

La evaluación del impacto ambiental.

Un instrumento efectivo de protección del patrimonio artístico arqueológico en ámbito rural.

Ángel Muñoz Vicente
Arqueólogo
Delegación Provincial de
Cultura. Cádiz

La enorme riqueza y complejidad de nuestro Patrimonio Arqueológico, ha suscitado desde fechas muy tempranas el interés público por la conservación, protección e incluso por el modo de desenterrarlo y documentarlo.

Dejando a un lado ciertos fueros y disposiciones medievales sobre la conservación de algunas construcciones (1), la primera norma que de manera clara desarrolla unos principios básicos en materia de arqueología es la *"Instrucción sobre el modo de recoger y conservar los monumentos antiguos que se descubran en el Reino bajo la inspección de la Real Academia de la Historia"* dictada por Carlos IV en 1803.

No es, sin embargo, hasta principios de este siglo cuando los poderes públicos toman conciencia de ejercer una especial tutela sobre el mismo. Así, la Ley de Excavaciones Arqueológicas de 7 de julio de 1911 establece la necesidad de contar con autorización para practicar excavaciones arqueológicas en terrenos tanto públicos como privados, para lo cual se crea la Junta Superior de Excavaciones como órgano competente para resolver las solicitudes. Con la Ley de 13 de mayo del 1933, del Patrimonio Histórico Artístico y su Reglamento, el Decreto de 16 de abril de 1936, se retoman en la Junta Superior del Tesoro Artístico las funciones en materia de autorizaciones de excavaciones arqueológicas. Los contenidos de esta Ley, con algunas variantes (2), han estado vigentes hasta la promulgación de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español.

La Constitución de 1978 en su artículo 46 incide de manera especial en la protección de este Patrimonio: **"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. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio"**. Al mismo tiempo, en su Título VIII, reconoce que las Comunidades Autónomas podrán

asumir competencias en patrimonio monumental, fomento de la cultura, museos, etc., lo cual permite un control más efectivo por el simple hecho de una mayor sensibilidad hacia el mismo en tanto en cuanto es *"algo más próximo"*.

La Ley orgánica 6/1981 de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía, establece en el artículo 13.27, que la Comunidad Autónoma tendrá competencia exclusiva en materia de **"Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico"**, reservándose el Estado lo dispuesto en el nº 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución: **"Defensa del Patrimonio cultural, artístico y monumental español contra exportación y expoliación"**.

Este traspaso de competencias se realiza de manera progresiva en las distintas comunidades autónomas, llevándose a efecto en Andalucía a través del Real Decreto 864/1984 de 29 de febrero, relativo al traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia Cultural (BOE nº 113 de 11 de junio de 1984, BOJA nº 57 de 8 de junio de 1984). Estas funciones y servicios se asignan por el Decreto 180/1984 de 19 de junio, a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía.

Es en este año de 1984, cuando a nivel de Comunidad, se crean las bases del actual modelo de gestión y protección de nuestro Patrimonio Arqueológico, dotándose a las Delegaciones Provinciales de equipos técnicos que se sistematizan en lo que a arqueología se refiere, en la implantación de la figura del *"arqueólogo provincial"*, con la finalidad de obtener un control y gestión más efectivo del mismo en función de un conocimiento más específico y concreto de la realidad arqueológica provincial.

Igualmente se crea la Comisión Andaluza de Arqueología y algunos Conjuntos Arqueológicos, encargándose a su vez, como factor esencial de protec-

1. Código de Las Partidas. Partida 3ª, Libro 15, Título 30. Una evolución de las normas legales en materia de Patrimonio Arqueológico puede consultarse en F. SAINZ, *"El Régimen jurídico del Patrimonio Arqueológico"*, en *Jornadas Internacionales de Arqueología de Intervención*. 1992. Sobre la normativa del patrimonio Arqueológico en Andalucía, véase: F. AGUILAR et alii, *Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico en Andalucía*. Junta de Andalucía. Consejería de Cultura. Sevilla 1997.
2. En 1953 se crea la Comisaría General de Excavaciones Arqueológicas que a su vez se subdivide en Comisarias provinciales. En 1955 el Ministerio de Educación Nacional, por Decreto de 2 de diciembre organiza el Servicio Nacional de Excavaciones Arqueológicas, dependientes de su Dirección General de Bellas Artes. Posteriormente en la década de los años setenta la competencia en materia arqueológica pasa a la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura, creándose por la Orden de 26 de junio de 1979 la Junta Superior de Excavaciones Arqueológicas.

ción, la redacción del "Inventario de Yacimientos Arqueológicos".

Este creciente interés de los poderes públicos por la conservación/protección del Patrimonio Arqueológico se desarrolla conforme se acentúan los factores negativos que inciden en él. De esta manera el desarrollo urbanístico de nuestras ciudades sobre todo en los años setenta, poniendo en peligro y destruyendo en mayor o menor grado nuestros yacimientos, suscitó la necesidad de articular medidas que garantizasen de manera efectiva la protección de tales bienes, viéndose la idoneidad de incorporar en los planeamientos urbanísticos normas reguladoras al respecto. Pero, no será hasta la década siguiente, en términos generales, cuando la problemática entre arqueología y urbanismo, sea tratada con el suficiente rigor. En este sentido, en el año 1980 se celebró en Zaragoza un Simposio sobre "Las excavaciones arqueológicas y sus problemas", poniéndose de manifiesto la complejidad y problemática de las intervenciones en medio urbano. Algo más tarde, en 1983, en la misma ciudad tuvieron lugar "Las primeras jornadas de arqueología en las ciudades actuales" y la reunión sobre "Arqueología de las ciudades modernas superpuestas a las antiguas", donde se analizaron problemas concretos de administración y custodia del Patrimonio Arqueológico en nuestras ciudades. (3)

La amenaza del Patrimonio Arqueológico por las operaciones urbanísticas ha alcanzado en los últimos años tal magnitud que la sensibilidad de los poderes públicos por su protección ha llegado hasta el Consejo de Europa, que en su reunión de Estrasburgo de 13 de abril de 1989, redactó unas "Recomendaciones a los estados miembros relativo a la protección y puesta en valor del Patrimonio Arqueológico en el contexto de las operaciones urbanísticas de ámbito urbano y rural".

LA LEY 1/1991 Y LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Con la publicación de la Ley 1/1991 del Patrimonio Histórico de Andalucía, se crea una nueva figura de protección del Patrimonio Arqueológico: la Zona de Servidumbre Arqueológica en la cual "se exige que el planeamiento urbanístico tenga en cuenta la posible existencia de restos arqueológicos y se instituye una notificación previa que permita a la administración cultural realizar los estudios previos que resulten necesarios para evitar la posible suspensión de un proyecto ante la aparición de hallazgos en mitad de su ejecución" (preámbulo ley 1/91).

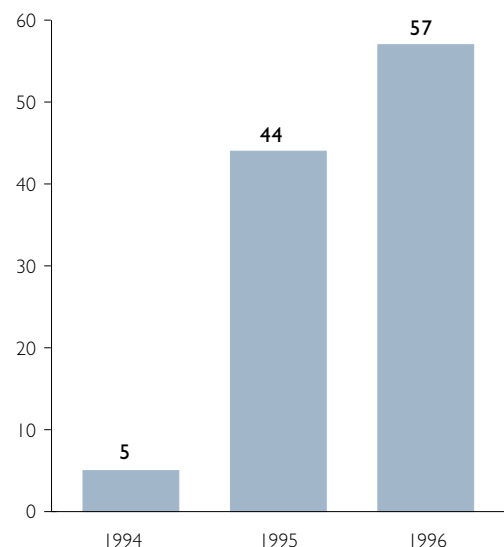
Un aspecto innovador igualmente de esta Ley, en cuanto que afianza en gran medida lo que hoy denominamos "arqueología preventiva", es el contenido del artículo 60.2 que literalmente dice. "Para la evaluación de impacto ambiental de actuaciones que afecten a zonas de Servidumbre Arqueológica o

Zonas Arqueológicas, se recabará informe de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, incluyéndose sus observaciones o condiciones en la declaración de impacto ambiental".

En virtud de lo dispuesto en este artículo, la Consejería de Cultura únicamente evacuará informes en lo concerniente a las Zonas catalogadas como de Servidumbre Arqueológica o Zonas Arqueológicas, ya sea Bien de Interés Cultural o estén inscritas con carácter específico o genérico en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía. Sin embargo la información de los distintos proyectos sometidos a dicha evaluación, suministrada por la Consejería de Medio Ambiente, al organismo competente en Patrimonio Arqueológico, es decir, la Consejería de Cultura, es de tal importancia que supone para ésta un conocimiento de la gran mayoría de las obras proyectadas, sobre todo en ámbito rural y por consiguiente una posibilidad de informar posibles afecciones a yacimientos arqueológicos, estén o no catalogados.

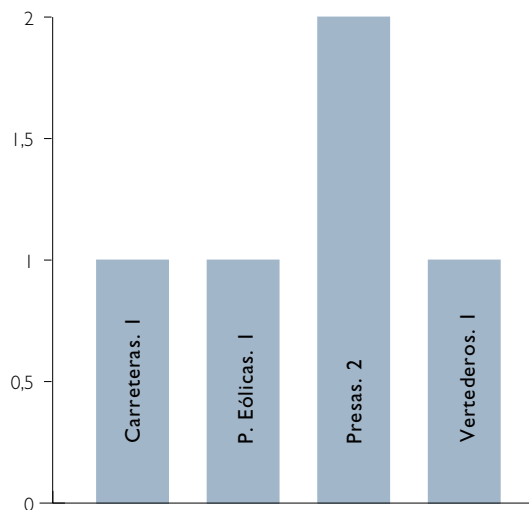
De todos es conocido que el número de yacimientos catalogados es una mínima parte del total, teniendo realmente tal consideración sólo los que presentan cierta "monumentalidad", valor "artístico" o especial interés para la investigación. Por el contrario, otros, la gran mayoría, están sin catalogar, ya por no poseer los valores anteriores o por no presentar problemas de conservación o protección en un momento concreto. Igualmente resultaría inviable, administrativamente hablando, proceder a la catalogación de los miles de yacimientos conocidos, catalogación que no debemos ni podemos confundir con el Inventario o relación de yacimientos de una zona que sí permite a la administración competente, en cuanto es algo conocido, arbitrar medidas de protección y conservación para su salvaguarda.

Número de proyectos informados por la Delegación Provincial de Cultura de Cádiz sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental durante los años 1994, 1995 y 1996



3. Sobre la problemática de conservación en ciudades modernas superpuestas a las antiguas pueden consultarse: A. BELTRAN, "La ciudad antigua en la ciudad moderna" en Zaragoza VI. 1958; A. BELTRAN, *La ciudad y sus problemáticas monumentales: colisión entre la ciudad antigua y la ciudad moderna*. Vitoria 1971; H.L. CLEERE, "Archeologie urbaine et la planification en Grande Bretagne" en *Archeologia Medievale*. 1979; A. RIBERA, "Arqueología urbana como marco de una profesión" en *Curso de formación de jóvenes en arqueología urbana*. Guipuzcoa 1989; P. ROMEO, "Salvaguardia delle zone archeologiche e problemi viari nella città" en *Studia Archeologica* 30. Roma 1979; F. VALDES, "La arqueología urbana como concepto. Reflexiones sobre la gestión del Patrimonio Arqueológico madrileño" en *Curso de formación de jóvenes en arqueología urbana*. Guipúzcoa 1989.

Desglose de tipos de proyectos informados por la Delegación Provincial de Cultura de Cádiz durante 1994, sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental



En este sentido el sometimiento de proyectos de obras a la Evaluación del Impacto Ambiental, permite a la Administración Cultural ejercer una política preventiva en la custodia del Patrimonio Arqueológico afectado.

El informe arqueológico para zonas donde existan yacimientos arqueológicos inventariados, o donde se prevea la posible existencia de restos, dentro de proyectos sometidos a la Evaluación del Impacto Ambiental, tiene cabida, sin embargo, en los principios generales de la citada Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía. En concreto, el artículo 14.3 dice: **"En la tramitación de evaluaciones del impacto ambiental de actuaciones que puedan afectar directa o indirectamente a bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, la Agencia de Medio Ambiente recabará informe de la Dirección General de Bienes Culturales e incluirá en la declaración de impacto ambiental las consideraciones o condiciones resultantes de dicho informe"**. Esos bienes del Patrimonio Histórico Andaluz, los define la Ley en su artículo 2: **"El Patrimonio Histórico Andaluz se compone de todos los bienes de la cultura, en cualquiera de sus manifestaciones, en cuanto se encuentran en Andalucía y revelan un interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, bibliográfico, científico o técnico para la Comunidad Autónoma"**, sin especificar nada sobre su catalogación o no.

Posteriormente en 1995 el Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía, desarrolla el contenido del artículo 60.2 de la Ley 1/91, en el sentido de incluir dentro de los estudios de impacto ambiental **"un inventario de los bienes de carácter arqueológico que puedan verse afectados por la ejecución del proyecto"** (artículo 77).

En consecuencia la protección del Patrimonio Arqueológico Andaluz en general, a partir de la publicación de la Ley 1/91 del Patrimonio Histórico de Andalucía, es más efectiva, ya que la normativa anteriormente citada, permite un mejor y adecuado conocimiento del peligro que puedan correr nuestros yacimientos por obras de diversa índole, que en el caso que tratamos como es la Evaluación del Impacto Ambiental, tiene mayor incidencia en el medio rural.

Hasta la entrada en vigor de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, los proyectos que se sometían a la Evaluación del Impacto Ambiental se regían por el Decreto 1131/1988 de 30 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento para ejecución del Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio de Evaluación de Impacto Ambiental de carácter nacional.

En la actualidad la normativa aplicable es la citada Ley 7/94 y el Decreto 292/1995 de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

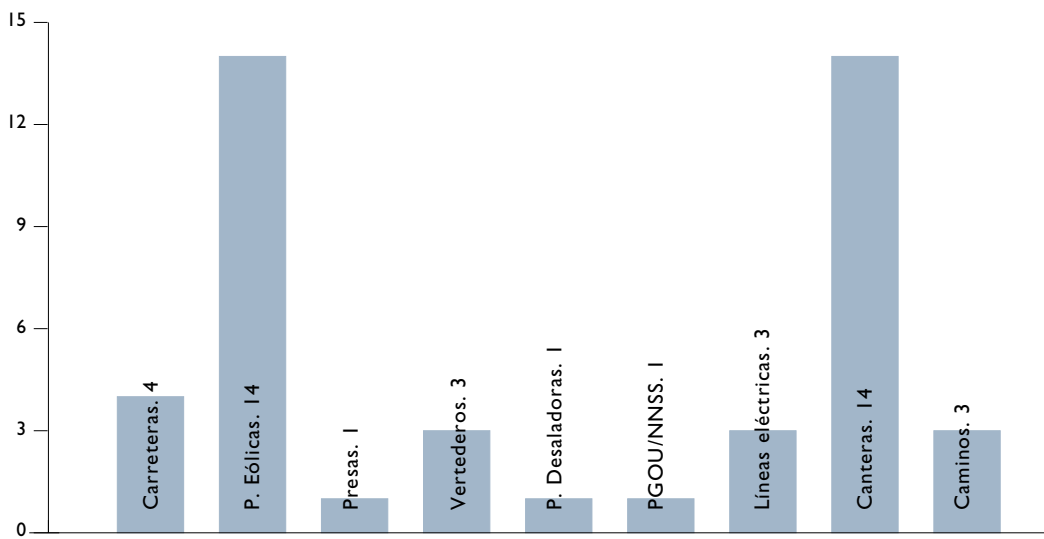
Esta ley 7/94, articula la prevención ambiental a través de tres modalidades: la Evaluación de Impacto Ambiental, El Informe Ambiental y la Calificación Ambiental, adscribiendo a cada una de ellas distintos tipos de actuaciones públicas o privadas, que se definen en los anexos primero, segundo y tercero respectivamente, contenidos en dicha Ley.

De esta manera no todos los proyectos sometidos a prevención ambiental son conocidos por la administración cultural, quedando circunscritos pues, a los recogidos en el anexo primero. Sin embargo, el contenido del mismo se refiere a una serie de actuaciones que por su naturaleza presentan mayor riesgo para el Patrimonio Arqueológico en ámbito rural. Así, dentro de este anexo se incluyen la construcción de autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras, líneas de ferrocarril, aeropuertos, caminos rurales y forestales, explotaciones mineras a cielo abierto, instalaciones de gestión de los residuos sólidos urbanos y asimilables a urbanos, Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento, así como sus revisiones y modificaciones, trasvases de cuencas, grandes presas, instalaciones de oleoductos y gaseoductos, instalaciones para el aprovechamiento de energía eólica y un largo etcétera, que abarca además de otras obras que afectan a suelo rural, otras relativas a Planes Generales de Ordenación Urbana, puertos comerciales y diques o espigones por ejemplo.

Los anexos segundo y tercero por su parte, se refieren a obras de menor envergadura tales como duplicaciones de calzada, variantes de trazados, instalaciones para industrias de diversa índole, obras de canalización y regulación de cursos de aguas, etc.

Sin embargo, estos proyectos de obras, sometidos tanto a Informe Ambiental como a Calificación Ambiental, pueden ser conocidos por la administración

Desglose de tipos de proyectos informados por la Delegación Provincial de Cultura de Cádiz sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental durante 1995



competente en materia cultural mediante la petición por ésta de los proyectos a la Consejería de Medio Ambiente, en virtud del artículo 4.2 de la Ley 1/1991 que literalmente dice : **"Las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma colaborarán estrechamente entre sí en el ejercicio de sus funciones y competencias para la defensa del Patrimonio Histórico, mediante relaciones recíprocas de plena comunicación, cooperación y asistencia mutua..."**.

De esta manera, conocidos los proyectos de obras es posible definir las necesarias medidas que garanticen la protección del Patrimonio Arqueológico afectado.

La remisión a la Consejería de Cultura de los proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental corresponde a la Consejería de Medio Ambiente, mientras que recabar información de otros proyectos sometidos a otras prevenciones ambientales u otras autorizaciones atañe a la Consejería de Cultura en el ejercicio de sus funciones de salvaguarda y protección del Patrimonio Histórico Andalúz en general.

Recientemente, con la creación de la Comisión Interdepartamental de Medio Ambiente, la Consejería de Cultura participa a nivel provincial en la aprobación de los proyectos sometidos a Informe Ambiental.

Hasta la publicación de la Resolución de 21 de junio de 1995 de la Dirección General de Bienes Culturales por la que se delegan en los Delegados Provinciales determinadas competencias en materia de Patrimonio Histórico (BOJA nº 16 de 29 de julio), la competencia, dentro de la administración cultural, para informar proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental correspondía al Director General de Bienes Culturales (artículo 5.35 del Decreto 4/1993 de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía, BOJA nº 18 de 18

de febrero). Esta norma provocaba que la dinámica del informe dentro de la propia Consejería de Cultura fuese necesariamente dilatada en el tiempo. Desde la entrada de los proyectos en las distintas Delegaciones Provinciales de Cultura, su informe, que en algunos casos necesitaba de una visita del arqueólogo a la zona afectada, la remisión a la Dirección General de Bienes Culturales y la Resolución del Director General, previo informe del Servicio de Protección del Patrimonio Histórico, se rebasaba en la mayoría de los casos el plazo máximo de 30 días para informar, establecido por la normativa ambiental.

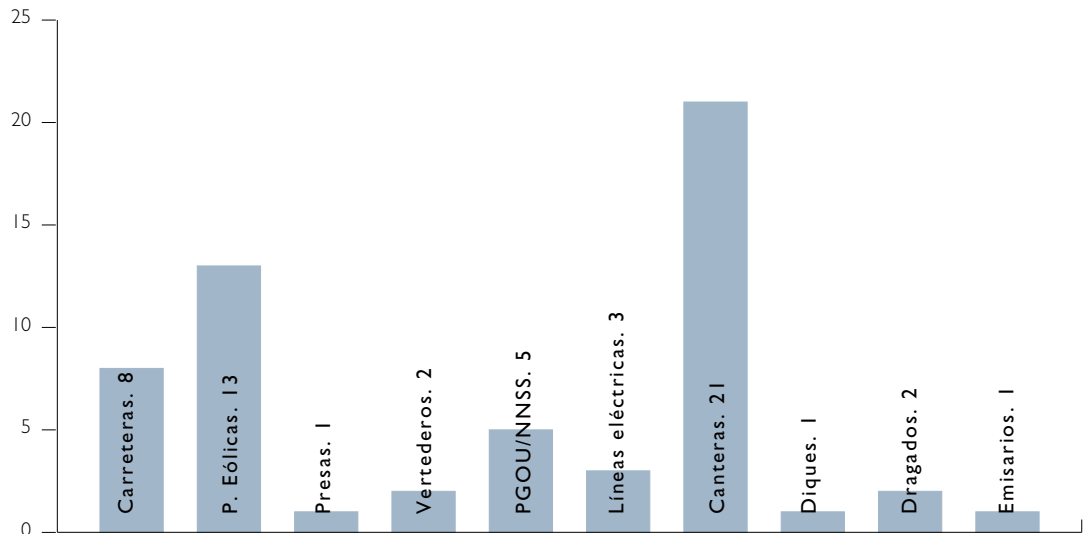
Con la publicación de la citada Resolución de 21 de junio de 1995, la competencia para aprobar los informes para la Evaluación de Impacto Ambiental de las actuaciones que afecten a Zonas Arqueológicas o Zonas de Servidumbre Arqueológicas, se asigna a los Delegados Provinciales de la Consejería de Cultura, con lo que se simplifica el trámite, se informa dentro de los plazos establecidos y en definitiva se ejerce una mayor protección sobre nuestro Patrimonio Histórico en general y Arqueológico en particular.

En consecuencia, los artículos 14.3 y 60.2 de la Ley 1/1991 y artículo 77 del Decreto 19/1995, constituyen un instrumento legal de primer orden para la protección y salvaguarda de nuestros yacimientos arqueológicos, preferentemente en ámbito rural. El pleno desarrollo de este instrumento en la prevención de factores que de forma negativa inciden en nuestros yacimientos, pasa necesariamente por una actualización y revisión del Inventario de Yacimientos Arqueológicos de la Consejería de Cultura, revisión que no sólo se debe concretar al encargo anual de la actualización de los yacimientos conocidos e inventariados de una zona concreta, trasvasando la información a los nuevos modelos de ficha y estableciendo una delimitación concreta de los mismos, sino que además debería conllevar el tras-

paso de la información de las Actividades Arqueológicas Sistemáticas o de Urgencia, sobre todo de las prospecciones, que a menudo queda como documentación reservada de los investigadores autorizados. Resulta pues necesario que se establezca una

mejor y mayor coordinación y aprovechamiento de las investigaciones realizadas y que se prioricen las actuaciones sistemáticas de prospecciones en función de la protección y conservación de nuestros yacimientos.

Desglose de tipos de proyectos informados por la Delegación Provincial de Cultura de Cádiz sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental durante 1996



Totales de tipos de proyectos informados por la Delegación Provincial de Cultura de Cádiz sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental durante los años 1994, 1995 y 1996

