstante, la evidencia de que la mayoría de los yacimientos en los que se excava quedan abandonados tras ésta, acelerándose el proceso de erosión y destrucción, y la propia política de la Dirección General de Bienes Culturales de reducir los yacimientos en excavación en beneficio de la mejora cualitativa de la intervención en aquellos donde se trabaje, justifican sobradamente el mantenimiento de la medida, que por otra parte es lo sufi-

cientemente flexible como para que no haya dificultad en conseguir la colaboración de los técnicos necesarios.

Por otro lado, es también una vía para que surjan de una vez suficientes arquitectos-investigadores, y pueda establecerse un diálogo real, en base a problemas que deben ser resueltos conjuntamente, y para los que no existan presiones exteriores al propio problema. Sin duda no debiera ser lo mismo plantear la restauración en el seno de un proyecto de investigación conjunta, que plantear la excavación dentro de un proyecto de rehabilitación o construcción con plazos e intereses económicos que determinan toda acción. El hecho de que sean los directores del Proyecto quienes puedan proponer la participación al arquitecto, puede sin duda ser decisivo a la hora de discutir con calma los problemas. Cuando la Administración ha impuesto el arquitecto al arqueólogo (o el arqueólogo al arquitecto en el caso de las restauraciones) la «colaboración» ha terminado en conflicto en demasiadas ocasiones.

Por supuesto, la exigencia puede convertirse inmediatamente en un trámite burocrático más, especialmente si no hay algún tipo de correspondencia de esta exigencia en los presupuestos del Proyecto. Probablemente sería necesario que en el desarrollo práctico las medidas de restauración o conservación fuesen contempladas con el mayor detalle posible, con sus proyectos concretos de realización, asegurando así la puesta en práctica de tales medidas.

Pero si la medida en sí está justificada, pierde su sentido, y es lo que podría haber justificado las protestas de los especialistas, por el hecho de que numerosas obras en monumentos siguen realizándose sin el más mínimo control. Restauraciones en todo tipo de edificios (castillos, palacios, conventos, casas de gran antigüedad, etc.) la mayoría de las cuales tienen sin ninguna duda niveles arqueológicos o refacciones murarias, se restauran sin el más mínimo cuidado. Muchas escuelas taller trabajan sin el más mínimo control, sin exigencias científicas de ningún tipo y con un impacto mucho mayor sobre el respectivo yacimiento que el que pueda producir cualquier excavación sistemática (SALVATIERRA, en prensa). Y ello llega a justificarse con la afirmación de que tales edificios son «monumentos» y no «yacimientos», insólita distinción que sólo habla de la venalidad —seguramente no ignorancia— de quién la hace (ACIÉN, 1994).

En este terreno sólo cabe esperar que el compromiso de los responsables de Bienes Culturales, en el sentido de que una norma simétrica, que se incluirá en el Reglamento de Restauración y Conservación, asegurará la

intervención de los arqueólogos en todas las obras de restauración donde sea necesario, pueda finalmente cumplirse. Aunque creemos que la resistencia a la misma de los arquitectos va a ser mucho mayor que la ofrecida por los arqueólogos.

No obstante, la doble norma, pese a los inevitables problemas que pueda crear, parece el único camino para reconstruir las relaciones entre dos profesiones, distintas, pero condenadas a entenderse, si lo que se busca no es el protagonismo personal, sino la conservación del Patrimonio.

### **Los Tipos de Autorización (artículo 5)**

El Modelo Andaluz de Arqueología se configuró en base a dos campos, por un lado, las excavaciones sistemáticas, y por otro, las de urgencia. Ya hemos hablado en otro lugar de los problemas de esta dicotomía, y por tanto no volveremos sobre ello (SALVATIERRA, en prensa), hay que advertir, no obstante, que algunas líneas de discusión y determinadas propuestas quizá permitan acabar superando, al menos en parte, esta dicotomía, que por ahora en el Reglamento aparece reforzada.

La práctica de estos últimos años permitió realizar uno de los avances teóricos más importantes que han caracterizado al Modelo en el primer campo, nos referimos a la distinción entre Proyecto y Actuación, distinción que se incluye, clarificándola, en el nuevo Reglamento. El Proyecto es general, dedicado a la investigación de un problema histórico, y con una previsión de varios años. El segundo es la acción concreta de las modalidades recogidas en el artículo 1. La aprobación del Proyecto no implica la aprobación de la Actuación, pero para aprobar ésta debe estar aprobado el Proyecto. Además, las actuaciones debían diversificarse (excavación, estudio de materiales, prospección, etc.).

El segundo campo era el de las urgencias, orientado a excavaciones que debían realizarse por encontrarse el yacimiento de que se tratase en peligro de destrucción, bien por labores agrícolas, aunque mucho más frecuentemente por construcción en núcleos urbanos.

Diversos problemas, como la existencia de algunas intervenciones de urgencia de gran duración, así como la existencia de actuaciones que era conveniente llevar a cabo por distintos motivos, pero que no tenían entidad para configurar un Proyecto, ha llevado a la definición de una nueva categoría.

A estos tres tipos de actividades dedica el Reglamento los tres Títulos siguientes.

## TÍTULO II

Se dedica a desarrollar la normativa sobre los Proyectos de Investigación y a las actividades que desarrollan los mismos, recogiendo y sistematizando la práctica de estos últimos años, aunque con algunas novedades de importancia.

### **Líneas prioritarias**

El artículo 8.3 indica que anualmente, al hacerse la convocatoria para solicitar subvenciones, se fijarán los criterios orientativos y líneas de investigación que se considerarán preferentes. Este es un elemento que puede interpretarse como dirigismo administrativo, sin embargo, puesto que se trata de dinero público, parece razonable que los responsables del mismo orienten el gasto hacia las áreas donde consideren que es más necesaria la intervención. Por otro lado, el principio ya ha sido adoptado en la práctica por otras Comunidades Autónomas, como Castilla-La Mancha.

Pero su carácter anual parece quitarle eficacia, si tenemos en cuenta que los Proyectos se presentan para seis años. Parecería más razonable que fueran los Proyectos los que se aprobasen en función de las necesidades de un Plan de Investigación diseñado previamente, tal y como sucede por ejemplo con las líneas prioritarias establecidas en la política general de Investigación y Desarrollo (I + D) del Estado. La actual formulación da más margen a las preferencias personales de los investigadores, pero aprobar un Proyecto General, que luego tal vez no encaje en las líneas prioritarias anuales, y que consecuentemente reciba menos subvención, o ninguna en absoluto, no parece demasiado lógico. La cuestión se presta sin duda a una compleja polémica.

Por otra parte, en el Decreto no aparece recogida la norma, implantada en 1988, de que no puede excavar dos años seguidos, sino que debe alternarse con el estudio de materiales. No parece que la norma haya desaparecido, pero su exclusión del Decreto podría permitir una flexibilidad que se ha pedido en ocasiones. En cualquier caso, este artículo permite fijar criterios anuales.

### **Control administrativo**

Este aspecto estaba, por supuesto, presente en 1985, pero ahora se ha ampliado en una serie de aspectos nuevos, sin que aparezcan motivos demasiado sólidos para ello.

El artículo 8.4 indica que el Arqueólogo Provincial, o en algunos casos

la Comisión Provincial, deberá emitir informe técnico sobre la viabilidad de la actuación solicitada. La imprecisión de la norma puede ser o una nueva fuente de conflictos o quedar en un mero trámite, sin utilidad alguna.

En 1985 se establecían una serie de normas sobre las actas y listados de materiales que debían incorporarse al depósito de estos últimos. Esta normativa también se recoge ahora, con algunas ampliaciones (artículos 14 y 15).

Esto es, sin duda, razonable, pero además se ha agregado otro elemento burocrático de control: el Libro Diario (artículo 13), que nada tiene que ver con el Diario de Excavaciones, siendo un libro de incidencias, elemento que parece proceder de la práctica arquitectónica, y cuya función en arqueología sigue sin ser explicada convincentemente.

Por último, el artículo 17 señala que el Director General de Bienes Culturales podrá designar arqueólogos-inspectores para ejercer el control sobre las actividades realizadas. El Reglamento de 1985 prácticamente especificaba que éste debía ser el arqueólogo provincial, lo que sin duda contribuyó a la rápida decadencia de esta medida de inspección (SALVATIERRA, en prensa). Ahora puede ser o no el arqueólogo territorial, lo que quizá permita mayor operatividad. Sus funciones, como entonces, son las de inspección y control de la aplicación correcta de la metodología y del desarrollo del proyecto, es de suponer que tanto en sus aspectos arqueológicos como de conservación y restauración. Este inspector tendrá capacidad para hacer propuestas de revocación de autorizaciones.

### Seguros

Si antes hablábamos del incremento de gastos que repercuten sobre la subvención, por la necesaria inclusión de otros profesionales, el problema vuelve a plantearse con la exigencia de los seguros que deben realizarse (artículos 11 y 15.3):

- Seguro de responsabilidad civil profesional (artículo 11.1).
- Seguro de accidentes del personal participante (artículo 11.1).
- Seguro de cobertura de riesgos de materiales (artículo 15.3).

El segundo es un elemento evidentemente imprescindible, y su necesidad ha sido frecuentemente objeto de debate entre los propios arqueólogos. Los otros dos están menos claros.

El primero parece nuevamente una derivación de la normativa arquitectónica. La arqueología presenta las suficientes diferencias con ésta como para que la cuestión se hubiese debatido más a fondo, y su necesidad no

se hubiese planteado de forma tan general. En cualquier caso por el momento es difícil calcular cuál va a ser realmente su repercusión económica.

El último se refiere a un seguro para el depósito de materiales obtenidos en la propia actividad, cuando éstos sean retirados (15.3) del lugar de depósito ordenado por la Dirección General (9.2 y 15.2). Esos materiales son necesarios para la investigación, por lo que ello representa una nueva carga a la que no se le ve sentido alguno.

El propio Decreto (artículo 18) señala que los investigadores están obligados a presentar sus resultados en plazos concretos, y ese mecanismo dificulta dicha investigación. Podría decirse que la solución estaría en que la investigación se realizase en el Museo o centro donde deben depositarse los materiales (artículo 15.2), pero aparte de los problemas de todo tipo, y no sólo económicos, que ello acarrea, ya que ese centro no tiene porqué estar situado en el lugar de residencia del equipo de investigación, la situación es tanto más grave por cuanto en los museos, lugar donde generalmente deben depositarse los materiales, no hay posibilidad de investigación, porque falta el espacio necesario para ello.

Es cierto que la Dirección General puede autorizar el depósito de los materiales en cualquier centro (artículo 15.2) y que éste puede ser el lugar de investigación, pero ello dificultaría el control del material, que es precisamente una de las líneas que más aparecen reforzadas en este Reglamento.

Por otra parte, y en el terreno económico, ¿quién calcula cuánto valen 30 ó 40 cajas de fragmentos de cerámica, 10 de huesos animales y otras tantas muestras de semillas, tierra y polen? Aunque lo parezca, no es una broma, ya que ese es el material que hay que asegurar. Aunque la cantidad pueda ser simbólica, es una medida que dificulta la investigación y contribuye a aumentar la especulación que existe en torno a las piezas arqueológicas.

### **Publicación**

La publicación de los resultados de las investigaciones fue desde sus orígenes una de las mayores preocupaciones de la Dirección General de Bienes Culturales, que procuraba evitar que se repitiese la situación, general a nivel nacional, de que muy pocas de las investigaciones subvencionadas se publicasen. La nueva normativa recoge los tres niveles de publicación que la práctica de estos años ha consagrado (artículo 18):

- Informe Anual. (Debe enviarse antes del 1 de diciembre).
- Exposición pública en las Jornadas de Arqueología. (Suelen celebrarse en enero).

— Memoria Científica. (Debe entregarse un año tras la finalización del Proyecto de seis).

Además, se incluyen una serie de normas sobre cesión de derechos de exposición y publicación de los resultados obtenidos (artículos 16, 18.5 y 19) a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, que en realidad no son otra cosa que la conversión en normativa legal de una práctica generalmente aceptada.

### TÍTULO III

Totalmente nuevo, permite al Director General de Bienes Culturales autorizar, fuera de proyecto, actividades arqueológicas de cierta duración (dos años no prorrogables) en casos justificados.

Este tipo de autorización puede llenar el vacío actualmente existente entre las excavaciones de urgencia y las sistemáticas, y terminar con el absurdo de excavaciones de «urgencia» que se prolongan durante meses (algunas han llegado a superar el año), con presupuestos en ocasiones mayores que los de muchas sistemáticas, y cuya realización es obligada por el desarrollo urbano, y que por ser «urgencias» no pueden beneficiarse de las ventajas económicas, en cuanto al estudio de materiales y financiación de análisis técnicos, de que gozan las sistemáticas.

Por otra parte, este elemento no resuelve temas como los planteados por las Escuelas Taller, ya que éstas suelen tener duración de tres años, y excavan por su «interés social». Este mismo «interés» parece que es lo que sigue impidiendo abordar el problema directamente, y por lo que no se ha incluido su regulación en un Decreto que, en otros ámbitos, resulta bastante controlador.

### TÍTULO IV

Está dedicado a reglamentar las actividades de urgencia, recogiendo las experiencias acumuladas en el período anterior y sistematizándolas.

El aspecto más novedoso son los plazos, realmente cortos, que se impone la propia Administración para responder ante una solicitud de excavación de urgencia (artículo 24). Precisamente, el problema de la tardanza en las autorizaciones está camino de convertirse en un grave problema para la adecuada intervención. No obstante, no podemos dejar de advertir que los plazos para enviar documentación se imponen a las Delegaciones Provinciales, pero no aparece el plazo en el que debe responder, autorizando

o denegando, la Dirección General, aunque es de suponer que la explícita referencia a que se utilizará el fax indica la voluntad de respuesta inmediata.

## CONCLUSIONES

El nuevo reglamento de arqueología confirma todos los avances normativos realizados durante los últimos años, haciendo hincapié en algunos aspectos, como la distinción entre Proyecto y Actuación, así como las limitaciones de éstos (un solo Proyecto por director, obligatoriedad de difundir los resultados, etc.), matizándolos y ampliándolos en algunos casos.

Además se incluyen una serie de aspectos nuevos, que según como se empleen o desarrollen pueden alcanzar gran relevancia, como la obligatoriedad para los equipos de investigación de incluir como miembro del mismo a un arquitecto o arquitecto técnico que se encargue de los problemas de la conservación y restauración.

Pero, por otra parte, se produce una evidente burocratización del papel del arqueólogo director del Proyecto, obligado a multiplicar sus actividades administrativas. Cabe preguntarse si con tantas trabas el director de investigación va a poder hacer algo más que rellenar papeles para la Administración. Torres Balbás indicaba que de nada sirve redactar reglamentos si falta la gente capaz de aplicarlos (GALLEGO, 1987, págs. 25 y 143). Podríamos añadir que un exceso de reglamentación puede impedir trabajar a la gente capaz de hacerlo.

Por otra parte, se confirma y refuerza la doble línea —gestión e investigación— sin que se establezcan puentes reales de unión entre ambas.

El reglamento tampoco incide en lo que se ha convertido en uno de los principales problemas para la conservación del patrimonio arqueológico; nos referimos a las intervenciones no controladas en restauraciones y Escuelas Taller. Habrá que seguir esperando el repetidamente anunciado Reglamento de Restauración.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ACIÉN, M. (1994): «Política y Arqueología ¿Dependencia?», *I Coloquio «Problemas en Arqueología Medieval»* (Jaén, 1993), Jaén.
- Decreto 32/1993, de 16 de marzo, de «Regulación de las actividades arqueológicas en Andalucía», *BOJA* núm. 46, de 4 de mayo de 1993.
- GALLEGO, F. J. (1987): *Epistolario de Leopoldo Torres Balbás a Antonio Gallego Burín*. Granada.
- SALVATIERRA, V. (en prensa): «Historia y Desarrollo del Modelo Andaluz de Arqueología», *Trabajos de Prehistoria*, Vol. 51. Madrid.