

APROXIMACIÓN AL PATRIMONIO PREHISTÓRICO EN ANDALUCÍA. DESDE LA PROTECCIÓN A LA CUSTODIA

M^a de los Ángeles Pazos Bernal

Sevilla, a 31 de mayo de 2010

LA PROTECCIÓN.

1.- El Arte rupestre.

Sobre el universo en principio indeterminado del Patrimonio Histórico, los bienes protegidos con arreglo a su legislación propia, adquieren un estatus que les hace ser objeto especial de atención y caución. Fuera de esa catalogación, las posibilidades de acción tutelar de la Administración son reducidas; por tanto, la protección, con base en la investigación, resulta ser el cimiento de la tutela.

La acción de mayor alcance en la protección del segmento patrimonial que nos ocupa en este Congreso, se produce con la declaración, por ministerio de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, del Arte rupestre. Dentro del Título del Patrimonio Arqueológico, en su artículo 40.2, se expone contundentemente que “Quedan declarados Bienes de Interés Cultural por ministerio de esta Ley las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre”.

Además de los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal, que quedaron amparados como Bienes de Interés Cultural, (artículo 60.1), los otros tipos de bienes (castillos, escudos...) para los que la Ley 16/1985 aplicó esa fórmula de protección general, se recogen en su Disposición Adicional Segunda, que lo que hace es refrendar y mantener la vigencia, subrayamos que excepcional, de otras normas anteriores. No ocurre así -es decir, con expresa asunción de norma anterior-, respecto al Arte rupestre, pero hay antecedentes significativos que se expondrán.

Ahora bien, la Ley del Patrimonio Histórico Español se decantó por la protección *ex lege* concretamente del Arte rupestre. A ello hemos buscado una explicación plausible.

2.- La protección hecha en Andalucía.

Siendo objetivo del Congreso reflexionar sobre lo realizado en nuestra Comunidad Autónoma desde la asunción de competencias en la materia, nos asomaremos a la protección “hecha” en Andalucía. Es indispensable en este punto, hacer mención a las transformaciones que en el período contemplado han acontecido en la legislación de procedimiento administrativo. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introdujo -en aras a aumentar las garantías de los administrados-, cambios sustantivos en la dinámica de la protección. Si hasta entonces los expedientes se incoaban, pero raramente se tramitaban y resolvían, por no ser legalmente forzoso, a partir de entonces los que se iniciaran tenían que ser resueltos, o caducaban en fecha fija, en unos plazos, por otra parte, progresivamente reducidos y con unas tramitaciones

progresivamente complejas.

Desde finales de los años 90, se puso en marcha con decisión e inversión económica importante, un programa de resolución de expedientes antiguos que, sin abandonar la atención a las necesidades de nuevas incoaciones, fuese eliminando ese lastre histórico. La permanencia de dicho programa arroja resultados notables a fecha de hoy.

Aún sabiendo que existe numeroso Patrimonio arqueológico prehistórico y protohistórico andaluz protegido por otras tipologías de inmuebles (fundamentalmente la de Monumento, adoptada para cuevas, abrigos y lugares con Arte rupestre), en la aproximación que se ha hecho para el Congreso, se ha puesto el foco en las Zonas Arqueológicas existentes en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, sobre las que se han abierto y/o resuelto procedimientos de protección en las últimas tres décadas. Se han seleccionado las correspondientes a bienes de marcado carácter prehistórico-protohistórico (resultando ser más del 50%), y se ha observado que los resultados obtenidos en la década del 2000 son mejores que los alcanzados en la de los 90, que superaron a la de los 80. La progresión en número de las Zonas Arqueológicas protegidas, siendo significativa, no es lo único a resaltar, pues debe mirarse también la mejora de la calidad de los expedientes, entre otras cosas, referida a la definición conceptual, la justificación de valores o la delimitación exacta –literal y gráficamente expuesta- del bien protegido, aspectos en los que se ha avanzado mucho.

Un gran optimismo sería infundado –la programación, por ejemplo y como se comprenderá, sigue siendo tarea en buena parte pendiente-, pero se demuestra con el análisis realizado que la maquinaria administrativa andaluza se ha ido engrasando correctamente y funciona con un alto rendimiento en la actualidad, habiéndose dado entrada, por otra parte, a otros tipos de Patrimonio –el inmaterial, el industrial, el contemporáneo...- cuya consideración se ha abierto paso precisamente en el último cuarto de siglo.

Un sondeo en el Registro General de Bienes de Interés Cultural del Ministerio de Cultura –accesible por Internet-, permite observar los buenos resultados de Andalucía en relación a otras Comunidades Autónomas, a pesar de que no figuran en él aún los bienes que, inscritos con carácter específico en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz con arreglo a la anterior Ley del Patrimonio Histórico, pasan a tener la consideración de Bienes de Interés Cultural con la nueva Ley (Disposición adicional segunda, punto 2).

LA GESTIÓN.

1.- Los conjuntos monumentales y arqueológicos.

Hemos explorado Siruhs (el Sistema de Información de Recursos Humanos de La Junta de Andalucía), y hemos comprobado cuáles son los bienes patrimoniales para los cuales hay personal adscrito a la Consejería de Cultura, es decir, Relación de Puestos de Trabajo (RPT). Son un total de 35, denominados en este Sistema “conjuntos arqueológicos” y “conjuntos monumentales”.

Es cierto que las situaciones son muy variadas, yendo desde el caso de la Alhambra y el Generalife, con nueve páginas de RPT, a otros donde ésta se limita a un único vigilante de carácter laboral.

Es cierto que un análisis exhaustivo de la RPT habría de llevar a confirmar cuántas de esas plazas están realmente dotadas económicamente y cubiertas *de facto*, lo cual nos es imposible abordar en este momento y, en cierto modo,

es de interés secundario dado que la situación en ello es permanentemente cambiante.

Pero también es cierto que, nada menos, que un cincuenta por ciento exacto de los lugares patrimoniales cautelados por personal de la Junta de Andalucía, enumerados en Sirhus, son de carácter prehistórico-protohistórico.

Se trata de Villaricos (Cuevas de Almanzora), Los Millares (Santa Fe de Mondújar) y los Abrigos Rupestres (Vélez-Rubio) de Almería; el Tajo de las Figuras (Benalup) y Doña Blanca (El Puerto de Santa María) en Cádiz; Castellón Alto (Galera), Cerro de la Encina (Monachil), Peña de los Gitanos (Montefrío) y Cerro de la Virgen (Orce) en Granada; la Peña de Arias Montano (Alájar) y el Dolmen de Soto (Trigueros) en Huelva; Puente Tablas en Jaén; las cuevas de Doña Trinidad y de la Pileta (Ardales y Benaoján), la Desembocadura del Río Algarrobo (Vélez-Málaga) y, naturalmente, los Dólmenes de Antequera en Málaga; y el Dolmen de Matarrubilla (Valencina de la Concepción) en Sevilla.

Pendiente de poder hacerse un análisis histórico, caso a caso, del cuándo y las circunstancias en que se produjo la dotación de personal para esos “conjuntos”, atisbamos que la protección patrimonial de los que cuentan con RPT es antigua, lo que debe llevar consigo una carga heredada importante a la fecha en que la Junta de Andalucía recibió las competencias estatales, y que, en todo momento, la necesidad o la oportunidad han debido ser prevalentes.

Por Real Decreto 864/1984, de 29 de febrero, se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Andalucía las funciones y servicios del Estado en materia de Cultura y, entre ellos las que ejercía en relación con el *conjunto monumental* de la Alhambra y Generalife. La Ley de Presupuestos para 1986 creó el Organismo Autónomo “Patronato de la Alhambra y Generalife”, al que por Decreto 59/1986, de 19 de marzo, se aprobarían sus nuevos Estatutos. El de la Alhambra es, pues, el primer “conjunto monumental” configurado.

Por Decreto 125/1989, de 4 de julio, se creó el Conjunto Monumental de la Cartuja de Santa María de las Cuevas como servicio administrativo sin personalidad jurídica. Por los decretos 126, 127, 128 y 129, todos de fecha 6 de junio, se crearon –respectivamente– los conjuntos arqueológicos de Madinat al-Zahra e Itálica, el conjunto monumental de la Alcazaba de Almería y el conjunto arqueológico de Baelo Claudia como unidades administrativas. Con estas normas estamos ya ante los “verdaderos” conjuntos.

Los cinco decretos son muy semejantes. Tras un jugoso prólogo en el que se pondera la importancia y singularidad del sitio y algunos antecedentes, se enumeran sus funciones: custodiar y administrar; garantizar la protección y conservación de los bienes muebles e inmuebles que acogen; proponer y ejecutar el programa anual de actuación; proponer y ejecutar los planes de investigación, conservación, excavación, consolidación, restauración y mantenimiento, velando porque dichos planes se atengan a los criterios más actualizados en materia de conservación y restauración y se desarrollen de acuerdo con los propugnados en las cartas y documentos internacionales al respecto, así como para que se conserven las condiciones ambientales y paisajísticas; proponer medidas cautelares para la conservación material, paisajística y ambiental, impidiendo usos contrastantes con el carácter histórico y la fragilidad de sus condiciones materiales; posibilitar el acceso a los visitantes garantizando un correcto uso; facilitar el estudio a los investigadores; organizar iniciativas impulsoras del conocimiento y la difusión; desarrollar programas de investigaciones y de cooperación con otras instituciones culturales o centros de investigación afines, de acuerdo con las directrices del Plan Andaluz de Investigación.

Las menciones a los valores paisajísticos y ambientales, al mantenimiento de los criterios de intervención al día, a la conservación preventiva, a la inserción en la planificación general de investigación de la Junta de Andalucía..., hacen que la lectura de estos decretos, pese al tiempo transcurrido, ofrezca ecos actuales.

Se conforman los Conjuntos Arqueológicos y Monumentales con un órgano ejecutivo y de gestión –la Dirección-, del que dependen tres áreas –de administración, conservación e investigación y difusión- y un órgano colegiado consultivo, la Comisión Técnica, significada por su carácter multidisciplinar.

Los Conjuntos en el momento de su creación no tenían un encuadre legal claro, pero éste se les dio en la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía, en cuyo prólogo se puede leer que, “En materia institucional se ha considerado necesario introducir una figura nueva surgida de la propia práctica administrativa. Se trata de los ‘Conjuntos Monumentales o Arqueológicos’, que permitirá dotar de órganos de gestión específicos a aquellos bienes inmuebles, o grupos de los mismos, cuya importancia o complejidad exijan el establecimiento de unidades administrativas propias”.

El Título IX de la Ley, dedicado a las Instituciones del Patrimonio Histórico, destina el Capítulo III a los Conjuntos, señalando el artículo 82 que “Con el fin de facilitar la administración y custodia de inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, o agrupaciones de los mismos, cuya relevancia y características así lo aconsejen, se establecen instituciones específicas bajo la denominación de ‘Conjuntos Monumentales’ o ‘Conjuntos Arqueológicos’”.

Realmente, en los cinco artículos de este capítulo, más allá de decirse que podrán tener cualquiera de las formas, con o sin personalidad jurídica, previstas en la Ley, y que la estructura y funcionamiento de cada Conjunto se establecerá en su respectiva norma fundacional, poco se aporta; es decir, lo que se hace en sancionar lo avanzado en los decretos constitutivos.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/1991, por Decreto 146/1992, de 4 de agosto, se crea el Conjunto Arqueológico de Carmona para administrar la necrópolis prerromana y romana y el anfiteatro romano existentes en esta localidad sevillana.

Al constituirse, en 1997, en Santa María de las Cuevas el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo, este organismo autónomo vino a asumir la gestión del Conjunto Monumental de la Cartuja y del Museo de Arte Contemporáneo. El Conjunto Monumental de la Cartuja fue absorbido.

También en el año 97 se produce otro cambio. El Conjunto Arqueológico de Madinat al-Zahra deja de ser unidad administrativa dependiente de la Delegación Provincial, para pasar a estar adscrito directamente a la Consejería de Cultura a través de la entonces denominada Dirección General de Instituciones del Patrimonio Histórico.

El último Conjunto Arqueológico creado ha sido el de los Dólmenes de Antequera que, con el Decreto 280/2010, de 27 de abril, ha formalizado su situación administrativa. Se ha establecido como servicio administrativo con gestión diferenciada, adscrito –como Madinat al-Zahra- directamente a la Consejería de Cultura a través de la Dirección General competente en materia de conjuntos arqueológicos.

El Decreto de los Dólmenes implanta novedades respecto a los anteriores. Entre ellas están la introducción del territorio y el devenir histórico ligado al mismo como conceptos clave en la tutela integral que el órgano de gestión desarrollará sobre la Zona Arqueológica; la explicitación de que el Conjunto Arqueológico contará con una sede institucional (destinada a la musealización de la Prehistoria de Antequera y de Andalucía); la mención a que las directrices generales de actuación se hará mediante la redacción de un Plan Director; y la puntualización de que en la ejecución de los programas anuales de administración, protección, conservación, investigación y difusión “se podrá contar con la colaboración de otras entidades e instituciones públicas o privadas”.

Todos los Conjuntos hasta ahora constituidos tienen en común el tener una protección jurídica antigua, evidenciadora de valores reconocidos hace mucho.

Todos los Conjuntos hasta ahora constituidos tienen en común el ser desde antiguo de titularidad pública, aunque después del traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma la política en materia de adquisiciones no haya cesado. Y todos, salvo la Cartuja, el haber tenido algún tipo de organización ministerial preexistente, aunque sólo fuese de guardería o vigilancia.

2.- La Red Andaluza de Yacimientos Arqueológicos.

En enero de 2004, la entonces Consejera de Cultura Carmen Calvo, dio a conocer en Málaga la nueva Red Andaluza de Yacimientos Arqueológicos (RAYA), integrada inicialmente por ocho “conjuntos”, en los que disponiéndose de una buena información, era llegado el momento de ponerlos a disposición de los ciudadanos para contribuir a ampliar la oferta cultural y turística y a la generación de riqueza y empleo. La sede central de la Red estaría en Antequera y los ocho yacimientos serían, además de los Dólmenes de Antequera, Los Millares en Almería, Doña Blanca y Carteia en Cádiz, Cercadilla en Córdoba, Castellón Alto en Galera, la Ruta dolménica en Huelva, y el Teatro Romano de Málaga. Cada uno de los “conjuntos” de la red contaría con su propio centro de interpretación para los visitantes.

Las acciones de la Consejería en este programa –que terminó incorporando otros sitios a los de la lista inicial-, se encauzaron a través de la Empresa Pública de la Consejería de Cultura, llamada entonces Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales (EPGPC).

Con generosas inversiones, hubo resultados (contrataciones laborales, a través de la EPGPC, de todo tipo de personal, incluyendo perfiles técnicos, y designándose los llamados “coordinadores” como responsables de cada yacimiento; edición de materiales de difusión; contratación de servicios de mantenimiento y vigilancia; realización de actividades de dinamización...). Pero la RAYA no tenía fundamento legal previo, y la filosofía de ese programa de dar un paso adelante en la apertura pública de bienes de titularidad pública, se retomó en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía con la constitución de la Red de Espacios Culturales de Andalucía, que reorientó la experiencia RAYA dándola, en este sentido, por cerrada.

3.- La Red de Espacios Culturales de Andalucía.

La nueva Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía ha formulado una organización abarcadora y armonizadora para todo este ámbito de trabajo, la Red de Espacios Culturales de Andalucía (RECA), que se define como un “sistema integrado y unitario formado por aquellos Espacios Culturales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma que sean incluidos en la misma por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, así como aquellos enclaves abiertos al público que por sus condiciones y características no requieran la dotación de un órgano de gestión propio”, según señala, literalmente, el artículo 83 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre.

Como vemos, la RECA la integran Espacios culturales y Enclaves que la administración competente decida incluir en

ella. No importa cuál sea su titularidad, que puede ser pública, pero se abre la posibilidad a que, también, sea privada. Lo que sí se exige es que estén previamente inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, es decir, que la administración cultural, los haya reconocido y sancionado, los haya protegido, como bienes del Patrimonio Histórico.

Los primeros, los Espacios culturales, son instituciones del Patrimonio Histórico junto con los Museos, Archivos, Bibliotecas y Centros de Documentación, y son de dos tipos: Conjuntos y Parques culturales.

Los Conjuntos culturales, en la nueva Ley, suponen una redefinición de los ya existentes Conjuntos monumentales y arqueológicos, que quedan incluidos en la RECA, pero permiten avanzar en el concepto de lo patrimonial a la par que la normativa. Dicho de otro modo, los Conjuntos podrán, por ejemplo, ser etnológicos o industriales y no sólo monumentales y arqueológicos. Y, así, en el artículo 77 de la Ley se indica que “los Conjuntos en su constitución harán referencia a la tipología patrimonial por la que hayan sido objeto de inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz los bienes que lo integran”.

Novedad de la Ley son el segundo tipo de Espacios culturales: los Parques. Se definen –artículo 81- como aquellos “que abarcan la totalidad de una o más Zonas Patrimoniales que por su importancia cultural requieran la constitución de un órgano de gestión en el que participen las administraciones y sectores implicados”. Dos condiciones se imponen para su creación: la primera la previa declaración de una o más Zonas Patrimoniales; la segunda, su importancia cultural.

Las Zonas Patrimoniales sobre las que han de basarse los Parques, son otra notoria aportación de la Ley. Se trata de una tipología de protección para los bienes inmuebles que se inscriban en el Catálogo General del Patrimonio Histórico como Bienes de Interés Cultural, que aporta decididamente sobre las ya existentes -Monumentos, Conjuntos Históricos, Jardines Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico, y la otra nueva de Lugares de Interés Industrial-, la consideración de los aspectos territoriales y paisajísticos.

“Son Zonas Patrimoniales –dice el artículo 26.8 de la Ley- aquellos territorios o espacios que constituyen un conjunto patrimonial, diverso y complementario, integrado por bienes diacrónicos representativos de la evolución humana, que poseen un valor de uso y disfrute para la colectividad y, en su caso, valores paisajísticos y ambientales”. Las Zonas Patrimoniales, bajo ese concepto de lo diacrónico, están llamadas a proteger multitud de bienes prehistóricos, aunque, eso sí, junto a otros de todo carácter y cronología, como puede verse en la ya declarada Zona Patrimonial de Otíñar (Jaén).

Tanto los Conjuntos como los Parques culturales han de tener un órgano de gestión propio y habrán de formular y ejecutar Planes Directores que tendrán que desarrollar “programas en materia de investigación, protección, conservación, difusión y gestión de los bienes tutelados y, en general, cuantas les sean encomendadas por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”, según lo establecido en el artículo 79

Resta hablar de los Enclaves como ese tercer tipo de sitios que constituyen la RECA. Lo que respecto a ellos se especifica en la Ley es que no requieren la dotación de un órgano de gestión propio.

En primera instancia, quedan incluidos en la Red de Espacios Culturales de Andalucía, con la tipología de Enclaves, los sitios patrimoniales que pertenecieron a la Red Andaluza de Yacimientos Arqueológicos y otros, de titularidad de la Junta de Andalucía, que contaban con ese servicio de guardería del que se hablaba más arriba y que van evolucionando hacia su puesta en valor. Pero, además –y esto ha de ser subrayado-, se encuentran, a fecha actual, en distintas fases

del proceso de formalización de los protocolos de inclusión, otros de propiedad de la administración local y alguno de titularidad privada.

Muy recientemente, a la RECA se le han planteado horizontes nuevos con el Decreto 138/2010, de 13 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Cultura. En él se vinculan expresamente los Espacios Culturales de la RECA a la Dirección General de Museos y Promoción del Arte.

Los fundamentos conceptuales del cambio de adscripción, están expresos en la parte expositiva del propio Decreto, al decir que la Dirección General de Museos y Promoción del Arte “incorpora los espacios culturales definidos en la Ley, de acuerdo con la doctrina del International Council of Museums de la UNESCO”.

En efecto, el ICOM definió una tipología de museos, el de sitio, como el “concebido y organizado para proteger un patrimonio natural y cultural, mueble e inmueble, conservado en su lugar de origen, allí donde este patrimonio ha sido creado o descubierto”.

En el terreno de la gestión, los cambios son sustantivos. La Red de Espacios Culturales de Andalucía se articuló como programa adscrito a la Dirección General de Bienes Culturales requiriendo dentro de ella, por su amplitud, del concurso y el trabajo coordinado de todos los servicios de esta Dirección General, las Delegaciones Provinciales, el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico y la Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales – que pasa a denominarse en el citado Decreto Instituto Andaluz de las Artes y las Letras-. Ahora, manteniéndose los respectivos papeles de todos esos actores, se incorporan otros muchos. Nuevos cambios aún se anuncian. Por el momento, evidentemente, no procede sino dejarlo anotado.