



# Propuestas para la implantación de un Modelo Social de Gestión del Patrimonio Cultural en Andalucía

**José Antonio Ruiz Gil**

*Arqueólogo y Pedagogo,  
Presidente de la Comisión de  
Arqueología del Colegio de  
Doctores y Licenciados en  
Filosofía y Letras y en  
Ciencias de Cádiz.*

## Diagnóstico de la situación actual

La gestión del patrimonio histórico y cultural está inmersa en la actualidad en el modelo de carácter administrativo, tradicional en España y por extensión en los países del arco Mediterráneo europeo. Este modelo, que prima la intervención de la Administración, tiene su principal objetivo en la conservación del Patrimonio, motivo por el que se le puede denominar "modelo conservacionista".

En el presente se ha operado un cambio importante, cual ha sido el efectuado en virtud de las transformaciones políticas acaecidas en nuestro país en los últimos años. Este cambio ha afectado a la gestión del patrimonio en cuanto a su concepción administrativa, introduciendo la gestión del mismo entre las competencias propias de las Comunidades Autónomas. Esta situación, unida a la inclusión del concepto de Patrimonio Histórico y Cultural en los derechos y libertades constitucionales ha supuesto un mayor aporte presupuestario desde las administraciones públicas.

Sin embargo, estas mejoras políticas evidentes no han supuesto cambios de tipo estructural en la gestión de nuestro Patrimonio.

El modelo que denomino "conservacionista" parte de una concepción del patrimonio arqueológico o histórico carente de valor económico y extraña al ámbito social y político. La valoración del Patrimonio entra dentro del carácter estético y voluntarista de las Bellas Artes, de la cultura en general. Independientemente de que podamos, o no, estar de acuerdo con estos puntos de vista, hay que reconocer en los mismos una auténtica falacia, pues de todos es sabido que el sector de la cultura, y más concretamente el Patrimonio Histórico y Arqueológico, ha participado siempre de valores económicos: coleccionismo, compra-venta, contratos, trabajadores, etc. No sólo es que el conservacionismo haya sido poco creativo, es que además ha existido de espaldas a la realidad.

"La Ciencia, o es aplicada o no es Ciencia", estas palabras de Juan Oró deben retumbar en nuestras conciencias a la hora de evaluar la conveniencia de continuar con un modelo que no tiene futuro, que está acabado.

El modelo conservacionista parte de la premisa de que el Patrimonio ha de estar tutelado, creo que todos estamos de acuerdo con esto, tal vez no con la forma en que hacemos efectiva esta tutela. El conservacionismo es profundamente intervencionista, está dotado de esa carga ideológica que prima como bondadosa toda acción administrativa por su naturaleza jurídica. La tutela, pues, se ejerce interviniendo sobre el Patrimonio para garantizar su conservación. Pero como el Patrimonio es algo muy extenso, se produce una clara contradicción entre el servicio que teóricamente se quiere prestar y el que realmente se puede prestar, dados los medios disponibles. A esta contradicción se llega justamente por el modelo aplicado, que es contradictorio en sí: se considera como servicio público algo cuya valoración económica se niega. Al ser de difícil evaluación y no de primera necesidad, sus inversiones no pasan de ser meramente representativas.

En el mejor de los casos, si el Patrimonio está definido y si los medios para tutelarlos son aceptables, se puede hacer una labor correcta con este modelo; que, de hecho, en algunos países europeos ha funcionado, no así en áreas mediterráneas, de contados recursos y rico patrimonio. El Consejo de Ministros Europeos de Cultura celebrado en Cintra (Portugal), concluyó en la fecha no tan remota de 1987 que la escasez de medios era una realidad palpable en toda Europa Occidental.

El siguiente elemento del modelo está relacionado con la participación ciudadana y con aquellos que deben hacer que el modelo funcione. El conservacionismo ha fijado sus objetivos en los objetos a transmitir, no en quienes lo transmiten y a quien. Lo que en la Ley de 1933 fue un enunciado, que la Sociedad sepa qué es lo

que tiene, en la actualidad se está intentando hacer realidad. Los programas de difusión se están introduciendo inexorablemente, como ejemplo podemos citar los Gabinetes Pedagógicos de Bellas Artes de la Junta de Andalucía, o cursos como el de Diseño Curricular de Patrimonio Histórico impartido en el Colegio de Doctores y Licenciados de Cádiz. Por otro lado, el sector del Patrimonio (y muy especialmente el arqueológico) es capaz de generar una gran atención del público, siendo potencialmente un sector a desarrollar por los publicitarios.

En cuanto a los profesionales, partimos de una concepción fragmentada de las distintas profesiones que intervienen en el Patrimonio Histórico: historiadores, arquitectos, antropólogos, arqueólogos, etc. La actuación de los profesionales es dispar por cuanto la problemática es muy diversa. Hay profesiones que vienen de ramas técnicas, como los arquitectos y que presentan una estructura profesionalizada. Otros profesionales, como los arqueólogos, actúan como tales pero carecen de títulos y de reconocimiento profesional. El intervencionismo de la administración es menor en las profesiones regladas que en aquellas que no lo están. Esta situación es conocida y hay una recomendación al respecto por parte del Comité Directivo para la Conservación del Patrimonio Histórico (CDPH) del Consejo de Europa (Recomendación de 13 de junio de 1989) sobre mayores garantías profesionales para el colectivo de arqueólogos.

La gestión del patrimonio arqueológico en un sistema intervencionista se fundamenta en la imposibilidad de acceso directo a los bienes de naturaleza arqueológica, no sólo del profesional, si es que se puede denominar de esta forma, sino de cualquier administrado. El acceso es restringido mediante la figura legal de la autorización. La discrecionalidad de la administración en la concesión de las autorizaciones se ha intentado paliar mediante la constitución de comisiones de carácter técnico que velen por la conveniencia científica de las solicitudes. El resultado tampoco ha sido el mejor, pues como concluye una reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el caso de la negación contumaz de autorización a un profesor universitario, el derecho de éste se apoya no sólo en su condición profesional (como profesor universitario, no como arqueólogo), sino en el derecho constitucional a investigar. En el caso de reconocer la Arqueología como profesión, la negación de autorización incurriría en la negación al derecho constitucional al trabajo.

La situación formativa del presunto profesional del Patrimonio Arqueológico no está mucho mejor, ya que si no se reconoce la profesión difícilmente se puede programar una acción formativa en el sector. En los últimos años ha disminuido la oferta de puestos de aprendizaje en excavaciones, paralelamente a un aumento cuantitativo en el número y presupuesto de las mismas.

En resumen, se niega el valor económico del patrimonio arqueológico, no se llega adecuadamente a sus potenciales clientes y se prescinde de profesionales; sin embargo, existe la compraventa, hay público al que le atrae la Ar-

queología, y se abonan sueldos y subvenciones públicas en este concepto. La Arqueología en España hoy día es una paradoja.

## Tratamiento propuesto

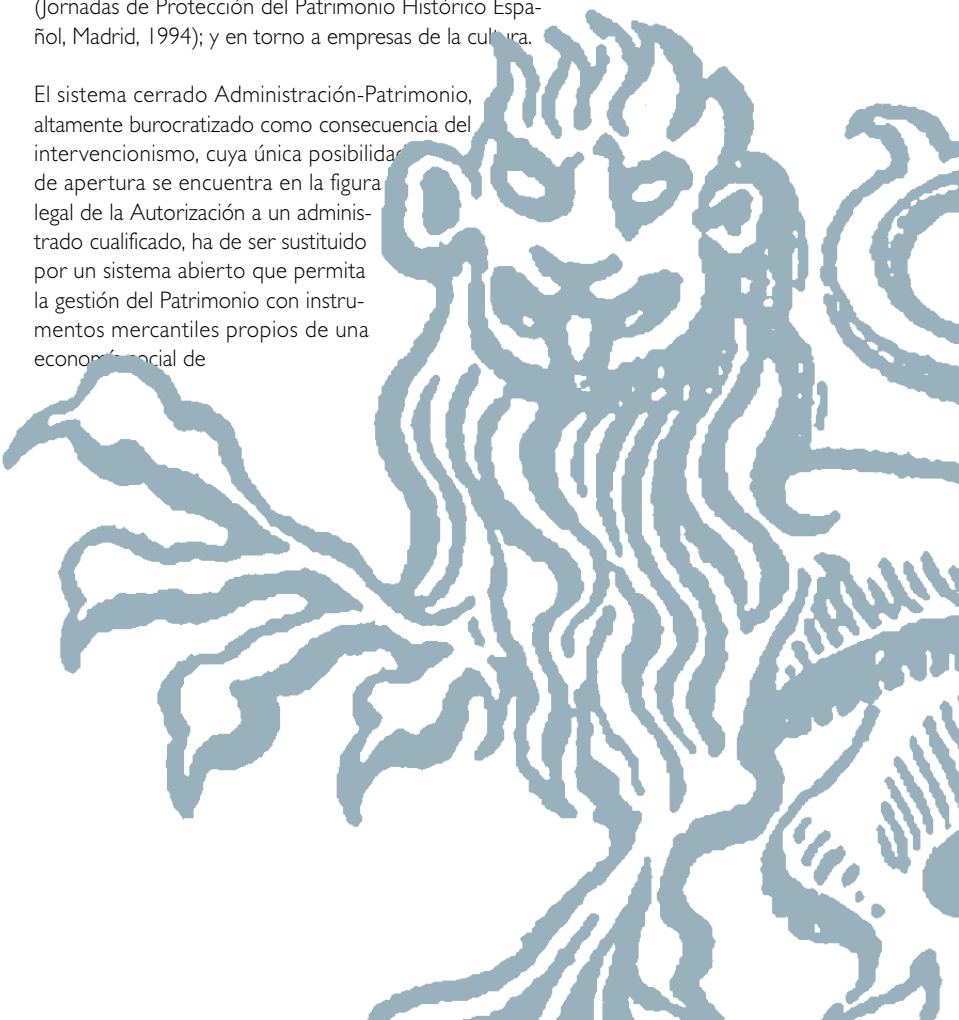
### Participación social

El conservacionismo ha hurtado a la sociedad su Patrimonio (se supone que para bien, pero el planteamiento es terriblemente paternalista). La Sociedad tiene que recuperar lo que es suyo mediante organizaciones no gubernamentales y de iniciativa privada, independientemente de la existencia de una labor administrativa a la que no podemos suplantar:

La Cultura, el Patrimonio, siempre ha contado con la participación popular, excepto en la gestión. Es preciso contar con una participación social estructurada que gestione o cogestione nuestro Patrimonio. Esto es un hecho en países de nuestro entorno y nosotros no debemos ser una excepción. Resulta cómico que en estos momentos se planteen acciones de voluntariado en materia de Patrimonio, desconociendo u olvidando que, en concreto en Arqueología, la dosis de voluntarismo es prácticamente total, no sólo por parte de los profesionales sino de los aficionados.

Todo redundaría en la necesidad de vertebrar el sector en torno a asociaciones sin ánimo de lucro u ONG's, de cuyos resultados asociaciones como ADELPHA, HISPANIA NOSTRA o CONTEXTO son ejemplos a seguir (Jornadas de Protección del Patrimonio Histórico Español, Madrid, 1994); y en torno a empresas de la cultura.

El sistema cerrado Administración-Patrimonio, altamente burocratizado como consecuencia del intervencionismo, cuya única posibilidad de apertura se encuentra en la figura legal de la Autorización a un administrado cualificado, ha de ser sustituido por un sistema abierto que permita la gestión del Patrimonio con instrumentos mercantiles propios de una economía social de



mercado. Hoy en día, la aplicación de las leyes del mercado a un sector no implica necesariamente la práctica de un "capitalismo salvaje". Existen otros conceptos como creación de empleo, creación de riqueza, diversificación de la actividad productiva, etc. La compatibilidad del desarrollo económico y la conservación del legado de nuestros ancestros con destino a nuestros descendientes es factible mediante el desarrollo sostenible. Un modelo patrimonial basado en el desarrollo sostenible conserva más el Patrimonio que el modelo conservacionista tradicional.

En esta línea se han introducido las empresas de arqueología, hasta el momento ocupando las actividades más tradicionales del quehacer arqueológico, como pueden ser las excavaciones. A nuestro entender esta participación ha de ser más amplia, abarcando a toda la actividad del sector; pero es necesario promulgar un Decreto que regule la participación y gestión privados en el Patrimonio Histórico de Andalucía, de modo similar a como se regula en la legislación medioambiental.

El modelo conservacionista referido, no sólo hurta a la Sociedad su papel protagonista, sino también a los entes administrativos locales. Cuando hablamos de intervención administrativa estamos hablando del ente que celosamente ejerce sus competencias y de sus órganos desconcentrados. La experiencia actual demuestra que una de las descompensaciones políticas y administrativas de nuestro Estado radica en el desigual reparto de cargas y servicios entre las administraciones central, autonómica y local. Los entes locales tienen importantes competencias y servicios culturales y urbanísticos; sin embargo, esto no sucede en el ámbito del Patrimonio Histórico. Esta descoordinación es el germen del foco de las contradicciones Patrimonio-Urbanismo y Administración autónoma y Administraciones Locales. La gestión local del Patrimonio ha de ser reivindicada por cada uno de nuestros municipios mediante la creación de una Mesa Local del Patrimonio Histórico. En Puerto Real, Cádiz, estamos animando esta iniciativa, que proponemos debe articularse en una política local de control de obras (realización de informe arqueológico preceptivo y vinculante a la concesión de la Licencia Municipal de Obras); en la constitución de un Museo o Servicio Municipal; y en la formación de entes mixtos con la Consejería de Cultura, contemplados en la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía.

#### Participación de los profesionales

La primera cuestión a considerar es si el arqueólogo es un profesional. En el modelo conservacionista el arqueólogo no es un profesional. Si queremos tener profesionales en arqueología hemos de formarlos, y de esto es consciente la propia Administración. Se pueden arbitrar varias fórmulas, desde optar por la creación de una titulación propia (que sería lo más lógico) hasta hacer cursos de especialización o másteres. La Administración no debe intervenir en la vida de los colectivos profesionales, los arqueólogos debemos tener nuestros propios foros de debate y autoregulación. A nuestro juicio, como ya se ha publicado en otro lugar (Ruiz, 1995) la acción

formativa debe ir protagonizada por la Universidad y debe contener al menos apartados referentes a la estratigrafía arqueológica, a la arqueología urbana y de gestión, y a la arqueología histórica o postmedieval, además de contemplar un número de créditos prácticos.

La necesidad obligada de que los arqueólogos sólo puedan trabajar mediante autorización administrativa se entiende si suponemos la negación de la profesión por parte de la Administración. Pero esto es contradictorio, pues significaría que la propia Administración niega la posibilidad de que unos titulados universitarios se ganen la vida, además de que se estarían realizando trabajos públicos sin la profesionalidad que requieren las leyes. Si reconocemos que los arqueólogos son profesionales, no podemos continuar con el sistema de la autorización administrativa, sería necesario efectuar la tutela mediante el visado de proyectos o la creación de un registro administrativo de profesionales. De hecho, la existencia del sistema de visado se contempla en la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, pero para los "técnicos competentes" en la conservación y restauración del Patrimonio. Esta situación discriminadora se ha perpetuado en los Reglamentos de Actividades Arqueológicas y de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico.

La Administración andaluza no debe ni puede decidir quien realiza la actividad arqueológica, sino inspeccionar que la persona autorizada cumple con los requisitos legales. La tutela del Patrimonio Arqueológico se ha de realizar sobre la legalidad de las actuaciones y no sobre la personalidad de los actuantes.

El procedimiento de autorización implica un grado de discrecionalidad que se ha intentado paliar con la introducción de un dictamen consultivo por parte de comisiones técnicas. Lo curioso es que no todas las comisiones previstas legalmente han funcionado. Y de las comisiones que han existido, la de Arqueología destaca por su opacidad. Se precisa la apertura de las comisiones técnicas asesoras mediante la introducción de personal no universitario. La política de subvenciones, hasta el año 1995 íntimamente ligada a la concesión de autorizaciones, alimón entre la Administración y la Comisión consultiva, ha de ser racionalizada y adecuada al cumplimiento de las obligaciones legales, por ejemplo plazos y memorias.

Por todo esto, consideramos la oportunidad de que la Administración andaluza cuente, de forma decidida, con la colaboración de administración institucional, léanse Colegios Profesionales. Desde la Comisión de Arqueología del Colegio de Doctores y Licenciados de Cádiz además de las iniciativas ya brindadas, aportamos nuestro Código Deontológico, el primero constituido para la profesión por los propios arqueólogos.

#### Inserción del Patrimonio Cultural en otras políticas

El modelo patrimonial implantado en Andalucía se fundamenta en un instrumento de política cultural, cual es el Plan General de Bienes Culturales, de singular valor ya que parte de su aprobación por el Parlamento de Anda-

lucía. El primer Plan, aprobado en 1989 y vigente hasta 1995, contó con un importante consenso político, que creemos ha de ser renovado en el II Plan (1996-1999). Sin embargo, consideramos que el "proceso de redacción inspirado en los principios de participación, coordinación e información" que legalmente "garantiza la participación de los ciudadanos y de los diferentes agentes y profesionales" es papel mojado, ya que como hemos dicho se parte de unas organizaciones cualitativa y cuantitativamente pequeñas, a las que sólo se les otorga la capacidad de informar el documento provisional aprobado por una Comisión de Redacción a la que no tienen acceso, con la posibilidad de modificar el texto sólo si cuentan con informe positivo de una Ponencia Técnica (Decreto 106/1995).

Para la formulación de este II Plan se incide en viejos errores. Se continúa la intervención exorbitante de la Administración autónoma, y se dificulta la acción social. No este un Plan que pueda permitir, en principio, una gestión social del Patrimonio Cultural.

Como ejemplo, vamos a centrarnos en el tratamiento de un campo específico. En concreto el Patrimonio Arqueológico. La Arqueología en la actualidad no sólo es investigación, también forma parte de la vida cotidiana. En el modelo conservacionista, la actividad arqueológica ha estado reservada al personal universitario, lo cual en muchos casos ha venido acompañado de un descuido de la acción formativa y del desarrollo profesional de los alumnos.

La Arqueología hoy día, dado su carácter paciente, afecta a la ordenación del territorio, al desarrollo local, a la formación y creación de empleo, al turismo y al medio ambiente. Todos estos campos, sobre todo los implicados en las grandes obras públicas, implican la consideración de una arqueología urbana, que en Andalucía se planea con un programa propio, y de una arqueología del territorio. La arqueología urbana está afectada por leyes como las de Arrendamientos, Rehabilitación o Suelo; mientras que la del territorio lo está por planes territoriales, planes de Obras Públicas y de medio ambiente (ayudas a la reforestación, Parques Naturales, etc.).

La práctica cotidiana de la arqueología en Andalucía nos indica que hay que diferenciar los programas de arqueología urbana de los efectuados, con urgencia o sin ella, en el campo. Como ya indicamos en su momento, el Programa de Arqueología Urbana de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía debe ser público, y ha de estar regulado mediante una Orden o Decreto. No es normal que este programa se gestione separadamente del Reglamento de Actividades Arqueológicas.

Hay que clarificar separadamente la actuación de las Delegaciones Provinciales del papel de los arqueólogos, en las actividades arqueológicas de urgencia. Esto implica remodelar el Reglamento de Actividades Arqueológicas. La gestión de la Arqueología desde las Delegaciones Provinciales de Cultura conduce sin remedio a prácticas no deseables porque permite que quien tiene la información indique quien debe hacer la actividad. Salvando

las distancias es como si el juez instructor fuera también quien dictara la sentencia. A nuestro juicio esta práctica sólo se puede eliminar si las Delegaciones Provinciales se abstienen totalmente de la designación de arqueólogos, permitiendo una relación contractual normal entre las empresas promotoras y los arqueólogos. Esto que decimos no sólo no es una utopía, no sólo no es una reivindicación ética, sino que responde al contenido de la Recomendación de 13 de junio de 1989 del Comité Directivo para la Conservación del Patrimonio Histórico (CDPH) del Consejo de Europa, ya citada.

**Resumen de las propuestas**

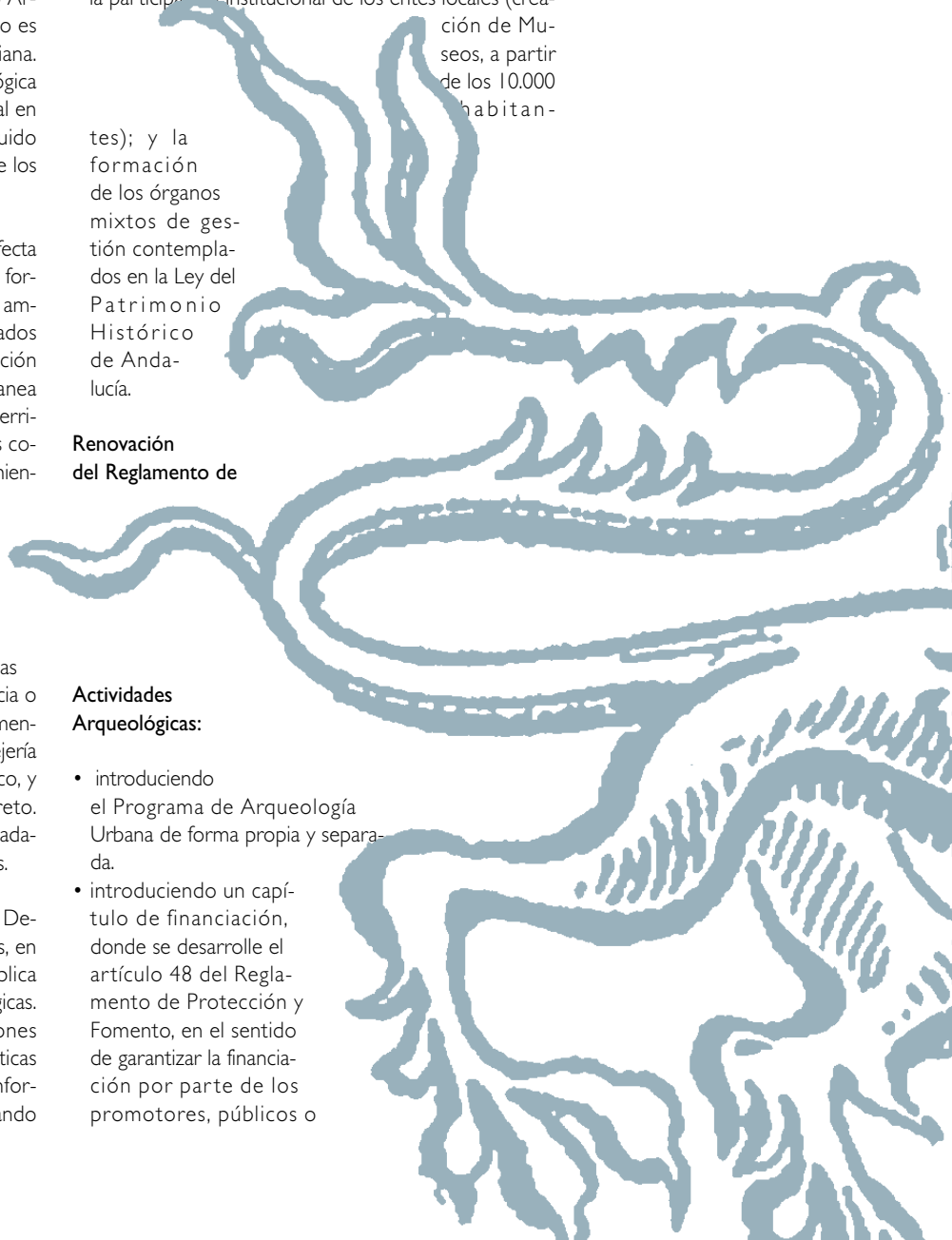
**Promulgación de un nuevo Decreto que regule:**

- la participación y gestión de profesionales y empresas en el Patrimonio Histórico de Andalucía, de modo similar a como se regula en la legislación medioambiental.
- la participación y fomento de asociaciones y ONG's en el Patrimonio Cultural.
- la participación institucional de los entes locales (creación de Museos, a partir de los 10.000 habitantes); y la formación de los órganos mixtos de gestión contemplados en la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía.

**Renovación del Reglamento de**

**Actividades Arqueológicas:**

- introduciendo el Programa de Arqueología Urbana de forma propia y separada.
- introduciendo un capítulo de financiación, donde se desarrolle el artículo 48 del Reglamento de Protección y Fomento, en el sentido de garantizar la financiación por parte de los promotores, públicos o



privados, y la libre relación entre éstos y los arqueólogos.

- normalizando del sistema de contratación entre la Junta de Andalucía y los arqueólogos. La Comisión de Arqueología de Cadiz, como colectivo organizado, nos hemos dotado de un Turno de Oficio de acceso público. También se puede introducir un sistema objetivo fijo, como un Registro Profesional.
- introduciendo un artículo que modifique la situación discriminadora en los Reglamentos de Actividades Arqueológicas y de Protección y Fomento, en el sentido de contemplar el sistema de visado de proyectos arqueológicos redactados por "técnico competente".

Es decir, se trata de que la administración no diga quién es arqueólogo, para eso está el Colegio Profesional.

**Apertura del modelo de gestión imperante,** permitiendo la participación de los Colegios Profesiona-

les, de instituciones públicas y privadas (Universidad, Fundaciones, etc.), y de las Corporaciones Locales en las distintas Comisiones Asesoras en materia de Patrimonio Histórico. Para conseguir esto es necesaria una reforma del Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía.

Así mismo, se propone la sustitución del Decreto 106/95, de formulación del II Plan General de Bienes Culturales, por otro que permita la participación social en la fase de redacción del documento provisional. A nuestro juicio, partiendo de la necesidad de una política consensuada de Patrimonio Histórico andaluz, es preferible dedicar más tiempo para obtener resultados más reales y de mayor rentabilidad social ■

