

Arqueología urbana y planeamiento

Introducción¹

A pesar de haberse convertido en un tópico, no está de más comenzar recordando que los restos arqueológicos han de ser vistos como una fuente finita y no renovable de información sobre nuestro pasado que, en el caso concreto de los núcleos urbanos actuales, es especialmente vulnerable al daño y la destrucción.

En la inmensa mayoría de nuestras ciudades, hasta fechas muy próximas, la renovación y sustitución, salvo en el caso de los ensanches, se ha producido mediante un proceso de estratificación continua procurándose reutilizar aquellos elementos servibles, de forma que el efecto resultante ha sido el mantenimiento del tejido parcelario —desde época medieval sin duda, y en aquellos casos donde concurrieron factores muy concretos encontramos pervivencias anteriores—² y, por supuesto, el subsuelo sin grandes alteraciones.

En cualquier caso, como se viene haciendo notar en los foros internacionales, nada de lo hecho con anterioridad a los últimos veinte años ha tenido la amplitud y las radicales características de la reurbanización reciente y sus consecuencias para el

subsuelo arqueológico. Ha sido esta violenta ruptura del urbanismo el origen de la destrucción implacable de los estratos arqueológicos que subyacen bajo muchas de nuestras ciudades e, indirectamente, también de la arqueología urbana.³

Esta situación ha sido especialmente aguda en las regiones donde la incorporación de medidas tendientes a la protección, documentación y conservación de estos bienes, dentro del proceso de renovación y desarrollo de nuestras ciudades, ha sido tardía; resultando de ello que más del 60% del potencial documental de carácter arqueológico se ha perdido irremisiblemente. Actualmente es imposible recomponer muchos aspectos de nuestro pasado urbano a diferencia de lo que ocurre en otros países, como por ejemplo Francia o Inglaterra, con una tradición de arqueología urbana que arranca de mediados del presente siglo, en el peor de los casos.

El caso español⁴ se vio condicionado por el fuerte impacto que tuvo sobre las ciudades el modelo desarrollista implantado por la Ley del Suelo de 1956, heredera en parte de su contenido —como ya señaló García de Enterría— de la política decimonónica de los ensanches,⁵ entrando el

1. En la redacción de este trabajo me han sido utilísimos los consejos de Pedro Madueño y José Ramón Domínguez, así como de los demás compañeros del Servicio de Protección del Patrimonio Histórico. A todos ellos agradezco el tiempo y paciencia que me han dedicado.

2. I. RODRÍGUEZ TEMIÑO, "Pervivencia de alineaciones de época romana en el tejido urbano actual de Ecija (Sevilla)". *Archeologia Medievale*, XVII (1990), 613-625.

3. J. CHAPELOT, "Evaluation du Patrimoine Archéologique Urbain. Procédures d'analyse et programmation des recherches". *Archéologie Urbaine. Actes du Colloque International. Tours 1980*. París 1982, 28.

4. F. de TERÁN, *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*, Madrid 1982.

5. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales del Régimen Local, Sevilla* 1958, 134.

llamado “urbanismo conservacionista” muy tarde en España.

Efectivamente, el texto refundido de esa Ley de 1976 no recondujo este proceso aunque sí lo matizó, especialmente en lo referente a la protección de aquella parte del conjunto edificado con interés histórico. Por su parte la Ley de 13 de mayo de 1933 sobre la defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico nacional concebía los conjuntos histórico-artísticos y los monumentos como entes aislados del contexto en el que se insertaban, a los que se aplicaba un régimen jurídico especial sin conexión alguna con la norma urbanística. Las Instrucciones de 20 de noviembre de 1964 relativas a conjuntos histórico-artísticos fueron el único intento de aunar, en la medida de lo posible, las normativas sobre el Patrimonio Histórico y el Derecho Urbanístico;⁶ sin que, por otro lado, consiguieran contener el creciente deterioro del patrimonio urbano, más que evidente ya en ese momento.

La reacción, en el caso concreto de Andalucía, sólo llegará a comienzos de la década de los ochenta, con la primera generación de planes promovidos por los nuevos ayuntamientos democráticos, y donde la conservación de la ciudad histórica es analizada de forma integral y no concretada exclusivamente sobre elementos singulares.⁷

La segunda mitad de la pasada década y los comienzos de ésta están viendo la promulgación de un conjunto de leyes sobre patrimonio histórico, cuya incidencia sobre estos aspectos ha cambiado totalmente de orientación con respecto a los presupuestos anteriores.

De un lado la Ley 16/85 de 25 de junio de Patrimonio Histórico Español conduce la protección de los conjuntos Históricos a través del planeamiento urbanístico, reservándose —una vez aprobado éste— la Administración de Cultura la competencia exclusivamente sobre los Monumentos, los Jardines Históricos y sus entornos (art. 20.4). Por otro, las diversas leyes autonómicas que han tratado, de forma global, el patrimonio histórico y cultural existente en sus territorios, han procurado solventar, en la medida de lo posible, aquellas lagunas y problemas de aplicación que presenta la norma estatal; pero todas ellas han olvidado una importante peculiaridad de nuestras ciudades: que el origen antiguo de la mayoría de ellas añade, al conjunto de elementos visibles que las conforma, el patrimonio arqueológico como uno más a proteger. Y en este sentido dicha legislación carece de medidas concretas para armonizar la conservación de los bienes sobre y bajo rasante.

6. C. BARRERO RODRÍGUEZ, *El ordenamiento jurídico del Patrimonio Histórico*, Madrid 1990, 72 ss.

7. J. SEGÚI PÉREZ, “El planeamiento en Andalucía: breve análisis de un proceso”, *Arquitectura y urbanismo en las ciudades históricas*, Madrid 1988, 48 ss.

De hecho, en todo este proceso las medidas de protección del patrimonio arqueológico han sido las últimas en incorporarse a la normativa urbanística y, aún hoy, lo habitual es tratar este tema de forma rápida, estableciendo cautelas genéricas, sin aclarar la problemática que conlleva la actividad arqueológica, dejando al voluntarismo de las instituciones y los particulares la práctica de las excavaciones; ocasionando, en más de un caso, graves y notorios conflictos entre la Administración con responsabilidades en materia de tutela de los bienes culturales y los promotores de los proyectos de desarrollo urbano.

La absoluta obsolescencia de la mayoría de las normativas referentes a la protección del patrimonio arqueológico, en la casi totalidad del planeamiento vigente, y la excasa participación que tenemos los arqueólogos en este tipo de materias me animan a exponer este conjunto de reflexiones con el fin de contribuir a un debate o, cuanto menos, comunicar mi propia experiencia en este ámbito,⁸ especialmente en un momento como el presente cuando, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria séptima de la Ley 8/90 de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo, se habrá de proceder a una revisión del planeamiento en los municipios afectados por esta Ley, en un plazo de tres años.

Ambito de interés arqueológico y figura de planeamiento

Habitualmente cuando se habla de los valores históricos o culturales, en un sentido más amplio, reconocibles en determinadas áreas de una ciudad, los parámetros de referencia se extraen del estudio y calidad del conjunto edificado y los espacios singulares que contiene, siendo mera nota anecdótica la existencia de restos bajo la línea de rasante del suelo.⁹ Esta óptica de aproximación se traduce en una abismal ruptura entre patrimonio emergente —al que usualmente se le da en exclusividad el título de “histórico-artístico”— e infrayacente. Esta separación, más tarde, cuando se actúa para proteger el Conjunto Histórico, bien con la declaración, bien mediante el planeamiento específico, es prácticamente imposible de suturar quedando, en la mayoría de los casos, amplias zonas con interés arqueológico fuera del ámbito de protección.

8. Aunque el enunciado del artículo es genérico, mi experiencia de trabajo se centra en Andalucía, lo cual se notará a lo largo del mismo.

9. Un buen ejemplo de esto es el documento elaborado por la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, titulado *Programa de planeamiento de protección de Conjuntos Históricos. Memoria 1985/88*.

Nunca se ha tenido en cuenta que los Conjuntos Históricos rara vez engloban en su totalidad la realidad material de la ciudad histórica. Quizás no tengan por qué, pero habrá entonces que arbitrar otras medidas complementarias para proteger aquellas coronas con interés arqueológico fuera de la delimitación del Conjunto Histórico, compensando, así, la inadecuación de aquella figura para la protección de todos los valores culturales de una ciudad.

Ello requiere una nueva forma de acercamiento. Ya, desde los documentos cuyos objetivos sean los de caracterizar y definir un conjunto urbano determinado, se deberían estudiar las áreas con interés arqueológico y proponer la incoación de las figuras jurídicas, contempladas en las leyes sobre patrimonio histórico, que se considerasen convenientes de forma que se asegure la protección y control de las mismas.

Sin embargo, no ha sido tan fácil otorgar una protección específica a estas áreas acudiendo exclusivamente a la legislación sobre patrimonio histórico. La declaración como Bien de Interés Cultural, categoría Zona Arqueológica de acuerdo con lo previsto en el art. 15.5 de la Ley 16/85 de Patrimonio Histórico Español no es el instrumento más conveniente para estos casos debido a que su rigidez (arts. 16 y 22) colapsaría la actividad en esas zonas. El motivo de ello, como ya se ha señalado más arriba, estriba en la radical separación existente, tanto para el legislador como para los juristas que se han dedicado a su estudio, entre ciudad —y por tanto el Conjunto Histórico— y yacimiento arqueológico.

Esta visión no puede extrañarnos, por lo demás, ya que coincide con la aproximación al fenómeno de la arqueología urbana sustentada, a comienzo de los ochenta, por buena parte de los arqueólogos españoles y el propio Ministerio de Cultura.¹⁰

La no coincidencia de la delimitación del Conjunto Histórico y la zona con potencial arqueológico, siendo habitualmente aquél un subconjunto de ésta, conduce directamente a que habrán de ser las figuras de planeamiento con más amplitud territorial las que recojan la normativa específica de protección del patrimonio arqueológico urbano. Es decir, los Planes Generales de Ordenación Urbana o las Normas Subsidiarias de Planeamiento y no, exclusivamente, los Planes Especiales de Protección, por cuanto que estos últimos no suelen abarcar todas las zonas con interés arqueológico, ciñéndose habitualmente al casco histórico declarado.

La propia legislación urbanística avala esta propuesta. Así, el artículo 12.d. de la Ley del Suelo, hablando sobre los contenidos de los Planes Generales establece que entre ellos estarán las “medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales, conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en su caso”. Este mismo aspecto es desarrollado por el Reglamento de Planeamiento Urbanístico en su artículo 27. Dicho artículo faculta a los planes para establecer, en cualquier tipo de suelo, los criterios y los presupuestos de hecho para delimitar zonas y conjuntos que puedan estar sometidos a una especial legislación, por razón de su materia. Igualmente, el propio plan podrá completar esa legislación estableciendo una normativa específica.

A pesar de la autonomía que la Ley da al plan, creo que lo más conveniente sería proceder, por parte de la Administración correspondiente, a la identificación y señalización de esas áreas, evidenciando de esta forma la necesidad de que estos bienes sean tutelados por el Derecho y, por tanto, considerados en la normativa urbanística.

La Ley 1/91 de Patrimonio Histórico de Andalucía, por su parte, reconoce explícitamente, en su art. 32, que el planeamiento general puede ser el instrumento mediante el cual se lleve a cabo la ordenación de las Zonas Arqueológicas, a efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 30 de esa misma Ley y del art. 20 de la Ley 16/85 de P.H.E.

Si, como corresponde, el planeamiento derivado —en este caso concreto los Planes Especiales de Protección y los Planes Especiales de Reforma— desarrollan las previsiones contenidas en un Plan General o Normas Subsidiarias, donde se contemplan de forma adecuada las cautelas en relación con el patrimonio arqueológico, dicho planeamiento debería subsumirse a las disposiciones contenidas en sus superiores jerárquicos, por cuanto que la relativa facilidad de aplicación de la normativa de carácter arqueológico, cuya base de ordenación son unidades más amplias que la parcela, no requieren un estudio tan detallado como la referida a la protección y conservación del parque inmobiliario. Además de ello, el Plan Especial podría contener un conjunto de especificaciones que regularan la actuación sobre construcciones arquitectónicas concretas¹¹ o áreas de especial interés desde el punto de vista arqueológico.

10. VV. AA., *Arqueología de las ciudades modernas superpuestas a las antiguas*. Zaragoza 1983, Madrid 1985.

11. Por ejemplo el Plan Especial de Reforma Interior y Protección del Casco Histórico de Málaga dedica un capítulo monográfico complementario a las murallas, haciéndolas objeto de un tratamiento especial.

De no darse este supuesto, el planeamiento especial tendría que completar o modificar las disposiciones del planeamiento general en esta materia. Esta circunstancia, la menos deseable, es por el contrario la más común y, habida cuenta del insuficiente interés prestado a estas cuestiones, la más difícil de llevar a efecto al requerir la tramitación de un modificado del planeamiento de rango superior a la par que se aprueba el plan especial.¹²

Por otra parte, aunque no sea el objeto específico de nuestro trabajo, al ser el ámbito mínimo de aplicación de los Planes Generales un término municipal, estas figuras son las idóneas para proteger los yacimientos que se encuentren fuera del núcleo de población, en suelo rústico o —expresado en términos urbanísticos— no urbanizable; teniendo en cuenta además que, en la práctica, esta clasificación suele dividirse en: no urbanizable común y de especial protección, aunque no venga recogida de *facto* en la Ley del Suelo.¹³

Documento de información y diagnóstico

La idea desarrollada a lo largo de todo este trabajo de que la Arqueología no ha entrado, aún, con pleno derecho en los debates sobre los centros históricos, tiene un fiel reflejo en la poca importancia que suele dársele a los documentos de información de carácter histórico-arqueológico, en los planes urbanísticos.

Estos documentos son actualmente un instrumento romo en manos de los urbanistas por cuanto que no han pasado de ser un resumen más o menos adiposo de la evolución de la ciudad, sin otra utilidad que la de introducción histórica.

Si el modelo que defendemos se basa en el engarzamiento del desarrollo de la arqueología urbana dentro del marco del planeamiento urbanístico por ser la vía más factible y segura, los documentos de información han de estar dirigidos a este fin, argumentando las propuestas y disposiciones que tome el plan.

Identificando los niveles arqueológicamente fértiles de una ciudad con su gran archivo de documentos no escritos, la diagnosis previa deberá enfocarse a la delimitación y evaluación del potencial informa-

tivo existente en el momento de elaborar la figura de planeamiento.¹⁴

La base inicial de esta documentación es la *carta arqueológica*. Su función principal consiste en inventariar y registrar sobre plano todo el conocimiento existente sobre el pasado histórico de la ciudad; acudiendo para ello a todas las fuentes de información disponibles, arqueológicas o no, entendiendo que no debe concebirse como la mera suma de datos, sino como la recopilación de las evidencias conocidas de la evolución cronológica de un conjunto interrelacionado de sistemas estructurados, lo que permite la formulación de hipótesis interpretativas sobre cada uno de ellos. Desde este punto de vista adquieren igual importancia los datos conocidos y las lagunas de información sobre cada periodo histórico.

La *carta arqueológica* debe ir acompañada de otro documento donde se evalúe aquello que ha venido a denominarse la "erosión de la Historia".¹⁵ Se trata de la cuantificación de la pérdida de información —mediante la remoción o alteración de los sedimentos arqueológicos— producida durante el propio devenir histórico de la ciudad. El examen de muchas ciudades en toda Europa occidental muestra un cierto número de constantes en la cronología y formas en las que se ha producido esa erosión del subsuelo. Hasta los años cincuenta o sesenta, la tendencia habitual fue la reutilización "suave", salvo excepciones, del parcelario y las edificaciones. A partir de esa época, dos nuevos factores han marcado una profunda diferencia con lo anterior: los procesos de reurbanización, afectando notablemente las alineaciones históricas del parcelario medieval heredado, y el rápido proceso de sustituciones, conllevando nuevos tipos de cimentaciones más profundas y, sobre todo, la ejecución de garages en planta sótano.¹⁶

Esta información contrastada con el espesor de los niveles arqueológicos en las distintas áreas de la ciudad, comprobados a través de las excavaciones, nos dará el porcentaje aproximado de documentación perdida de forma global y por áreas e, incluso, por etapas históricas.

La unión de ambos documentos ofrecerá el panorama real de lo que se ha perdido y de lo que resta, detectándose de igual modo aquellas zonas en situación crítica donde sólo queden contadísimos lugares vírgenes con información suficiente para evitar el desconocimiento irremediable de su

12. C. COBACHO GÓMEZ, "Las medidas de intervención en el patrimonio arqueológico previstas en los planes urbanísticos", *Jornadas Internacionales de Arqueología de Intervención*, San Sebastián 1991, (resumen de las ponencias y comunicaciones).

13. L. RODRÍGUEZ AVIAL-LLARDENT, "El Plan General Municipal de Ordenación Urbana, *Curso Básico de Planeamiento y Gestión*. Madrid 1987, 61.

14. H. GALINIÉ y B. RANDOIN, *L'élaboration des documents d'évaluation du patrimoine archéologique urbain*. CNAU, Tours, 1987.

15. M. BIDDLE, "The Future of the Urban Past", en P. RAHTZ (ed.), *Rescue Archeology*. Harmondsworth 1974, 95-112. C. HEIGHWAY (ed.), *The Erosion of History, Archeology and Planning in Towns*, Londres 1972.

16. J. CHAPELOT, "Evaluation du Patrimoine Archéologique Urbain. Procédures d'analyse et programmation des recherches", *Archéologie Urbaine. Actes du Colloque International, Tours 1980*, París, 1982, 28.

evolución histórica. La traducción cartográfica de estos resultados son las conocidas como *cartas de riesgo*.

Las *cartas de riesgo* son los documentos que analizan la información existente con el fin de evaluar la probable capacidad de los depósitos arqueológicos por cada etapa cronológica, así como las reservas bajo suelo público, poniendo de relieve las posibilidades de documentación de cada área. Se trata, pues, del documento que “da punta” al conjunto global de la información histórica y arqueológica de una ciudad. El panorama resultante de la conjugación de las distintas *cartas de riesgo* se formalizará en un conjunto de áreas de características diversas, cuyas especificidades conducirán las determinaciones a tomar por el plan con respecto al patrimonio arqueológico.

Otro aspecto colateral a éste es el presentado por muchas ciudades, especialmente aquellas que gozaron de un alto nivel de urbanización en época romana o medieval, donde quedan piezas arquitectónicas singulares construidas durante esas fechas parcialmente recuperadas de entre el caserío actual. Estos elementos, debido a su singularidad, disfrutaron de un régimen jurídico propio, la mayoría han sido declarados Monumento Nacional con arreglo a la Ley de 1933 o se ha incoado un expediente para su declaración como B.I.C., de acuerdo con la Ley 16/85 de P.H.E. Su integración en el planeamiento va por esa vía, apareciendo incluidos en los catálogos urbanísticos (art. 25 y concordantes de la L.S.; arts. 86,87 y 149 del R.P.U. y art. 21.1 de la L.P.H.E.) que acompañan las principales figuras de planeamiento.

Por otra parte, estos vestigios no suelen estar sometidos a riesgos importantes desde el punto de vista de su protección —no así siempre en lo concerniente a las intervenciones que sobre ellos se hacen—, siendo habitualmente objeto de Unidades de Actuación —por desgracia no siempre ejecutadas— específicamente dirigidas al potenciamiento de su puesta en valor cultural.¹⁷

Igualmente tienen tratamiento distinto los casos, también bastante frecuentes, donde hay Zonas Arqueológicas exentas de caserío, contiguas a la ciudad.¹⁸ La solución adoptada cambia bastante de un sitio a otro en función de la escala; es decir, del tamaño del núcleo de población y la amplitud de la figura de planeamiento.

17. El mismo tratamiento deberían tener otros edificios más modernos, pero en similares circunstancias, me refiero a los monasterios u otras edificaciones religiosas objeto de las desamortizaciones del siglo pasado y que actualmente se encuentran, en la mayoría de los casos, semiocultas o derruidas. La cautela arqueológica en una posible intervención sobre esos edificios, o los lugares donde sabemos que estuvieron, ha de ser materia del Catálogo.

18. Osuna (Sevilla), Málaga, Jaén, Almería y Montoro (Córdoba) son algunos de los ejemplos que me sirven como base para este comentario.

Dos parecen ser los tratamientos más adecuados: la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección por su interés arqueológico, o la inclusión en el sistema general de zonas verdes. Ambos no son idénticos. Haciendo abstracción de las particularidades o conveniencias de cada caso, parece prudente aconsejar que en ausencia de un gran proyecto, factible y respetuoso con los valores histórico-arqueológicos existentes en la zona y llevado a cabo por un Plan General u otra figura de planeamiento de ámbito mayor, lo más prudente es atender, de forma inexcusable, a su protección como Bien de Interés Cultural.¹⁹ Es muy útil en estas circunstancias definir un área de “amortiguación” en el entorno del yacimiento.

Licencia de obras e intervenciones arqueológicas

Aun siendo conscientes de la enorme variedad en cuanto a la casuística que podemos encontrar, debido fundamentalmente a la diversa importancia de los vestigios arqueológicos existentes en un área urbana, y, por tanto el grado de implicación que ello comporta en el normal desarrollo de la actividad constructiva, creemos oportuno incidir sobre un principio general que facilitaría en cualquier caso la actividad arqueológica, pero que, sorprendentemente, de manera habitual no aparece recogido en el planeamiento de manera correcta: se trata del momento en el que debe producirse la intervención arqueológica con respecto al proceso de otorgamiento de la licencia de obras.

Según la legislación vigente están sujetos a previa licencia los actos relacionados en los art. 178 de la L.S. y 1 del R.D.U. y, en general, cualquier otra acción sobre el suelo, el vuelo o el subsuelo que implique o requiera alteración de las rasantes de los terrenos o de los elementos naturales de los mismos, la modificación de sus linderos, el establecimiento de nuevas edificaciones, usos e instalaciones o la modificación de las existentes. De éstos, evidentemente, habrán de estar sujetos a cautelas arqueológicas aquéllos que impliquen movimientos de tierra bajo nivel de rasante.

Con carácter general el procedimiento para la concesión de las licencias se ajusta a lo previsto en los art. 9 R.S.C.L. (Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. D. de 17 de junio de 1955) y art. 4 R.D.U. y, en particular, a la ordenanza fiscal correspondiente. Es justamente en este proceso donde han de incidir las cautelas de carácter arqueológico, emanadas del análisis de los documentos de información.

19. La propuesta de integración del yacimiento del Carambolo, en la provincia de Sevilla, dentro del sistema de zonas verdes viene recogida dentro de la Propuesta de Ordenación del Área Metropolitana de Sevilla.

En este ámbito, lo dispuesto corrientemente en los planes es la exigencia de intervención arqueológica una vez concedida la licencia, o en el mejor de los casos, en el propio acto de solicitud, quedando suspendida en tanto no se presente el informe final de la intervención arqueológica. Este tipo de regulación provoca premuras de tiempo que impiden la adecuada planificación de la intervención, especialmente en el caso de excavaciones. Igualmente tampoco facilita, en la práctica, la integración proyectual de los restos aparecidos en la excavación, por cuanto que a los costes derivados de la propia integración, hay que sumarles las indemnizaciones por la reforma del proyecto y la pérdida de aprovechamiento, elevando innecesariamente la partida económica.

La relación conveniente sería aquella en la que el informe derivado de la intervención arqueológica fuese un requisito para la obtención de la licencia de obras en las zonas donde existiesen cautelas de carácter arqueológico; debiéndose adecuar el proyecto de ejecución a las especificaciones recogidas en el informe final sobre la intervención prescrita.²⁰

En los casos donde, por cualquier circunstancia, sea preciso el otorgamiento de licencia previa a la realización de la intervención arqueológica, ésta podría concederse con el proyecto básico y con carácter no definitivo. Son licencias cuya eficacia se difiere en tanto no se presente el preceptivo proyecto completo de ejecución.

En este supuesto, los documentos necesarios para la obtención del permiso de inicio de las obras serían el informe final de la intervención arqueológica y el proyecto de ejecución completo introduciendo los elementos sobre los que se determinase su conservación *in situ*, en su caso.

Niveles de protección contenidos en la normativa del plan

La gran variedad de situaciones que ofrecen las distintas variables analizadas en los apartados anteriores, especialmente en lo referente a la incidencia del proceso de construcción sobre el patrimonio arqueológico de cada ciudad, nos obliga a centrarnos en el análisis del caso más complejo, también el más común en la geografía mediterránea.

Supongamos una ciudad de fundación antigua que ha evolucionado en el mismo solar, coincidiendo actualmente *grosso modo* el casco histórico con los límites de la ciudad en época medieval; quedando,

20. Esta idea básica puede plasmarse de muchas formas, algunas de ellas se recogen en C. COBACHO GÓMEZ, "Las medidas de intervención en el patrimonio arqueológico previstas en los planes urbanísticos", *Jornadas Internacionales de Arqueología de Intervención*, San Sebastián, 1991, (resumen de las ponencias y comunicaciones).

por tanto, bolsas conocidas (principalmente necrópolis) fuera de ese ámbito y una amplia porción de suelo urbano del que se desconoce la existencia de hallazgos arqueológicos. Complementan este panorama dos circunstancias adicionales: la existencia de edificios o espacios singulares fuera del ámbito del casco, donde la metodología arqueológica debiera estar presente en la fase de estudio previa a cualquier intervención sobre los mismos o sus áreas circundantes, y el análisis de las conclusiones de las *cartas de riesgo* que evidencian áreas en situación crítica, donde la pérdida de información ha sido más abundante. Ambas circunstancias, lógicamente, contribuyen a delimitar varias subzonas dentro y fuera del casco.

El resultado de todo ello será la existencia de una gran zona con interés arqueológico no homogénea formada por diversas áreas con características especiales a las que sería ilógico y contraproducente aplicarles el mismo grado de protección o cautela. Obviamente, tampoco sería conveniente establecer mil y un grados distintos que conducen únicamente al confusiónismo y la inoperancia. En general se viene admitiendo un número variable entre dos y cuatro niveles, atendiendo sobre todo la inexistencia de tanta variedad en los mecanismos de control y documentación del patrimonio arqueológico. Prácticamente en todos los países europeos se ha aceptado la división de las prescripciones cautelares en dos grandes categorías: la supervisión de los movimientos de tierra y la excavación. De hecho, lo más común es compaginar estos dos modos de intervención en la mayoría de los casos.

Para el caso ideal que nos está sirviendo de referencia, tres niveles o grados serían suficientes.

Grado I

a) *Definición*. Supone la aplicación del nivel máximo de protección que se concreta en la incuestionable necesidad de investigación y documentación. El registro de la secuencia estratigráfica se debe efectuar con independencia de la afección de las substrucciones de la obra proyectada sobre los niveles infrayacentes.

Asimismo, las áreas afectadas por este grado son preferentes para la conservación *in situ* de las estructuras inmuebles más significativas que se hallen durante la excavación.

b) *Ambito*. Este grado afectaría a aquellas áreas que comprendiesen en su interior edificios o espacios de singular importancia, así como aquellos otros donde el proceso de sustitución incontrolado haya sido mayor y, por tanto, sólo queden unos pocos solares que permitan la excavación.

c) *Otorgamiento de licencias de obras*. En el caso de licencias que impliquen remociones de tierra bajo rasante, el procedimiento sería el siguiente:

Previo a la petición de licencia, o una vez pedida en el caso de contemplarse las licencias de eficacia diferida, debería realizarse una intervención arqueológica que garantizase la adecuada documentación de los restos existentes en un solar.²¹ Una vez terminada se elevaría un informe a la Administración de Cultura en el que se diese cuenta de la intervención y se propusiese la conveniencia o no de la extracción de aquellas estructuras inmuebles de interés o su conservación *in situ*. Sobre este informe, el organismo correspondiente habría de resolver, en un plazo de tiempo prefijado, sobre el interés o no de la extracción y/o conservación en el lugar de su hallazgo, y cómo se habría de llevar a cabo en caso afirmativo.²² Con esta resolución y la adecuación del proyecto de edificación a la misma podría solicitarse la licencia de obras o el inicio de las mismas en el supuesto de licencia de eficacia diferida.

Grado II

a) *Definición*. Este nivel de protección previene especialmente sobre la necesidad de documentar los paquetes estratigráficos que desaparecerán durante el proceso natural de renovación y sustitución del parque inmobiliario de la ciudad y sus sistemas generales de infraestructuras. La actuación arqueológica será proporcional al nivel de afectación de las obras sobre los estratos arqueológicamente fértiles, pero en ningún caso por debajo de los estándares mínimos que garanticen una documentación metodológicamente aceptable del depósito.

b) *Ambito*. Todas las zonas delimitadas como de protección a efectos arqueológicos con excepción de las áreas sujetas a la protección de grado I.

c) *Otorgamiento de licencias*. El proceso sería básicamente el mismo, sólo cambiaría el tipo y nivel de actuación, que se reflejaría en el Proyecto de Intervención, en función de los restos que se esperasen hallar. Junto a la excavación, que podría abarcar la totalidad o sólo parte del solar a intervenir, se utilizarían otros sistemas de control más

21. Remito a las diversas Ordenes en las que cada Comunidad Autónoma regula la concesión de permisos de excavación, así como a la ponencia de F. SÁINZ MORENO, "El régimen jurídico del patrimonio arqueológico", *Jornadas Internacionales de Arqueología de Intervención*, San Sebastián 1991 (resúmenes de las ponencias y comunicaciones), sobre las dobles autorizaciones (de la Administración Local y Autonómica), una vez convalidado el planeamiento a efectos del art. 20 de la L.P.H.E. o análogos en las leyes autonómicas.

22. En el supuesto de conocerse la existencia de restos inmuebles cuya entidad y estado de conservación aconsejara la integración, bien dentro de la edificación, bien en una zona libre aledaña, el planeamiento podría prever un Estudio de Detalle posterior a la excavación y previo al proyecto de edificación. Igualmente deberían aplicarse los mecanismos compensatorios previstos en la Ley 8/90 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo. Tal parece ocurrir con el plan Especial de Protección Arqueológica del término Municipal de Murcia. Ver C. COBACHO GÓMEZ, nota 20.

ágiles, como la vigilancia de los movimientos de tierra combinado con la excavación puntual en caso de aparición de alguna estructura interesante. En este segundo caso —aconsejable especialmente donde existan dudas sobre la existencia de restos o donde éstos sean esporádicos— la intervención arqueológica no tiene por qué ser previa a la concesión de licencias de obras, pudiéndose conjugar las obras de cimentación y la excavación, siempre y cuando la licencia advierta de este particular y de la obligatoriedad de interrumpir los movimientos de tierra en las zonas donde sea precisa una excavación puntual.

Este grado II puede subdividirse a su vez, en función del nivel de conocimiento que se posea, en otros dos que variarán dependiendo de la prevalencia de la excavación sobre la vigilancia o viceversa.

A efectos de cumplir la normativa vigente que regula las autorizaciones de excavaciones arqueológicas en la mayoría de las comunidades autónomas, al final de cada intervención arqueológica se emitiría un informe sobre la misma a la Administración con reponsabilidades en la tutela de los bienes culturales, aunque no tuviese necesariamente que tener efectos urbanísticos.

En el supuesto de conveniencia de integración de los restos arqueológicos aparecidos, se precisaría de la resolución favorable de la Administración competente en esta materia, poniéndose en funcionamiento los mecanismos compensatorios a que hubiese lugar, en caso positivo.

Grado III

a) *Definición*. Se trata de la aplicación del contenido de los artículos 44 de la Ley 16/85 de Patrimonio Histórico Español y los análogos en las leyes de patrimonio autonómicas sobre la obligación de notificación de cualquier hallazgo casual de restos arqueológicos.

b) *Ambito*. Toda área no sujeta a ninguno de los grados anteriores.

El plan debería regular igualmente la existencia de zonas de reserva arqueológica, en la delimitación de zonas de interés arqueológico con el fin de no agotar toda la capacidad informativa de la ciudad, dejando para el futuro áreas de investigación intactas.

Estrategias de conservación

La incorporación de estructuras arqueológicas inmuebles en el tejido urbano actual no debe dejarse al azar o entenderse como un aprovechamiento posibilista en una ocasión determinada. La

integración de esos elementos debe responder a unos objetivos fijados previamente, en el marco de una reflexión sobre el interés que comporta su mantenimiento, las posibilidades reales de disfrute y el costo económico que conlleva.

Este planteamiento desembocaría en una estrategia, enmarcada dentro del plan, zonificando aquellos lugares, con vocación pública, donde se presupone fundadamente que los restos allí existentes cumplirán suficientemente los objetivos perseguidos y, en función de ello, puedan ser denominados terrenos dotacionales. De otra forma, la actuación no podría verse beneficiada por los mecanismos propuestos en la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

La gestión del planeamiento

Existe acuerdo unánime en considerar aceptable sólo aquel planeamiento que, además de contener un modelo de ordenación adecuado a las necesidades del municipio donde se aplicará, disponga igualmente de un estudio económico y financiero realista que posibilite su ejecución. Hoy en día, los Ayuntamientos ponen tanto cuidado en la elección del equipo redactor como en la composición de una oficina encargada de gestionar el plan una vez aprobado definitivamente.

A esta regla no se escapa la normativa referente al tratamiento del patrimonio arqueológico. Al ser la arqueología urbana algo contenido en el plan, éste debe precisar los mecanismos de gestión de la misma o, al menos, preveer su creación. Por su parte, el municipio y la administración regional deben hacer frente a ello dotándose, o procurando la existencia, de los medios necesarios para garantizar su correcta práctica.

Estos medios son fundamentalmente dos: equipo y financiación. Al margen de ellos deben existir otras consideraciones que no afectan al planeamiento urbanístico, pero cuya presencia es esencial para llevar a buen término una empresa de este tipo.

a) *El equipo*

Siendo coherente con los presupuestos que sustentan este trabajo, de la multiplicidad de factores concurrentes bajo este epígrafe voy a tocar exclusivamente uno: la vinculación con la administración del equipo llamado a desarrollar el programa de arqueología urbana contenido en un plan.

A este respecto dos son las tendencias existentes en la actualidad: la que propugna la libre concurrencia de profesionales autónomos —a semejanza de lo que ocurre actualmente en algunas ciudades ingle-

sas e italianas— y aquella que opta por grupos vinculados a la Administración regional o local, como ocurre en la mayoría de las ciudades españolas y francesas.

Personalmente abogo por la segunda de ellas. Entiendo la ciudad como un yacimiento único y, por tanto, considero lo más correcto desde el punto de vista científico que se encargue un único equipo con la misma metodología para el registro de los distintos depósitos, facilitándose así la visión global del yacimiento.²³ La existencia de varios equipos con diversa metodología redundaría en la fragmentación de la información y la consiguiente pérdida de la calidad de los resultados de interpretación completa del proceso histórico de la ciudad. Es precisamente esta dimensión social, ejercida a través de la difusión, la que salva al hecho arqueológico de convertirse en un mero acto administrativo o jurídico, poniéndola al servicio de la sociedad.

En España, superada felizmente la etapa en la que el planeamiento urbanístico y la protección de los bienes culturales iban por caminos separados, las vigentes leyes de patrimonio “vehiculan” la protección de los bienes inmuebles a través de los instrumentos previstos en la Ley del Suelo.

Esto, a mi juicio, define perfectamente el marco donde ha de encuadrarse la práctica de la arqueología urbana. Es necesario que los arqueólogos se incardinan en la forma que sea —ello dependerá de las peculiaridades de cada ciudad— en los órganos de gestión de plan; de lo contrario volveremos a encontrarnos con una arqueología tratada como un mero apéndice irrelevante dentro del conjunto de aspectos relacionados con el patrimonio histórico.

Por otra parte, e independientemente del papel asignado a los Ayuntamientos por la L.P.H.E., la Local es el estamento de la Administración más cercano a toda la problemática generada por la ciudad como yacimiento arqueológico y, además, el competente en materia de concesión de licencias de obras, por ello, sería erróneo dejar a los Ayuntamientos al margen de todo este proceso.²⁴

En resumen, en Andalucía y creo que en el resto de las Comunidades, nos encontramos aún en una etapa inicial, de consolidación de la arqueología urbana, en la que se debe trabajar desde dentro de la propia Administración —en todos sus niveles— para cimentar su práctica, borrando la imagen de conflicto y paralización que todavía prevalece en

23. Me refiero obviamente a una continuidad de las cabezas, o del programa. El Department of Urban Archaeology del Museum of London ejemplifica, en este sentido, perfectamente lo que quiero decir.

24. En la práctica, en Andalucía al menos, los arqueólogos de las Delegaciones Provinciales de Cultura y Medio Ambiente han devenido en “arqueólogos municipales” de las ciudades cabeceras de provincia que no contaban con Unidades Municipales de Arqueología.

amplios sectores de la sociedad y, por tanto, no parece el momento más adecuado para dar entrada a una pléyade de equipos de arqueólogos trabajando simultáneamente, y de forma desconexa, sobre el mismo yacimiento que, a la postre, sólo dificultarán la gestión del proyecto global de documentación y su reversión al resto de la sociedad.

En ninguno de los casos donde se da esta situación se ha llegado a ella mediante una opción meditada, todo lo contrario, la fuerza de circunstancias especiales —calificadas por todos como caóticas—²⁵ ha llevado a la arqueología urbana a este puerto del que, de hecho, se quiere salir cuanto antes pidiendo soluciones precisamente a la Administración.

b) La financiación

La financiación de la actividad arqueológica es, sin duda, pieza fundamental en todo este proceso. Pero desgraciadamente no existe una regulación clara sobre este particular. La Ley 7/90, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, en su art. 45.5. regula la participación de las diputaciones forales en el costo de las intervenciones arqueológicas, satisfaciendo el 50% del monto total que suponga la actuación. Aunque esta situación habrá de verse desarrollada reglamentariamente, como expresamente señala el artículo citado, vemos muchísimas dificultades para su aplicación en el caso de intervenciones continuadas, como ocurre en medios urbanos.

En otros países europeos —como Gran Bretaña— donde la costumbre era que el coste total fuese aportado por el Estado, los nuevos criterios —a partir de la masiva avalancha de excavaciones urbanas de salvamento— han orientado hacia el particular y las autoridades locales las fuentes de financiación de las actividades arqueológicas de carácter continuo, reservándose la inversión gubernamental para investigaciones dentro de un marco más académico o la subvención en aquellas situaciones donde la propiedad no pueda hacerse cargo de los costos.²⁶

Si se apuesta por la consolidación de los equipos bajo los auspicios de las administraciones local y regional, la fuente de financiación debería venir de ambas. Pero cabe preguntarse si deben pagarlo todo, o bien el solicitante de la licencia de obras debe contribuir y, en este sentido, cuál sería enton-

ces el papel del planeamiento urbanístico en este ámbito.

Con respecto a la primera cabe señalar que la realidad ya ha dado sobrada respuesta y, hoy en día, son escasísimos —si alguno— los lugares donde no se lleva a la práctica la contribución, de forma más o menos reglada, del particular en la financiación de las intervenciones arqueológicas. Coherentemente con ello, la función del planeamiento sería la de regular esta participación, de forma que se salga, de una vez por todas, de la situación que encontramos en muchos municipios, al borde mismo de la legalidad.

Dos sistemas parecen haber demostrado cierta eficacia. El primero, basándose en los arts. 2, 11.1 y concordantes de la Ley 8/90, que señala la no inherencia de las facultades urbanísticas —entre ellas la edificación— al derecho de propiedad, sino que éstas se van adquiriendo en función del cumplimiento de las cargas que la Ley y el plan impongan a los tenedores de suelo,²⁷ vincula al concepto de urbanización, en aquellas áreas de interés arqueológico, la realización de la intervención arqueológica prevista en el planeamiento. Sin embargo, esto no puede aplicarse de forma “pura y dura”; coincido plenamente con T. Fernández cuando dice que “En un contexto socio-cultural, en el que de alguna manera la idea de justicia constituye un valor social, las normas que se olvidan del principio de igualdad y pretenden resolver los problemas que afrontan al margen del mismo con simples medidas coactivas carentes del necesario acompañamiento de las compensaciones precisas para restablecer la igualdad alterada por aquella (como es el caso de la legislación monumental), terminan padeciendo la venganza de la realidad sobre la que pretenden incidir...”²⁸ Por tanto, es conveniente establecer una banda en la cual situar la aportación particular y, en el caso de superarse, establecer los mecanismos correctores y compensatorios pertinentes, acudiendo para ello, de nuevo, a las técnicas urbanística.²⁹

El otro supuesto, aplicable en el caso de contar con un Servicio Municipal de Arqueología, consiste en la remisión por parte del planeamiento a una ordenanza fiscal municipal³⁰ donde se establezcan las tasas por cada tipo de intervención.

27. F. LLIRET BORRELL, *Nuevo Régimen Urbanístico*, Madrid 1990, 63.

28. T. FERNÁNDEZ, “Reflexiones en torno al principio de igualdad en el ordenamiento urbanístico”, *R.D.U.*, 55 (1979), 19.

29. Vuelvo a traer aquí a colación un aspecto tratado anteriormente: los documentos informativos del plan deben adecuarse a estos fines; es decir, las áreas donde se presume fundamentalmente la necesidad de aplicación de estas medidas han de estar señaladas y evaluados los costes medios de intervención. Resulta harto difícil la aplicación de estas medidas si no están previstas en el planeamiento.

30. Esto se ha llevado a cabo en Málaga y se ha recogido en el Plan Especial de Protección y Reforma del Casco Histórico de Ecija.

25. P. HINTON, S. HAYNES y G. EVANS, “The Department of Greater London Archaeology: A Self-portrait”. *Current Archaeology* 124 (1991), 163 s.; J. SCHOFIELD, “Management of the archaeological heritage: especially project financing”, *Jornadas Internacionales de Arqueología de Intervención*. San Sebastián 1991 (resumen de las ponencias y comunicaciones).

26. English Heritage, “Rescue Archaeology Funding: a Policy Statement”, *Conservation Bulletin* 14 (1991), 7 ss.; Department of Environment. *Planning Policy Guidance 16th: “Archaeology and Planning”*. Nov. 1990. HMSO.

De ambos el segundo presenta más problemas de asunción por parte de los Ayuntamientos debido a su impopularidad, al ser un gravamen más sobre la actividad constructiva, la más castigada por los impuestos municipales. Por otra parte, contrariamente a lo que se suele decir —no sin cierta dosis de eufemismo—, los costos de la actividad arqueológica sólo son desgravables en contadísimas ocasiones.

Quedan otros aspectos (los proyectos de arqueología urbana, los métodos de registro, los programas de difusión, etcétera) en el tintero cuya repercusión sobre nuestro trabajo es vital, pero no son tan directamente vinculables al planeamiento urbanístico y, además, existen plumas más cualificadas para hablar de ello.

Ignacio Rodríguez

Dirección General de Bienes Culturales
Consejería de Cultura y Medio Ambiente
Junta de Andalucía
Cuesta del Rosario, 8
41071 Sevilla