

NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO EN EL MEDIO RURAL

Ignacio Rodríguez Temiño*

RESUMEN.- En el largo proceso de consolidación de la arqueología como ciencia social, el interés de la investigación ha ido evolucionando desde el objeto al yacimiento. Esta paulatina progresión ha tenido fiel reflejo tanto en el ordenamiento jurídico regulador del patrimonio arqueológico como en los mecanismos usados para su gestión. Sin embargo, la arqueología reivindica hoy día no sólo el yacimiento como marco disciplinar, sino que se interesa por el territorio como soporte de las relaciones del tejido cultural de una sociedad, deviniendo así entendido en una variable compleja donde se producen y por tanto, dejan huellas las acciones humanas. Tal tipo de examen está más relacionado con la lectura histórica del territorio, y del paisaje que soporta, que con la detección y delimitación de yacimientos, técnicas habitualmente usadas para la realización de las cartas arqueológicas. Por ello, el reto principal de la tutela del patrimonio arqueológico reside en diseñar herramientas que permitan la ágil y eficaz gestión de esos bienes.

ABSTRACT.- During the long process of consolidation of archaeology as a social science, the interest of research has been progressing from the object to the site. This gradual change is reflected in the legal acts which regulate the archaeological heritage and in their daily practical management. However, archaeology today vindicates not only the site as a disciplinary frame, but it is interested in the territory as the basement of the relationships in the cultural web of a society developing itself as a complex variable where the human actions take part and, thus, leave marks. This kind of study is more related to the historical reading of the territory and the landscape than to the detection and limitation of the sites; the usual techniques applied for making the archaeological maps. Thus, the main challenge of the trusteeship of the archaeological heritage lies on the design of tools to facilitate an efficient management of these goods.

PALABRAS CLAVE: Patrimonio arqueológico, Política cultural, Arqueología del paisaje, Legislación cultural, Evaluación de impacto ambiental.

KEY WORDS: Archaeological heritage, Cultural policy, Landscape archaeology, Cultural legislation, Environmental assessments.

1. INTRODUCCIÓN

La expresión "interés arqueológico", habitual en la legislación española sobre patrimonio histórico y cultural, no es un término jurídico, pues hace referencia a conceptos de carácter metajurídico; es decir, nacidos en el seno de una disciplina científica -la arqueología- ajena al derecho y que de ahí pasan al ordenamiento jurídico, que los usa sin cuestionar su contenido.

Efectivamente, el debate doctrinal abierto en el mundo del derecho en torno a la función atribuible a este interés no ha modificado el contenido conceptual del mismo¹, quedando incólume el papel del interés arqueológico como punto de contacto entre la arqueología y el derecho.

Sin embargo, dentro de la propia arqueología sí ha existido un desplazamiento en el objeto de investigación conforme la disciplina ha dejado de ser la anticuaria, para convertirse en una ciencia de carácter social interesada por las relaciones entre los seres humanos y de éstos con su entorno, a través del estudio e interpretación de la cultura material.

A grandes rasgos sería aceptable señalar tres grandes etapas en el itinerario de la arqueología en función del cambio en el sujeto primordial de atención: la primera se caracterizó por el paulatino desplazamiento del texto al objeto arqueológico como fuente de información; la segunda comprenderá el inicio de las excavaciones, al entenderse que el yacimiento -y no exclusivamente el monumento- es el mejor marco

* Dirección General de Bienes Culturales. Junta de Andalucía. C/Levís, nº 27. 41071 Sevilla.

posible para desarrollar estudios sobre sociedades pasadas; por último, el territorio se convertirá en el nuevo objeto de atención para comprender las relaciones entre los seres humanos y el entorno natural, y de ellos entre sí. A cada una de esas etapas se le ha articulado una respuesta protectora por parte del derecho, si bien el carácter acumulativo que en muchas ocasiones han tenido las normas jurídicas, no contribuye a delimitar claramente los cambios de criterio operados.

Durante el periodo formativo de la arqueología como ciencia y la mayor parte de su desarrollo, el trasvase conceptual se ha realizado de forma satisfactoria hacia el derecho positivo, con independencia de la eficacia de esa regulación. La legislación ha venido instrumentando los mecanismos necesarios para adecuarse al cambio paulatino del criterio identificativo del interés arqueológico (antigüedad, belleza, modo en que se recuperan los bienes...); los problemas reales no provenían de la incapacidad de respuesta del derecho, sino de otras instancias de carácter político y sociológico reflejadas en el ordenamiento jurídico.

En la mayoría de los países europeos esa respuesta por parte del derecho se materializó en unas leyes separadas del resto de la legislación. Esta circunstancia es de especial importancia en tanto que ha marcado indeleblemente los límites alcanzados, tanto en el derecho positivo como, en la práctica, por la legislación tuteladora del patrimonio histórico. Ahora sólo interesa apuntar que, en los países mediterráneos, una posible explicación de esta segregación del tráfico jurídico ordinario podría constituir el carácter conflictivo de las normas reguladoras del patrimonio histórico, con respecto del derecho de propiedad, debido a lo cual tendieron a quedar excluidas del Código civil, columna vertebral del estado liberal decimonónico, algo que ocurrió con otros matices en aquellos países regidos por la *Common law*.

Conforme la arqueología ha ido ampliando su campo de estudio, el interés arqueológico ha superado con mucho el estrecho margen de maniobra que le permite al legislador la aplicación de un derecho especial, como es el que regula los bienes culturales. La confrontación competencial con otras legislaciones que tienen por objeto la ordenación del territorio o el medio ambiente marcan, de forma clara, los topes que puede alcanzar esta legislación especial y la estructura administrativa a la que dio lugar. El problema no se reduce, como piensa H.F. Cleere (1989), a que la disciplina académica de la arqueología y la función administrativa de la tutela del patrimonio arqueológico sean gemelos que han tenido un grado de desarrollo diferente. El límite viene de la propia concepción del modelo: sin duda ha llegado la hora de cuestionarse si el mantenimiento de un ordenamiento jurídico especial sobre los bienes culturales inmuebles, no inserto en una ordenación global del territorio, que incluya el ur-

banismo y el medio ambiente, sigue siendo válido por más tiempo.

Mi opinión es que no. Para explicar el porqué tomaré como hilo conductor el análisis de un aspecto concreto de la relación existente entre arqueología y derecho, íntimamente ligado al concepto de interés arqueológico: la protección del patrimonio arqueológico inmueble en medio rural². Me interesa igualmente evaluar los instrumentos legales y administrativos sobre los que descansa esta protección, en la triple vertiente de su adecuación a la función que deben desempeñar los bienes culturales, a las necesidades de la propia arqueología y a su conexión con otra legislación sectorial, especialmente la referida al medio ambiente. Al ser la protección piedra angular en la arquitectura de la tutela del patrimonio histórico, su análisis puede tomarse como exponente de la situación en que se encuentra la gestión global de los bienes culturales.

Como quiera que esta problemática no es exclusivamente española, sino bastante más general, he querido hacer referencia también a dos países concretos: Italia y el Reino Unido. El primero presenta el interés de haber desarrollado, a nivel doctrinal al menos, una teoría singularísima sobre la unión indisoluble entre bienes culturales y bienes ambientales, entendiendo éstos como parte de aquéllos. El Reino Unido -especialmente Inglaterra- ha sido elegido como ejemplo justamente de lo contrario. Pero, tanto en un caso como en otro, según deduzco de la documentación consultada, se da una falta de acoplamiento entre medio ambiente y patrimonio arqueológico, del mismo modo que en la experiencia española.

2. EL TERRITORIO COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN ARQUEOLÓGICA

El enfoque funcionalista puede rastrearse desde muy temprano a lo largo de la historia de la arqueología anglosajona y americana, pero quizás no fue hasta después de la II Guerra Mundial cuando afloró como auténtico paradigma de interpretación para explicar el cambio en el registro arqueológico, advirtiendo ya entonces la importancia de la variable espacial en su comprensión. El primer marco conceptual reivindicado fue el asentamiento, cuya definición acentuaba su carácter de unidad arqueológica básica, con significación histórica y analítica (Chang 1976).

Por su parte, la Nueva Arqueología, bajo el afán de ruptura con el método tradicional, continuará e intensificará las tendencias funcionalistas anteriores (Trigger 1992: 276 s.). Cuajaron entonces un conjunto de principios y técnicas de análisis, denominadas genéricamente arqueología espacial (Clarke 1977; Hodder y Orton 1990), una de cuyas materias de estudio

era la interacción de los grupos humanos en un medio dado. Para ello, se pretendió objetivar la comprensión de la distribución de puntos en un plano, mediante el uso de dos parámetros principalmente: la cuantificación estadística y el empleo de los modelos analíticos de otras ciencias, como la geografía o las matemáticas. De forma paralela, la escuela de Cambridge explicará el comportamiento humano en las sociedades prehistóricas usando modelos antropológicos de perfil economicista basados sobre la premisa de optimización de beneficios con el mayor ahorro de energía posible. Ésta será la "vieja guardia" del análisis espacial aplicado a la arqueología (Hodder 1984 y 1988).

Aunque el paso del tiempo no ha dejado incólumes todas las aportaciones conceptuales de la Nueva Arqueología, la arqueología espacial ha sabido desligarse de su declive y evolucionar conceptual y analíticamente hacia posturas más consonantes con las tendencias actuales, que procuran conformar un cuerpo teórico y práctico propiamente arqueológicos (Hodder 1984 y 1988). En los casos menos extremos, se asume la crítica sobre la adherencia incondicional a modelos no arqueológicos, característicos de la arqueología espacial, pero no se plantea eliminarlos completamente (Collis 1986). De forma análoga la antropología parece haber encontrado su metodología espacial particular (Hodges 1987) y la propia geografía está caminando hacia unos presupuestos englobables dentro de las ciencias sociales, abandonando progresivamente el método hipotético-deductivo cuyo encumbramiento caracterizó la llamada Nueva Geografía (Wagstaff 1987).

El territorio también ha sido objeto de estudio de la arqueología del paisaje, estrategia de investigación que para este trabajo es de enorme interés. Hoy día este término, lejos de tener un significado único, parece acoger muy diversas opciones con presupuestos teóricos bien diferentes. Incluso se la concibe como estadio superador de la vieja arqueología espacial en los estudios sobre el territorio (Orejas 1995).

Su versión clásica, practicada fundamentalmente en el mundo anglosajón, eslavo y norteamericano (Jones 1986; Roberts 1987), se centraba en el análisis morfogenético de los elementos conformantes de un paisaje dado -edificios, límites de propiedad, red de carreteras, caminos y todo tipo de yacimientos-, combinando para ello técnicas arqueológicas con el estudio de la documentación de los archivos históricos, especialmente para los paisajes de una antigüedad no superior al par de siglos. Su aplicación propiamente arqueológica se basaba en el estudio de yacimientos con el fin de comprender su relación con el territorio circundante, normalmente siguiendo los postulados de la teoría de Christaller sobre el lugar central. También caía en su esfera de interés la detección de otros nuevos, así como cualquier otro tipo de entidad arqueológica y los relieves a que habían dado lugar.

Las aproximaciones más recientes (Fowler 1990) tienden a restar valor al predominio del papel del yacimiento en los estudios del paisaje, para otorgárselo al entramado de relaciones existentes entre entidades de diverso tipo, conformantes del paisaje de un trozo de terreno particular, en el que las evidencias arqueológicas sólo suponen una parte más del mismo. La potencialidad ofrecida por el paisaje como materia de estudio de diversas ciencias, se recibe como argumento para definirlos, en función de esa concurrencia, como paisajes culturales.

La arqueología procesual americana de los noventa, que califica la visión clásica de la arqueología del paisaje de excesivamente histórica y contextual (en el sentido hodderiano del término), propugna una nueva concepción en los estudios arqueológicos paisajísticos más atenta a la comprensión de las estrategias de adaptación al medio, especialmente en las sociedades de cazadores-recolectores y agropastoriles, por cuanto que las propiedades sistémicas apreciables en ellas son las responsables de la organización subyacente al registro arqueológico, clave para entender el cambio en los sistemas adaptativos y su implicación en la evolución cultural (Rossignol 1992).

Sobre todo me interesa de este enfoque la crisis en que se ha puesto, por parte de algunos autores, el concepto de yacimiento³. Dunnell (1992) cuestiona, con evidente radicalidad, la noción clásica de yacimiento desde tres puntos de vista complementarios: ontológico (¿son los yacimientos entidades reales o empíricas?), epistemológicos (¿cómo podemos definir tales unidades sobre el terreno?) y teóricos (¿qué papel debe jugar el yacimiento en la estructura explicativa de la disciplina?). Su conclusión es que la definición usual de yacimiento como cualquier lugar, grande o pequeño, donde se encuentren trazas de antiguas ocupaciones o actividades, cuya principal clave para distinguirlos es la presencia de artefactos, no puede seguir siendo la unidad básica de trabajo en arqueología.

La separación entre estas entidades discretas con alta densidad de artefactos y los inmensos océanos de espacio sin interés arqueológico en que se hallan insertas, ha contribuido a dar una imagen falsa de las estrategias sociales de ocupación humana del territorio, al dejar de lado importantes segmentos del registro arqueológico. Además, la aceptación común hoy día del registro como un acto de interpretación contemporáneo, deslegitima la visión de los yacimientos como unidades arqueológicas elementales, al ser la distribución continua de artefactos -criterio básico en la delimitación de yacimientos- una categoría actual y no realidades externas al propio registro.

Para este autor (Dunnell 1992: 33 s.), los yacimientos no pueden desempeñar papeles teóricos dentro de la arqueología porque son fenómenos contem-

poráneos, generados por el propio arqueólogo. Pero, sin embargo, las necesidades que cubren dentro de las estrategias interpretativas de la disciplina son absolutamente reales y, por tanto, se requiere una serie de unidades, mejor que una sola, dentro de las cuales contar y establecer modelos con significado arqueológico. Tales unidades deben descansar sobre las conexiones históricas entre los eventos deposicionales, no sobre la proximidad espacial.

La solución para la identificación de tales unidades no es "refinar" la noción de yacimiento o jugar con los umbrales de densidad, u otros medios destinados a su delimitación. El artefacto puede suplir la unidad de observación de menor escala. Se entiende por artefacto toda cosa que disponga de cualquier atributo, incluyendo la localización, como consecuencia del agente antrópico.

Finalmente, en el supuesto de aceptar al artefacto como unidad de trabajo para el arqueólogo, serían necesarios nuevos sistemas de recuperación del registro. Aparece así la denominada arqueología "sin yacimiento"⁴ o investigaciones que dan prioridad a la distribución de los artefactos, sin tener como eje el yacimiento. Por otra parte, la aproximación *off-site* (alrededor del yacimiento) centra su atención en los entornos de los yacimientos con objeto de registrar información sobre su uso. Este programa de recuperación de datos a escala regional acentúa la distribución de materiales y las influencias tafonómicas sobre el registro arqueológico.

En España el impacto de la arqueología espacial, especialmente en lo metodológico, fue notable a final de los setenta y comienzo de los ochenta; pero el uso de técnicas e instrumentos analíticos extraídos de la bibliografía anglosajona y norteamericana se realizó de forma indiscriminada, sin crítica previa, insistiendo en tópicos ya desfasados para ese momento, como deja bien claro el contraste entre la exposición de I. Hodder en el Coloquio sobre Arqueología Espacial de Teruel de 1984 y la mayoría de las aportaciones nacionales.

Esa etapa ha pasado, y hoy día sería falso no destacar la contribución original de la arqueología española a esa rama de la disciplina (Ruiz Rodríguez 1988 y 1993: 315 s.). Dentro de los propios estudios del territorio, se observa un enfriamiento en el entusiasmo que habían levantado los modelos de la geografía locacional (Ruiz Rodríguez 1991 y 1993; Sanmartí y Santacana 1992) y se han abordado estudios concretos sobre el cambio cultural en relación con un marco geográfico y geológico determinado desde ópticas interdisciplinares, desechando otras vías tradicionales en boga unos años antes (Vicent 1991).

La arqueología del paisaje a nivel nacional, poco o nada cultivada anteriormente, está aportando también novedosas líneas de investigación. En este

panorama destacan el Grupo de Investigación en Arqueología del Paisaje de la Universidad de Santiago de Compostela (Criado 1993) y el proyecto de investigación dirigido por el Departamento de Historia Antigua y Arqueología del CSIC, en la zona arqueológica de Las Médulas (León) (Sánchez-Palencia *et al.* 1996; Orejas 1995).

Aunque sus desarrollos no sean iguales, en ambos casos han perfilado propuestas teóricas y metodológicas que buscan salir de la etapa historiográfica dominada por el paradigma de la arqueología espacial, para derivar hacia una nueva concepción del espacio como producto de la construcción social de la realidad en cada momento histórico y portador, por tanto, de unos valores históricos y simbólicos, manifestados en sus componentes. Se abandona, pues, la noción de espacio para acoger la de paisaje y territorio como marcos de trabajo.

Un importante punto en común, que comienza a caracterizar determinados proyectos de investigación, es la integración como parte del mismo de propuestas dirigidas a la valorización de las áreas investigadas, que procuran superar los modelos tradicionales basados en la musealización de un yacimiento concreto.

De otro lado, esta nueva concepción del espacio podría entroncar con el debate abierto sobre la definición de cultura material. Parece decaer su tradicional uso referido a los artefactos construidos por el ser humano mediante una combinación de materia prima y tecnología, en favor de una definición más amplia que abarcaría, como propone J. Deetz, "aquella sección de nuestro entorno físico que hemos modificado a través de un determinado comportamiento cultural" (citado en Pearce 1989: 2)⁵. No obstante, algunas corrientes de interpretación arqueológica, fuertemente influenciadas por el pensamiento posestructuralista, han concentrado su esfuerzo en articular sistemas de lectura e interpretación de la cultura material, concretándose en los límites de la acepción clásica, evitando ampliar el texto a toda la realidad circundante (Hodder 1994).

Con respecto al interés arqueológico actual, parece evidente que, como producto de todo este proceso, el espacio (en su versión de territorio y paisaje), soporte de las relaciones del tejido cultural de una sociedad, deviene así entendido en una variable compleja donde se producen y, por tanto, dejan huellas las acciones humanas. La geografía donde vive determinada sociedad cesa de ser una mera nota introductoria a modo de encuadre general al estudio de ese grupo humano, para convertirse en fuente de información imprescindible para el conocimiento de cómo se desarrolló la vida de esa comunidad. La muralla de un asentamiento ya no se entiende como el límite del área de interés para el arqueólogo, convirtiéndose en el punto de partida de otra, más vasta, donde se hace preciso apli-

car nuevas metodologías de registro complementarias a la piqueta, y donde el objeto de estudio no son las estratigrafías o los fósiles guía sino la reconstrucción del medio ambiente en que se movía esa sociedad, el uso hecho del mismo, su manera de percibirlo y el grado de interacción entre esos u otros parámetros.

El derecho, por su parte, ha respondido al reto planteado por el espacio, mediante dos posturas complementarias aunque de escala muy distinta. De un lado, la labor de inventario y catalogación ha visto ampliada su unidad de trabajo tradicional (los yacimientos) con el nuevo concepto de zona arqueológica, que permite ser usada para ámbitos más extensos, aunque carezca de capacidad para ordenar globalmente los diferentes intereses concurrentes en el territorio. De otro, ha procurado entroncar con otros regímenes jurídicos cuyo objetivo era la ordenación del territorio y el medio ambiente, como medio de concretar las propuestas de protección, que naturalmente comienzan a tener fiel reflejo en el plano de la difusión y puesta en valor.

3. LA PROTECCIÓN DEL TERRITORIO

Los catálogos tradicionales no han resuelto la incógnita sobre la evaluación del interés histórico-arqueológico de un espacio geográfico y, por tanto, se han mostrado ineficaces para atender a su protección. La concepción del hecho histórico y su contextualización en un marco geográfico, que termina por convertirse en un paisaje antrópico y, por tanto, del que son predicables valores culturales, requiere la subsiguiente respuesta en los planteamientos sobre la gestión del patrimonio arqueológico y, naturalmente, de la administración con responsabilidades en materia de bienes culturales para atender a su protección y tutela, de forma bastante más abarcadora e integral que a través de los catálogos.

Tal tipo de examen está más relacionado con la lectura histórica del territorio, y del paisaje que este soporta, que con la detección y delimitación de yacimientos, aunque al final ambas técnicas sustenten el mecanismo efectivo de la protección jurídica⁶. El problema radica en cómo hacer una lectura histórica del paisaje actual y destilar de ella aquellos elementos que sean imprescindibles para la comprensión del uso que a lo largo de los distintos episodios históricos se ha hecho del mismo. Estos elementos irían desde los yacimientos arqueológicos, en toda su variedad, hasta aquellos hitos que componen el paisaje cultural, pasando por los que definen las características de la unidad geográfica soporte (Colón 1989; Caballero y Latorre 1993; Criado y González 1994; Orejas 1995).

Este nuevo concepto supone un paso cualita-

tivo de enorme trascendencia en el modo de concebir y aplicar la protección de los bienes arqueológicos inmuebles. Es preciso afrontar el reto de carácter conceptual inherente a la asunción de que, con independencia de los valores intrínsecos de cada yacimiento, hay que mantener la integridad de todo aquello que conforme las huellas de la ocupación y el uso de una determinada unidad geográfica estructural: es más, será necesario igualmente salvaguardar la propia unidad.

La administración del territorio debe tener asimismo presente su envolvente visual externa, el paisaje. *Éste ha sido objeto compartido de muchas disciplinas, pero su tutela debe afrontarse desde el dominio de la síntesis, del aglutinamiento de todas las sinergias que puedan aportar las ramas especializadas del saber técnico y científico. La planificación requerida supone aspirar a integraciones de políticas sectoriales en objetivos comunes y compatibles; a reunir técnicas operativas diversas que adquirirán legitimidad en cuanto tributarias a unos objetivos comunes.*

Para los promotores de la exposición sobre el Paisaje Mediterráneo, celebrada en Sevilla durante la Exposición Universal de 1992, el mensaje que les preocupaba emitir en forma de reto político -en el amplio sentido del término-, era emplear las posibilidades organizativas y reguladoras de las sociedades democráticas para conjugar desarrollo y gestión del paisaje con mesura y proporción. Cambiar sin perder los valores de lo antiguo, dar al género humano nuevas condiciones de vida "sin renunciar a los valores semánticos de su pasado, ni a los que dan sentido a la vida" (Possoco y Zoido 1992: 277).

Esta perspectiva sobre el concepto de protección no anula la utilizada habitualmente, dirigida hacia un yacimiento y un entorno más o menos amplio, sino que más bien la completa. Sin embargo, planteamientos de este tipo son aún poco frecuentes.

En el conjunto de países de nuestro entorno, la respuesta a este reto varía en función de sus respectivas tradiciones investigadoras, experiencias en materia de tutela, división administrativa y ordenamientos jurídicos. No obstante, en todos se está pasando, con mayor o menor grado de dificultad, desde planteamientos centrados en la protección y valorización de yacimientos singulares a fórmulas mixtas, entre patrimonio histórico y medio ambiente, para la tutela de amplias zonas geográficas portadoras de numerosos intereses y valores específicos, en las que los yacimientos u otros tipos de bienes culturales sirven de apoyo para la comprensión de aproximaciones territoriales más amplias.

3.1. Reino Unido

En el Reino Unido, la gran tradición de estudio sobre la arqueología del paisaje despertó una res-

puesta administrativa de protección, conservación y puesta en valor que retaba las ideas tradicionales de esos conceptos al tener que aplicarse no sobre los clásicos yacimientos o monumentos, sino sobre áreas territoriales que iban desde paisajes seminaturales a otros muy urbanizados (Fowler 1987)⁷.

No obstante, el ordenamiento jurídico dedicado al patrimonio histórico no ha superado la idea de monumento y su identificación con el yacimiento. Ha sido preciso, por tanto, buscar en otras legislaciones las figuras para declarar protegidos paisajes o zonas amplias en general (por ejemplo, la *Countryside Act* de 1968 o la *Agriculture Act* de 1986, por citar dos modernas, junto a un sinnúmero de directrices administrativas).

Se ha generado así la confluencia de un variado cúmulo de designaciones (parques naturales, áreas de especial sensibilidad medio ambiental, parques nacionales...) y propuestas activas, mediante subvenciones, para garantizar la conservación de estas zonas corográficas, o el mantenimiento de ciertos usos agrícolas no lesivos para entidades arqueológicas integradas en el paisaje. En este terreno las directrices del gobierno también tienden al acrecentamiento de las competencias y responsabilidades municipales y la regulación mediante el planeamiento urbanístico.

La responsabilidad de la gestión del paisaje recae por tanto sobre los organismos encargados del cuidado del medio ambiente natural. Pero habida cuenta de la importancia del componente antrópico para la comprensión de su forma actual, cuando la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (DoE) elaboró las directrices sobre las políticas de protección y salvaguardia en esta materia, *This Common Inheritance* (1990), encargó la confección de un listado de aquellos paisajes históricos susceptibles de ser considerados como de interés.

En Inglaterra, *English Heritage* ha asumido este compromiso mediante dos vías complementarias: la promoción de la investigación sobre paisajes y la creación de un Registro de Paisajes de Importancia Histórica.

Con respecto de la primera (*English Heritage* 1991a: 37 ss.), la agencia inglesa mantiene la libertad de los profesionales para elegir los temas de estudio que más les convengan, pero tras consultas con otros organismos, acordó dentro de los programas a desarrollar durante la década de los noventa darle especial prioridad al estudio de los paisajes, abordados desde una óptica multidisciplinar y diacrónica.

De las diversas unidades paisajísticas reconocidas en Inglaterra (las tierras altas amenazadas por la reforestación, las zonas húmedas, las pantanosas, las aluviales y coluviales, los paisajes arados y las tierras bajas no aradas), se seleccionaron sólo algunas como las más interesantes para ser investigadas. Entre ellas estaban los paisajes pleistocénicos enterrados (fre-

cuentes en el sur y este de Inglaterra) debido a su riqueza potencial en evidencias medio ambientales sobre el Paleolítico, y al enorme peligro de destrucción que corren por las obras de extracción de minerales y gravas, peligro tanto más amenazante cuanto mayor es la dificultad de su reconocimiento. Otros rasgos paisajísticos que merecen, a juicio de *English Heritage*, ser analizados detenidamente por su importancia cultural, son las divisiones relictas de propiedad que, a pesar de su gran trascendencia para la comprensión de la formación de un paisaje concreto, permanecen indocumentadas y sin fechación segura. Por último, las ciudades, castillos y asentamientos rurales (y sus respectivos *hinterlands*), desde época prerromana en adelante, como formaciones relevantes para personalizar la antropización del espacio a lo largo de la historia.

Más directamente relacionado con el documento del DoE está el Registro de Paisajes de Importancia Histórica⁸. La principal preocupación de este proyecto es seleccionar paisajes de interés histórico, siguiendo las siguientes necesidades: a) cubrir todos los elementos históricos del medio rural, y no exclusivamente los rasgos individuales que tradicionalmente entran en la clasificación de edificios históricos o monumentos antiguos; b) aportar paisajes con mayor o menor importancia histórica, pero de cierto peso específico, con objeto de ayudar al planeamiento y a la localización de los recursos; c) proveer de una metodología para la definición y evaluación de los rasgos antrópicos del medio rural que puedan ser usados por los propietarios, autoridades locales y *English Heritage* para la identificación y gradación; d) asesorar para que las decisiones de las autoridades locales y propietarios no afecten a su conservación; e) en la discusión sobre los principios básicos del programa, se parte de la conveniencia de aunar el trabajo de las diferentes administraciones en este empeño, así como la concepción dinámica y no estática del paisaje histórico, por lo que el objetivo de la tutela nunca debe ser su fosilización.

Las pautas propuestas para la identificación no buscan unificar un solo criterio para definir un paisaje histórico. Como acercamiento para esta delimitación, se eliminan del campo de aplicación de este Registro las entidades susceptibles de protección mediante otras figuras de la legislación del patrimonio histórico y natural, procurando centrar el término "elemento histórico" de un paisaje en ciertos rasgos, producto directo de la intervención antrópica, o bien modelados indirectamente por ella, aunque sean de origen natural. Es decir, la concreción en cada paisaje de los elementos históricos definitorios del mismo, requerirá de categorías funcionales amplias para encajar aquellos items sobre los que se sustenta la lectura de los diferentes usos sociales que ha recibido.

El segundo de los principios del programa de selección viene referido a la evaluación. La forma más

simple de evaluación es la clasificación y posterior discriminación de los que merezcan estar inscritos en el Registro. Este proceso va acompañado de la gradación de los niveles de interés, algo especialmente útil para poder aplicar todas las competencias y recursos de las diferentes administraciones. Se ha optado por dividir los paisajes de importancia histórica en los siguientes términos: nacionales, regionales, locales y residuales o sin importancia. Los criterios para las adscripciones coinciden con los dados para otros programas de clasificación y selección de bienes culturales, tales como yacimientos o edificios históricos (rareza, estado de conservación, potencialidad informativa, aptitudes para la visita...).

Esta visión, tan corriente en el Reino Unido, tiende a clasificar el interés y la importancia de unos bienes en distintos niveles coincidentes con los estamentos administrativos a los que se encarga su custodia. Se mezclan así, de forma artificial, la información histórica con otros conceptos como la historiografía, o el grado de preservación y las posibilidades de visita pública en el momento de realizarse la evaluación para operar selecciones, claramente obsoletas. Estas especificaciones han caído en desuso en otros países occidentales, singularmente en aquellos en que la tutela de los bienes culturales ha experimentado una considerable renovación conceptual, como por ejemplo, Italia o España. Además, resulta incomprensible la aplicación de esta clasificación a los diferentes elementos dentro de un paisaje histórico y no al conjunto del mismo, máxime cuando se busca proteger zonas amplias y no determinados elementos aislados.

En el plano de la práctica, uno de los aspectos más relevantes ha sido el cambio en la política sobre la protección de los yacimientos arqueológicos, que actualmente evita en la medida de lo posible su afección por obras y, en consecuencia, la excavación previa. Esta directriz se inició a través de la Circular sobre Planeamiento 8/1987 del DoE, consolidada en 1990 con la *Planning Policy Guidance 16* (PPG 16). La PPG 16 ha puesto especial énfasis en la necesidad de evaluar el potencial arqueológico de los lugares donde se autorizasen obras.

Posiblemente, una de las características más interesantes de la situación actual de la gestión arqueológica británica sea la generalizada implantación de estos controles y la evaluación a que han sido sometidos (*English Heritage* 1995: vii)⁹.

English Heritage (*Ibidem*) advierte que la óptima introducción de los recursos arqueológicos en los instrumentos urbanísticos requieren de tres principios: buenos y actualizados inventarios de yacimientos, adecuadas medidas de protección y preservación de yacimientos y procedimientos de evaluación que ofrezcan a las autoridades urbanísticas detallada información sobre la que fundamentar las decisiones acerca de la

(in)adecuación de los propuestas urbanísticas en relación a un yacimiento dado. Si a los dos primeros puntos habían dedicado bastante consideración, con el tercero comenzaron por despejar incertidumbres y establecer criterios a partir de la revisión de las prácticas de la década de los ochenta, en un programa conjunto con las universidades de Bournemouth (Darvill, Burrow y Wildgust 1995) y Southamton (Champion, Shennan y Cuming 1995).

Por otra parte, las evaluaciones de impacto ambiental (EIA), aunque son un instrumento establecido por ley (la directiva comunitaria entró en vigor en el Reino Unido a través de unas regulaciones de 1988) y suelen atender a la existencia de restos arqueológicos, en un porcentaje alto no eran realizadas por arqueólogos, tendencia que comenzó a invertirse desde 1990. *English Heritage* procura transferir las técnicas de evaluación de la potencialidad de los yacimientos a las EIA.

3.2. Italia

En el plano doctrinal, Italia ha sido pionera en el tratamiento conjunto del patrimonio medio ambiental e histórico. Aunque la legislación aún vigente parte de una nítida separación entre la "cosa de arte" y las "bellezas naturales", disciplinadas respectivamente por las leyes nº 1089 y nº 1497 de 1939, el artículo 9 de la Constitución republicana, al sancionar la necesidad de la defensa y la valorización de las bellezas naturales y las cosas, muebles e inmuebles, de interés histórico y artístico, declara que "La República tutela el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación", aunando ambos en un mismo precepto, colocado además entre los principios fundamentales del nuevo orden constitucional (Giannini 1976: 5; Alibrandi y Ferri 1985: 8 ss.; D'Angelo y D'Addino 1995).

Partiendo de este principio la Comisión Franceschini (Franceschini 1966) concibió los bienes ambientales como parte constituyente de los culturales. Abandonado decididamente el viejo criterio de la belleza natural y paisajística, la Comisión veía la necesidad de dar cabida a un nuevo tipo de bien cultural: el ambiental. Su contenido comprende todo aquello de un territorio que sea oportuno valorizar y conservar en razón de ser testimonio relativo a la civilización.

La declaración XXXIX considera bienes culturales ambientales a las zonas corográficas que constituyan paisajes, naturales o transformados por obra de ser humano, así como las zonas claramente delimitables formadas por patrones de asentamiento urbanos y no urbanos, que por presentar valores en relación con la civilización, merezcan aprecio y sean dignas de conservación y valorización. Se consideran específicamente bienes ambientales, aquéllos que presenten una singularidad geológica, florifaunística, ecológica, agra-

ria, de infraestructura del territorio, los patrones de asentamiento, por pequeños o aislados que sean, integrados con el ambiente natural de manera que formen una unidad representativa. Las zonas declaradas bienes ambientales pueden comprender items de interés histórico o artístico o arqueológico.

El comentario a tal declaración explica que, en la categoría de los bienes culturales ambientales, se engloban dos grandes clases: los paisajísticos y los urbanísticos. Para definir los primeros se hace alusión a un criterio difícilmente aplicable, la inalteración de una zona por el ser humano, es decir al estado natural. En la práctica se ha reconducido hacia las porciones del territorio con caracteres geográficos y ecológicos unitarios y de interés relevante a los fines de la historia natural, junto con aquellos otros en los que se documenta una transformación antrópica del ambiente natural.

En la clase de los bienes ambientales paisajísticos están implícitas tres importantes subclases: las áreas naturales, corográficamente definibles por su singularidad geológica y cuyos caracteres morfológicos se deberán tutelar para mantener su forma natural; las áreas ecológicas, formadas por territorios en los cuales se manifiesten de forma típica o singular simbiosis florifaunísticas de forma permanente o estacional, de particular interés naturalístico, tutelándose a los fines de conocimiento y conservación de la especie; y los paisajes artificiales, creados por la intervención artificial y que representen formas de equilibrio técnico-artístico, de particular interés (paisajes agrarios o infraestructuras territoriales).

Cada una de las subclases de los bienes culturales paisajísticos comporta una determinación geográfica unitaria del bien a tutelar que supera, por tanto, la concepción del elemento singular, sustituyéndose por una visión orgánica del conjunto geobiológico. Como tales, los bienes culturales paisajísticos exigen también intervenciones de tutela y de valorización que operen sobre el área entera de interés paisajístico.

Para Giannini (1976: 10 ss.) el punto que presenta mayor dificultad en orden a la construcción jurídica de los bienes culturales, son precisamente los bienes ambientales. Los bienes culturales de carácter ambiental comprenden una amalgama de entidades que van desde áreas geográficas con interés geológico hasta asentamientos urbanos. Tanto en éstos como en los paisajes donde es perceptible la huella de la acción social, parece claro que el adjetivo ambiental equivale a un conjunto de condiciones y circunstancias predicables de un área concreta -urbana o no-, con relevancia en conjunto para la comprensión de un aspecto concreto de la historia de la civilización. Más difícil es, para este jurista, la valoración como bien cultural de espacios donde la mano del ser humano no ha jugado un papel relevante en la conformación de ese interés. De hecho, los debates y actuaciones subsiguientes

a la Comisión pusieron de manifiesto diversas opiniones sobre cómo hacer compatible el concepto de civilización con esta clase de bienes, sin que ninguna terminase por triunfar. Giannini recalca, igualmente, que no son bienes individuales, sino conjuntos; de forma que posiblemente alterando las relaciones entre esas circunstancias o aspectos que definen ese área, se pierda su significación como bien cultural.

T. Alibrandi y P. Ferri (1985: 43 ss.) restan importancia a la indefinición técnico-jurídica del término de bien ambiental, para resaltar su valor como respuesta a la necesidad de intervención pública en el sector de la tutela paisajística y medio ambiental¹⁰. La principal diferencia entre los bienes culturales de carácter histórico, artístico o arqueológico y los ambientales reside en la sustitución del objeto individual soporte de los primeros (la cosa material como sustentante físico del bien jurídico, en la teoría de M.S. Giannini), por el territorio en los segundos. Desarrollando este razonamiento llegan a la conclusión de que la tutela del territorio debería concretarse en la de su paisaje, por ser su configuración visual.

Sin embargo, la legislación italiana posterior a la Comisión Franceschini lo ha vuelto a reducir al de belleza natural, como en la Ley n° 1497 de 1939. Así lo manifiesta, por ejemplo, el decreto de creación del Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales. Este enfoque, en cierto modo miope, será una de las razones de la posterior segregación entre cultura y medio ambiente.

Efectivamente, la contradicción existente entre el paisaje, con su carácter dinámico y acumulativo, y los medios dispuestos por el legislador para su tutela imposibilitará una gestión satisfactoria. La citada ley de 1939, de naturaleza claramente momificadora, al igual que su coetánea dedicada al patrimonio histórico (n° 1089), se articula en torno al instituto de la notificación, vinculando esos bienes a un régimen jurídico especial. Será a través de la declaración de una zona cómo se inicie la actuación estatal, quedando dominada ésta por la finalidad inmovilista, sustentada en un cúmulo de prohibiciones para los propietarios, cuya superación requiere la previa autorización de la administración competente.

Consecuentemente con este carácter, la legislación se ha mostrado incapaz de afrontar los nuevos retos emanados del cambio económico, social y conceptual acaecido en la posguerra. Como señalan otros juristas, la apreciación en este ordenamiento jurídico de los valores del territorio está lastrada por un sesgo esteticista, impropio para comprender la naturaleza del paisaje y los dispositivos más adecuados en la consecución de un cambio no destructivo. Ello, unido al sometimiento al instituto vinculatorio que inhibe cualquier política preventiva por parte de los poderes públicos, han sido los dos impedimentos más importan-

tes para que pudiese haber desempeñado un papel significativo en la actualidad, a pesar de seguir vigente (D'Angelo y D'Addino 1995: 58 s.).

Por ello se han debido buscar alternativas a la ineficacia de la legislación patrimonial. La tutela del territorio también se ha intentado abordar desde la disciplina urbanística, pero los resultados han sido poco concluyentes, no tanto debido al casi nulo desarrollo de los planes territoriales de coordinación, previstos en la ley de 1942, como a la diferencia conceptual y jurídica entre suelo y territorio. El primero ha sido el objeto tradicional de la legislación urbanística y sólo muy recientemente se ha ido asimilando el segundo, pero los instrumentos de intervención (planeamiento) están aún fuertemente condicionados por las finalidades económicas inherentes a las plusvalías que genera la transformación del suelo.

Por otro lado, la radicalidad de la protesta ecológica experimentada en los últimos veinte años ha puesto en el primer plano de la preocupación social el cuidado del medio ambiente; de suerte que se viene produciendo una inversión en la relación entre bien natural y cultural. Éste ha pasado a ser considerado como una parte más del medio ambiente, entendido como un entorno envolvente artificial y natural donde vive el ser humano, en consonancia con las directrices internacionales. Esto ha propiciado, por ejemplo, la aparición de un nuevo Ministerio de Medio Ambiente (1986) que, sin necesidad de menguar el campo competencial del anterior de forma seria, ha adquirido en poco tiempo mayor peso político y capacidad presupuestaria. Desgraciadamente, como reconoce el propio gobierno italiano, la coordinación entre ambos no es aún una materia resuelta (Ministerio de Asuntos Exteriores 1995: 129).

Este nuevo órgano administrativo es el encargado de poner en práctica la Ley nº 431 de 8 de agosto de 1985, sobre protección de espacios naturales. Esta norma ha instituido los planes paisajísticos, documentos especialmente dedicados a la ordenación del territorio y el paisaje desde el punto de vista de sus valores medio ambientales y económicos, con capacidad para surrogarse al planeamiento urbanístico. La fuerza y posibilidades ofrecidas por este tipo de instrumentos (al menos en el papel) no tiene parangón en el medio de los bienes culturales, y por ello quizás la mejor perspectiva que se abre a éstos sea la de integrarse, como un elemento más, en el paisaje, volviendo al concepto constitucional de unidad en la tutela de los distintos patrimonios especiales (D'Angelo y D'Addino 1995: 65 s.).

3.3. España

La legislación española se ha impregnado de las teorías, defendidas por la corriente doctrinal italia-

na, de unificar en el mismo bloque de derechos la consecución de un medio ambiente adecuado y el disfrute del patrimonio histórico, desde la propia Constitución que consagra a ellos los artículos 44, 45 y 46, como ha sido ampliamente reconocido (Barrero 1990; Pérez Moreno 1990; Alonso 1992).

Sin embargo, la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico ha dado lugar a ordenamientos jurídicos distintos que, si bien tienen elementos comunes, no sólo carecen de imbricación, sino que tienden a distanciarse, incidiendo en ello además el hecho de haber dado origen estos regímenes jurídicos a organismos administrativos distintos para su gestión. Esta situación no se remediaría con una mera unión nominal de los departamentos (como ha mostrado la experiencia andaluza), sino con la participación de una filosofía común que, por cierto, tiene detractores de peso en la propia doctrina jurídica (Martín Mateo 1992: 19).

Alcanzar ese grado de consenso no parece tarea fácil, pues el propio legislador constitucional, aunque las englobe en un mismo apartado, las trata de forma diferenciada. El constituyente se hace eco del distinto interés social que despiertan ambas materias y el consiguiente correlato de fuerzas que lleva aparejado. Obsérvese, por ejemplo, que el artículo 46 CE remite a los poderes públicos la garantía de la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España. La participación ciudadana se entiende por asunción implícita de otros preceptos constitucionales que la tienen por objeto. Sin embargo, el artículo 45 CE hace especial mención a "la indispensable solidaridad colectiva", para la consecución de un medio ambiente digno. Sin la cooperación de todos los ciudadanos, las autoridades se verán imposibilitadas para llevar a buen término el mandato constitucional. Esta llamada a todos y cada uno de nosotros denota, claramente, una percepción de la problemática medio ambiental más ajustada a la realidad de las cosas, que la puesta de manifiesto en el caso del patrimonio histórico.

En opinión de muchos juristas existe -dentro de la Constitución- un deseo de aglutinar en un mismo marco aquellos preceptos que, sin una aplicación directa, constituyan una guía para informar el derecho positivo. Pero en la aproximación a cada uno de ellos se realizan matizaciones que evidencian claramente el peso específico otorgado a cada componente (cultura, medio ambiente y patrimonio histórico). Estas diferencias pueden suponer un obstáculo para la génesis de una filosofía común, por cuanto que no responden a la realidad. La tutela del medio ambiente, como la de nuestro entorno histórico, requiere un acercamiento que supere el margen de la acción estatal y los medios jurídicos emanados de ella, para implicar a todos los ciudadanos, legitimándolos para demandar de los

poderes públicos acciones positivas para la conservación del medio, y para organizarse en asociaciones cuya finalidad sea la conservación y la promoción del patrimonio histórico. En definitiva, se trata -como se ha señalado para el caso del paisaje (Possoco y Zoido 1992: 277)- de un nuevo "contrato social" nacido de la voluntad ciudadana que haga viable el desideratum de compatibilizar desarrollo con medio ambiente y eficacia con historia, entre otras muchas opciones binarias que la práctica nos presenta como antagónicas.

La legislación sobre bienes medio ambientales, referidos a espacios geográficos concretos, tuvo un momento señero en la Ley 15/75 de Espacios Naturales Protegidos que, junto con su reglamento de aplicación de 1977, mantenían notables puntos de contacto con el mundo de los bienes culturales. Más allá de la vía esteticista de los parajes pintorescos, este espíritu se evidencia en el interés por proteger en un espacio concreto todos aquellos bienes existentes, conjugando ambos regímenes, como en el caso de los entornos de los monumentos, conjuntos histórico-artísticos o de bienes arqueológicos (disp. adic. Ley 15/1975).

Nacida de esta misma filosofía, la Ley 91/1978 sobre el Régimen Jurídico Especial para el Parque Nacional de Doñana, declara en su artículo 1.2 que el régimen jurídico previsto para este enclave "se orienta a proteger la integridad... del conjunto de los ecosistemas del Parque Nacional, así como sus valores histórico-artísticos y a promover la investigación y la utilización en orden a la enseñanza y disfrute del Parque, en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico". La concreción del cuál habría de materializarse en el Plan Rector de Uso y Gestión encargado en la norma al ICONA.

Aunque este plan no llegará a cuajar, posteriormente el plan director territorial de coordinación (PDTC) de Doñana, aprobado definitivamente por Decreto 181/1988, ha mantenido este interés por incluir catálogos de yacimientos e inventarios de arquitectura popular, con objeto de preservar las categorías de bienes culturales más representativas del parque nacional.

Sin embargo, a partir de la Ley 4/89 de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres, elaborada con el propósito de desarrollar el artículo 45.2 CE, la implicación en el mundo de los bienes culturales se restringirá a la conservación del paisaje, tema presente en sus principios inspiradores (art.º 2.1.d Ley 4/89). Las cuatro figuras recogidas en la norma para proteger los espacios naturales (parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos) pueden contener entidades arqueológicas, con lo que su protección se articula a la del espacio entero, haciendo innecesario declaraciones particularizadas¹¹. El régimen de protección estableci-

do en la ley se basa, como en la legislación de patrimonio, en el control de las actuaciones que tanto las administraciones como los particulares deseen llevar a cabo en las áreas declaradas.

El legislador, ante la dificultad de proteger zonas tan amplias y frágiles, sometidas además a la presión de entornos muy antropizados, ha procurado contrarrestarla poniendo especial énfasis en la planificación de la explotación racional de los recursos naturales, mediante los planes de ordenación de recursos naturales (PORN) y los planes rectores de uso y gestión (PRUG). Ambos se conciben como instrumentos de directrices, pero sin renunciar a su capacidad de vinculación directa, constituyendo un límite para los demás planes de ordenación urbanística y territorial.

Estos planes tienen muchos puntos de contacto con los planes directores (plan nacional de ordenación y planes directores territoriales de coordinación -PDTC-) contenidos en la legislación del suelo (vigente a nivel estatal hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo), denominados así en contraposición a los estructurantes, de ámbito municipal y con facultades para la clasificación de suelo¹². Más que planes urbanísticos son instrumentos de planificación de carácter territorial que incluyen los componentes económicos, estratégicos, ambientales y sociales (Candela 1994: 53 ss.).

Con la citada Sentencia han desaparecido la figura del plan nacional y los PDTC. Cada comunidad autónoma deberá establecer sus propias figuras de planeamiento. En Andalucía la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio ha creado el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (actualmente en redacción) y unos planes de ámbito subregional que vienen a sustituir a los PDTC. De éstos cabría esperar, para lo concernido en este artículo, mayor eficacia ya que su dimensión espacial los hace aptos para tocar temas relativos a las unidades paisajísticas merecedoras de preservación, así como a los sistemas de bienes culturales y las políticas a desarrollar sobre ellos. Pero, como ocurrió con los PDTC, posiblemente su principal debilidad sea la falta de credibilidad, e incluso el descrédito, en que hoy día se mueve la planificación supramunicipal. Ésta fue la causa del poco desarrollo de aquellas figuras en todo el estado español.

La separación en dos órdenes jurídicos y administrativos distintos conlleva una serie de limitaciones en la gestión de lo que podríamos denominar como zonas arqueológicas amplias, que realmente impiden una actuación efectiva de su tutela. Esta problemática la focalizaremos en la Ley 16/85 de Patrimonio Histórico Español (LPHE), ya que la normativa autonómica aporta pocos cambios en los aspectos fundamentales.

La LPHE define la zona arqueológica en el artículo 15.5 como "lugar o paraje natural, donde exis-

ten bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos...". Tal definición incluye dentro del patrimonio arqueológico no ya los bienes de este carácter definidos en el artículo 40 de esa misma norma, sino que abarca al lugar o paraje en el que se encuentran, en la idea, aceptable sin duda, de que su protección depende de la otorgada al espacio físico en el que se ubican (Barrero 1990: 232; Morell 1990: 181 s.).

Por ello, su delimitación ha de partir pues de una determinación previa del significado y alcance de la referencia histórica en ese ámbito, entendiendo claramente que, para esta ley, el carácter arqueológico de un bien deriva no tanto de los conocimientos que el mismo nos aporta, cuanto de la metodología utilizada para llegar a ellos. Por otra parte, el artículo 1.2 de la LPHE enumera qué tipo de bienes muebles inmuebles forman parte del patrimonio histórico español, señalando como entidades diferentes las zonas arqueológicas y los yacimientos, de lo que podría deducirse que no sería extraño a una zona arqueológica contener uno o varios yacimientos y el espacio entre ellos. Es decir, una zona arqueológica no debería necesariamente reducirse al yacimiento y un entorno más o menos amplio, sino que -por ejemplo- sería plausible aplicársele a una unidad de relieve geomorfológico y el patrón diacrónico de asentamientos, junto a todas las huellas reconocibles de utilización del espacio, vinculando a la protección de las entidades antrópicas con la inalterabilidad de la propia unidad geomorfológica.

Este concepto de integración de elementos geográficos en la delimitación de un bien histórico no es ajeno a la LPHE, pues para los conjuntos históricos la norma establece la obligación de tener presente "las relaciones con el área territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno" (artº 17 LPHE)¹³.

El régimen de protección previsto en la LPHE para los inmuebles indiferenciados declarados bien de interés cultural, categoría zona arqueológica, comienza a partir de la propia incoación, suspendiendo las licencias de parcelación, edificación o demolición, así como los efectos de las ya otorgadas, como argumento de principal eficacia de la incoación. Para el caso de obras de fuerza mayor, éstas requerirán la autorización de la administración cultural (artº 16 LPHE).

Para las zonas arqueológicas se recogen las siguientes obligaciones: el (los) ayuntamiento(s) afectado(s) deberá(n) redactar un plan especial de protección, u otro instrumento de planeamiento previsto en la legislación urbanística que cumpla finalidades análogas¹⁴. Una vez realizado dicho plan (cuyo plazo máximo o mínimo de inicio no se fija en la norma¹⁵) deberá tener el informe favorable de la administración de cultura para que pueda tener efectos convalidato-

rios la aprobación definitiva del mismo. En las zonas arqueológicas los efectos derivados de la aprobación definitiva del plan se ven disminuidos, ya que el artículo 22.1 LPHE señala claramente la obligación de someter toda obra que se desee realizar en una zona arqueológica a la previa autorización de la administración competente para el desarrollo de la ley, que podrá ordenar la realización de prospecciones y eventualmente excavaciones. Para Alegre Ávila (1994 [2]: 168 s.), habida cuenta de la concurrencia entre autorización administrativa y licencia municipal que aparece en el artículo mencionado, la voluntad del legislador es garantizar la no afección a restos arqueológicos mediante la intervención de la administración cultural, ya que el plan no suele recoger cautelas en este sentido.

O sea que la técnica del plan especial en zonas arqueológicas, desde el punto de vista de la LPHE, no supone más que una extensión a las mismas de un instrumento que inicialmente no estaba pensado para ellas¹⁶. Pero esta asunción no se ha seguido de un desarrollo de sus contenidos, y la técnica de protección básica para las zonas arqueológicas sigue siendo la autorización previa de las licencias municipales de obras, rindiendo inútil una de las incorporaciones más celebradas de la moderna legislación sobre patrimonio histórico: su vehiculación a través del planeamiento urbanístico para materializar su virtualidad normativa. Todo este razonamiento lleva a la confirmación de que la protección y el tratamiento del patrimonio arqueológico, y las zonas arqueológicas en particular, está poco y mal desarrollado en la LPHE.

Afortunadamente, la realidad ha seguido un camino bastante alejado de las previsiones del legislador. Hoy día se le pide a los planes que elaboren documentación suficiente y establezcan cautelas necesarias para gestionar la arqueología urbana y territorial. Pero la deficiencia en la previsión de la problemática arqueológica, emanada de la legislación sobre patrimonio histórico, termina por pasar factura al pignorar su eficacia ante otros recursos más aptos como los urbanísticos. Es decir, la mayor adaptabilidad de la legislación urbanística para estos fines; su relación directa con otros procesos de transformación del suelo; la mayor implicación con el territorio y la normativa medio ambiental, hacen cada vez más cuestionable aventurarse por el camino de la legislación sobre patrimonio histórico, para resolver las cuestiones que la protección de los yacimientos y zonas arqueológicas llevan aparejadas.

Los únicos intentos de trabajar con unidades de catalogación de superficie mayor al de los yacimientos estrictos, en el marco legislativo de la LPHE, han supuesto hacer frente a ese conjunto de problemas y situaciones mal resueltas en el propio texto legal. Veamos algunos ejemplos.

En Andalucía sólo se han acometido incoaciones de zonas arqueológicas, como bienes de interés cultural, que engloben elementos físicos -relieves, playas-, yacimientos vinculados al que da origen a la incoación o huellas de la actividades económicas -carteras-, siempre que se haya demostrado que tales elementos forman parte de una realidad histórico-arqueológica común y que, además, se tenga la seguridad de un plan especial de protección en marcha o próximo a realizarse¹⁷, única garantía de articulación efectiva del régimen de protección propuesto.

En la Comunidad de Madrid se ha hecho uso de grandes zonas arqueológicas de un modo habitual como estrategia para controlar grandes obras públicas. Con estas zonas arqueológicas amplias se busca englobar tanto yacimientos conocidos como los posiblemente ocultos. Estas zonas arqueológicas tan amplias responden a una labor preventiva, de delimitación del área de interés donde debe producirse la coordinación entre los agentes implicados en las grandes obras públicas. Aunque los trabajos publicados sobre ellas (Velasco 1992; Antona 1993) dejan sin resolver qué ocurre una vez terminada la obra, cómo se hace frente a las estrictas exigencias derivadas del nuevo régimen jurídico al que se ha sometido tanta superficie, parece ser que, en la práctica, la solución más adecuada para una gestión eficaz de las mismas pasa por la desviación hacia la normativa municipal de las medidas de protección de los yacimientos arqueológicos insertos en ellas. En todo caso, el objeto fundamental es la protección de los yacimientos, conocidos o no, que existan en ellas. Que se sepa, tal protección no se hace extensiva al territorio o al paisaje.

Aparte de la zona arqueológica, la LPHE en su disposición adicional 8ª adjudicaba la consideración de bien de interés cultural a los parajes pintorescos referidos en la disposición transitoria de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, mientras no fuesen recalificados dentro de los mecanismos previstos en esa misma norma. Se daba de esta forma término a un asunto que siempre había estado pendiente en el ordenamiento jurídico español, desde que el RDL de 9 de agosto de 1926 incluyese entre los bienes a proteger espacios naturales y zonas geográficas que conservasen valores dependientes de la obra del género humano. Esta vinculación con el ser humano, recogida por el derecho bajo el adjetivo de "pintoresco" (sitios pintorescos, lugares pintorescos, paisajes pintorescos), está más referida -como en la legislación italiana- a una percepción romántica y estética de un lugar o paraje, que a la presencia de huellas de la intervención social sobre el mismo.

La derogación de la Ley 15/75 por la 4/1989, que no mantiene esta figura reconducida a la de monumento natural, así como la separación entre las administraciones de patrimonio histórico y medio am-

biente, ha dejado sin efectos prácticos el precepto de la disposición adicional de la LPHE.

En definitiva podríamos resumir diciendo que tanto la LPHE como la legislación autonómica permiten incluir junto a los lugares donde se localizan los restos históricos de consideración arqueológica, otros elementos geográficos y paisajísticos vinculables a ellos. Pero el régimen jurídico a que los somete presenta considerables lagunas a la hora de aplicar la norma en la práctica; siendo en este aspecto especialmente conflictivo su relación con los entes locales.

Personalmente creo que la mejor manera de atender a la protección del patrimonio arqueológico rural sería su inclusión dentro de la legislación medio ambiental, cuyos instrumentos de gestión son bastante más abarcadores y potentes que los de la legislación sobre patrimonio histórico. Pero este nivel de integración debe contar con los cauces adecuados para la plena colaboración a la hora de establecer programas y metodologías. A nivel andaluz los intentos efectuados muestran que, a pesar de las buenas intenciones (Jiménez Comejo 1994: 23 s.), la inclusión del patrimonio arqueológico, fundamentalmente a través de los catálogos, no ha madurado suficientemente como para dar por concluido este capítulo¹⁸.

Abunda más en la necesidad de esta coordinación con la administración responsable del medio ambiente, la consideración de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA).

4. LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL

Las EIA nacieron en los Estados Unidos con la aprobación de la *National Environmental Policy Act* de 1969, como respuesta a la pujante conciencia sobre el control de las actividades humanas que pudiesen perjudicar la conservación del medio ambiente. Tal control había de ser ejercido por los organismos, públicos y privados, mediante la obtención previa de la información real y completa sobre los efectos de las actividades proyectadas en el entorno social y natural (Rubio 1990: 44).

El éxito de esta medida aseguró su expansión a otros países y continentes. En España la normativa sobre la EIA tiene su inmediato precedente en la Directiva 85/337 de la CEE, y se ha desarrollado mediante el RDL 1302/86 de Impacto Ambiental y su reglamento aprobado por RDL 1311/88. Esta regulación estatal se ha complementado con otra, de carácter autonómico, destinada a cubrir algunas lagunas olvidadas en la anterior (ampliación de los tipos de proyectos sometidos a las EIA) y clarificar aspectos procedimentales específicos de cada Comunidad Autónoma.

La obligatoriedad de su realización, controla-

da por organismos nacionales e internacionales, así como la buena acogida dispensada en todos los sectores implicados en la conservación ambiental y su capacidad de adaptación a diferentes propósitos y situaciones, hacen de la EIA un preciado instrumento de protección y prevención de efectos indeseados sobre el medio ambiente natural y el patrimonio cultural, con profusa aplicación en la salvaguardia de los bienes arqueológicos inmuebles, que además tiene visos de ir consolidándose a lo largo del tiempo.

Sin embargo, y a pesar de que en general la legislación sobre patrimonio histórico de carácter autonómico establece la necesidad de recabar informe de la administración de cultura para la realización de estas evaluaciones, la adecuación de la EIA a esos fines se encuentra en un estadio aún muy inmaduro.

La Comunidad Autónoma de Galicia y la Universidad de Santiago de Compostela llevan años trabajando en el campo de la EIA de las obras públicas de envergadura, procurando aunar práctica administrativa y teoría arqueológica. Producto de esas experiencias han sido, al margen de las actuaciones correspondientes, varios artículos dedicados a sistematizar los criterios teóricos, prácticos y administrativos que deben guiarlos. En conjunto forman quizá la propuesta más sugerente de cuantas conozco en el ámbito del estado español, si bien entiendo que existe un cierto distanciamiento entre teoría y práctica. Convendría, pues, detenerse para analizarla con cierto detenimiento y explicar mis reparos.

En los momentos iniciales el panorama de la actuación administrativa estaba dominado por la falta de claridad en la normativa e inexperience en el ejercicio de la competencia, que se resolvían en dificultades para la coordinación interadministrativa, acusada aún más por la debilidad en el respaldo político de esas actuaciones. Ello no parecía garantizar el aprovechamiento completo del carácter preventivo de las evaluaciones (es decir, la posibilidad de descartar una plasmación concreta de un proyecto en favor de otras alternativas) y, en cierta forma, obligaba a reforzar la intervención directa sobre el yacimiento, bien previa al inicio (excavación del yacimiento), bien durante su ejecución en caso de apariciones inesperadas. Por otra parte, la actuación administrativa defendía un estatuto diferenciado del de la investigación arqueológica, con la que parecía mantener una relación conflictiva (Tallón 1993).

Con el tiempo se ha conseguido cierta homogeneidad de criterios y establecido un procedimiento, enraizado en la arqueología del paisaje, para sustentar una propuesta de gestión del patrimonio arqueológico. Dentro de la EIA se ha diferenciado una evaluación de impacto arqueológico, considerada como el proceso de análisis preciso para identificar, predecir, evaluar, prevenir y comunicar la afección que un proyec-

to pueda tener sobre el patrimonio arqueológico, en caso de ejecutarse (Villoch y Barreiro 1997: 104).

La propuesta metodológica (*Ibidem*), aplicada a la evaluación de impacto arqueológico, combina el análisis del proyecto, incluyendo un ámbito espacial superior al del proyecto, y el inventario de entidades arqueológicas existentes en el lugar. En este inventario se agrupan los elementos de mayor interés y mejor definidos, con "todos los puntos y elementos descontextualizados en los que aparezcan indicios arqueológicos". Aparece, así, compuesto de dos entidades distintas y complementarias: los objetos arqueológicos reales (yacimientos y elementos arqueológicos visibles en superficie) y objetos hipotéticos: valoraciones e interpretaciones bien justificadas y documentadas sobre la posible existencia de yacimientos no evidenciados físicamente, en la línea de lo argumentado para el caso de los catálogos de yacimientos por M.A. Querol (1992a, 1992b y 1993).

Una vez finalizada esta etapa de campo, se sopesa la desigual importancia de cada elemento. De la confrontación de ambos (proyecto e inventario) resultará la evaluación de impacto arqueológico. La fase propositiva se concreta en un conjunto de "medidas correctoras", técnicamente divididas en diversas funciones según tiendan a evitar, mitigar, paliar o compensar el impacto. El principio rector en todas ellas es el de "conocimiento por destrucción" (Villoch y Barreiro 1997: 107).

Comparto las reflexiones previas sobre la naturaleza del registro arqueológico, su dependencia de un programa científico previo y la adecuación para tal de una arqueología del paisaje de vocación abarcadora, que permita reconstruir los paisajes sociales de épocas pretéritas y estudiar los procesos de cambio y continuidad constitutivos del paisaje rural actual (Criado 1996: 17).

Por eso es sorprendente que, acto seguido, se trabaje con un operativo práctico reduccionista con respecto del sustento teórico. Los postulados de la arqueología del paisaje defendida se mantienen sobre unos inventarios de bienes arqueológicos inmuebles sacados de los conceptos más clásicos de la cultura material, donde parecen no tener cabida otros elementos pertenecientes a la unidad geológica y geográfica soporte de esos paisajes sociales, cuya inclusión hubiese sido la consecuencia lógica, en el plano administrativo, del estudio acometido para caracterizarlas¹⁹. Tampoco es fácil ver el inventario y catalogación de elementos conformantes del paisaje rural tradicional, visible todavía. De haberse hecho, obligaría a tomar en cuenta unidades de inventario mayores y ensanchar la problemática de las EIA, ampliando igualmente el tipo de soluciones propuestas que, de practicarse, al menos no tienen reflejo en la bibliografía consultada²⁰.

Esta idea también se refuerza con la especificidad de la arqueología dentro del conjunto de la EIA. Si está claro que en el conjunto de los estudios de evaluación del impacto, la arqueología debe ser un referente más, la evaluación debería ascender a conceptos más genéricos (histórico y cultural) para reforzar el peso de los argumentos que evitasen el impacto, sacando partido de la finalidad preventiva de la EIA. La frecuente reducción de lo cultural e histórico a los bienes arqueológicos en la mayoría de los estudios de impacto ambiental en el ámbito del estado, condiciona la subsiguiente política a seguir que, usando la división de las medidas correctoras antes señalada, pasa de evitar a compensar el impacto mediante la excavación total o parcial, en aplicación del “conocimiento por destrucción”, o lo que es igual, la “conservación mediante registro” inglesa.

La consecuencia más directa de estos principios es la minusvaloración de las posibilidades de la EIA, infrautilizando su carácter preventivo, y ciñendo el diagnóstico a la predicción de aquellos yacimientos que serán “atropellados” por las obras. La EIA no debe servir exclusivamente para anticipar semejantes eventos y compensar su destrucción con la excavación. Posiblemente en determinadas circunstancias no quede más remedio o sea justamente eso lo conveniente (por ejemplo, desdoblamiento de carreteras que ya cortaban un yacimiento); pero tenerlo como techo es síntoma de una concepción errónea de la EIA y de una gestión ineficaz, por cuanto que además no suele resolver los principales efectos negativos del impacto.

En este sentido conviene señalar que el planteamiento sobre la función de la EIA -olvidado con frecuencia- debe dirigirse a conocer las consecuencias que puedan derivarse de las acciones humanas tanto sobre el medio natural, como sobre el género humano y sus creaciones. Esta doble vertiente del impacto -que realmente es única, pues cualquier efecto sobre el medio revierte directa o indirectamente sobre las personas- ha sido tenida en cuenta desde el origen de las EIA, que han ido siempre acompañadas de la evaluación de impacto social (Rubio 1990).

Nadie duda de la multiplicidad de los efectos del impacto, cuyas consecuencias no siempre son inmediatas; antes bien, las más negativas suelen ser mediatas, es decir se manifiestan pasado un cierto tiempo. ¿Qué significa esto? Simplemente que la relación causa-efecto, tan tenida en cuenta en las EIA (Villoch y Barreiro 1997), no deben limitarse sólo a las obviedades: la destrucción total o parcial de yacimientos. Existen otras premisas que no lo son tanto: pérdida de paisajes, alteración de las condiciones históricas de aprovechamiento de una unidad geográfica, etcétera. Pero ello supone -como decía antes- trabajar con un instrumental que impida a una aproximación global al territorio -como la expresada por la arqueología del

paisaje- devenir en el aislamiento de ciertos paisajes arqueológicos estancos al resto del territorio.

Por último, considero un error táctico segregar de la EIA la vertiente dedicada al patrimonio arqueológico. Cuando los profesionales del medio ambiente solicitan la colaboración de un cada vez mayor abanico de disciplinas, como la sociología y la psicología, para dotar de mayor eficacia sus programas de intervención y la comprensión de los efectos derivados de los proyectos sometidos a evaluación, separar la gestión cultural sólo puede acarrear debilidad en las posturas negociadoras para primar una opción menos perjudicial, en detrimento de otras propuestas, o para derivar los proyectos a lugares menos sensibles, auténtica finalidad de las EIA. Empieza a ser hora de cambiar la máxima de “conocimiento por destrucción”, por “mientras menos se excave, mejor”.

5. VALORACIÓN FINAL

En resumen, he pretendido poner de manifiesto la crisis que actualmente vive la relación entre arqueología y derecho en el medio rural. Cuando la disciplina ha dirigido su atención hacia el territorio, la legislación especial sobre patrimonio histórico ha encontrado un auténtico tope, un techo competencial. Choca con otras, cuyos campos de actuación son muchísimo más abarcadores (urbanismo y medio ambiente) y, además, están desarrolladas por administraciones de vocación generalista, con bastante más peso específico que la cultural. La solución adoptada por el legislador ha sido subsumir los bienes culturales en los instrumentos destinados a la ordenación del territorio, pero incomprensiblemente manteniendo su especificidad y no, como parecería más acertado, diluyendo los contenidos culturales en ordenamientos jurídicos más amplios. El mantenimiento de este aislamiento del patrimonio histórico perpetúa el de la administración que lo custodia, a la vez que dificulta el diseño de políticas integradoras de carácter interadministrativo. Esto, al menos, es lo que deduzco del análisis efectuado.

Estas realidades sitúan a la legislación sobre patrimonio histórico como cuñas, que sólo encajan bien en el engranaje cuando son tenidas en cuenta sus pretensiones, desde el principio, en el diseño de las políticas urbanísticas y medio ambientales. Es decir, cuando ceden de su rango jurídico especial, que las capacitaría para abortar teóricamente todo el proceso, y ganan un estatuto sectorial, como condicionantes a considerar por su aportación a la calidad de vida, al mismo nivel que otras gamas de bienes carentes de legislación específica. Desde esta premisa, las garantías establecidas por la legislación sobre patrimonio histórico y cultural carecen de fundamento.

De aquí se derivan un determinado número de propuestas de carácter conceptual y técnico que tienen por objeto adecuar la estructura jurídico-administrativa de la gestión del patrimonio arqueológico a la situación que se perfila actualmente tanto desde la óptica científica como de las tendencias observables en la legislación internacional y en la práctica de algunos países de nuestro entorno. Su adopción mejoraría el rendimiento de los recursos humanos y materiales empleados en esta actividad, pero debe entenderse en un sentido abierto, no excluyente de otras que no hayan sido tenidas en consideración.

Una posible salida a la minusvaloración que actualmente sufre la política cultural dedicada al patrimonio histórico -y su consiguiente correlato de raquitismo presupuestario- pasaría por integrar la tutela del patrimonio arqueológico en aquellos estamentos con responsabilidad directa en la ordenación y control de las actuaciones sobre el territorio. No es el adosamiento de un órgano administrativo a otro ya existente, sino la fusión, la desarticulación de la estructura actual para volver a montar una nueva administración donde la arqueología participe, con otras disciplinas, en la gestión del territorio a través de los instrumentos de planeamiento y planificación que pone a nuestra disposición el urbanismo, en su acepción más general.

Si esto parece un desideratum poco probable a corto plazo, la coordinación administrativa y la integración en programas compartidos comienza a ser una realidad traída por la propia dinámica que imponen los hechos y las tendencias sociales. R. Mayntz (1985)

describe el profundo cambio que están experimentando las administraciones públicas de los países más avanzados, como el paso de una administración burocrática a una de programas, donde las políticas interdepartamentales y los organismos que las coordinan tienen cada vez más importancia.

Ha llegado el tiempo de plantearse si nuestra administración cultural, heredera de las academias dieciochescas, no debiera fundirse, o al menos integrarse, en administraciones directamente competentes para llevar a cabo la gestión medio ambiental y urbanística que, por otra parte, están bastante más implicadas en todos los procesos de transformación del suelo, el territorio y el paisaje, para dar cumplida respuesta a los nuevos planteamientos que se le exigen desde la arqueología y atender así a la protección del patrimonio arqueológico.

Aunque sólo fuese porque la reducción de conflictividad interadministrativa -con el consiguiente ahorro de tiempo y energías- que se produciría facilitaría nuestra dedicación a otros objetivos más directamente relacionados con la función social de estos bienes, y posiblemente con nuestra vocación, merecería la pena intentarlo. De lo contrario seguiremos condenados a ocupar los últimos lugares del escalón administrativo. Situación que no se resuelve sacando nuevas leyes. Pertenece a una administración que ya ha completado su ciclo y, por más producción normativa que emanemos, no vamos a superar ese tope. Es como si montásemos en una bicicleta sin cadena: aunque pedaleásemos con fuerza, no avanzaríamos.

NOTAS

¹ Mientras que para algunos (Barrero 1990), siguiendo fielmente la teoría esencialista emanada de la Comisión Franceschini (Franceschini 1966), los bienes de los que se predicen determinados valores en relación con la historia de la civilización merecen, por este hecho, ser objeto de tutela por el ordenamiento jurídico. Otros adoptan un punto de vista más instrumental del uso de este interés, distinguiendo dos planos jurídicos distintos sobre un mismo soporte material en los bienes integrantes del patrimonio histórico: el más elevado -y realmente el único concernido por el derecho- sería el de su función social como instrumento de promoción cultural; el interés específico (el arqueológico entre ellos) sólo tendría valor identificativo como medio de saber qué bienes integran el patrimonio histórico (Alonso 1992).

² El término protección carece de significado único en el mundo del patrimonio histórico, de forma que, a veces, se emplea como sinónimo de conservación. Por ello sería bueno definir tales conceptos en el ámbito del presente trabajo. Por *protección* se entiende la técnica jurídico-administrativa que permite la actuación de tutela de la administración sobre un bien del que se predicen determinados valores culturales. Sin ser una definición canónica, sí pretende recoger el significado conferido al término en las consideraciones de bastantes documentos internacionales y todo el ordenamiento jurídico espa-

ñol. Mientras que por *conservación*, "el conjunto de actuaciones de preservación y salvaguardia referidas a asegurar una duración premeditadamente ilimitada a la configuración material de un objeto", según lo ha definido la *Carta del Restauo* de 1987.

³ El término usado en inglés es *site*, cuyo significado, vinculado a localización (el área sobre la cual algo ha sido, está o será establecido), permite en este contexto traducirlo por la acepción clásica que la palabra yacimiento tiene en español.

⁴ Traduzco igualmente los términos ingleses *nonsites* y *siteless* como "sin yacimiento" por cuanto que en los textos originales citados en bibliografía aparecen como sinónimos.

⁵ S. Pearce (1989) continúa señalando que "una definición de esta magnitud incluiría casas y jardines, ciudades y campos, e incluso músicas y danzas... los animales y las plantas cuya constitución genética o patrones de vida han sido afectados por el hombre, y las comidas preparadas con ellos..., todos los especímenes naturales que la ciencia ha seleccionado y organizado en colecciones, proceso mediante el cual se han transformado en productos de la mente humana".

⁶ Un magnífico ejemplo de este tipo de estudios que, desgraciadamente, no tuvo en cuenta las evidencias arqueológicas, remontán-

dose en el tiempo hasta el Catastro de Ensenada, lo supone el trabajo conjunto realizado por la Casa de Velázquez y el Departamento de Geografía de la Universidad de Sevilla sobre Los Alcores (Sevilla), a instancias del MOPU y la Junta de Andalucía, para el conocimiento y ordenación de los ámbitos paisajísticos andaluces (Abeles *et alii* 1985).

⁷ El término *natural*, como algo ajeno en su situación actual a la intervención del ser humano, se ha erradicado prácticamente de la literatura científica y administrativa.

⁸ Véanse Fairclough, 1991 y *English Heritage*, 1991b. Este último es una versión abreviada de un documento de consulta elaborado por el *Conservation Group* de *English Heritage*, "Register of Landscapes of Historic Importance. A Consultation Paper. October 1991" (Texto inédito hasta el momento, que yo sepa).

⁹ Los datos se basan en un estudio, encargado por *English Heritage* a la empresa Pagoda Projects en 1992, sobre la implantación de las directrices emanadas de la PPG 16 tanto en los planeamientos de ámbito regional o condal, como en el local.

¹⁰ El medio ambiente es una realidad de estructura compleja en la que confluyen múltiples factores físicos, químicos y biológicos; también presenta un carácter sistémico, ya que sus componentes se combinan según interrelaciones e interacciones que dan lugar a procesos de transformación y evolución. Esta inestabilidad dinámica es de especial importancia para su valoración jurídica: son de hecho la posibilidad de modificación, y la conveniencia o no de ésta, el auténtico motivo de relevancia jurídica.

La complejidad de este conjunto de aspectos se resuelve en una necesaria fragmentación e imposibilidad de homogeneización. La tutela jurídica del medio ambiente se distribuye, por tanto, a través de la administración de sus componentes. Como materia de regulación jurídica y de administración se puede distinguir entre dos aspectos: ambiente-territorio y ambiente resultante del sistema de los elementos físico-químicos fundamentales (suelo, agua, atmósfera...) (Alibrandi y Ferri 1985: 47-49).

¹¹ Esta ley entiende por espacios naturales aquellas áreas "que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes" (art. 2 Ley 4/89). Consciente el legislador andaluz de lo irreal que pueda resultar buscar espacios naturales (si se da a ese término la significación de no transformados por la acción antrópica) en una región intensamente antropizada, en la Ley 2/1989, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, hace extensiva la denominación de espacios naturales a aquellas zonas de la biosfera en que la transformación humana haya generado nuevos ambientes naturales. La ley andaluza une a las categorías estatales tres nuevas figuras (parques naturales, parques periurbanos y reservas naturales concertadas) para dar cabida, a través de la segunda de ellas, a creaciones del género humano en que existan determinados valores florifaunísticos a proteger.

¹² El PDTG de Doñana ha sido declarado parcialmente ineficaz por

el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Sentencia de 28 de noviembre de 1992, invocando precisamente su incapacidad para clasificar suelo.

¹³ F. Zoido (1994) ha puesto de manifiesto el olvido en que han caído estos aspectos en las políticas sobre planeamiento de casos históricos en Andalucía.

¹⁴ El artículo 32 de la Ley 1/1991 de Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA) desarrolla este precepto, admitiendo que para dar cumplimiento al mismo, podrán usarse los planes especiales de protección o reforma interior, los planes generales de ordenación urbana, las normas subsidiarias o complementarias de planeamiento, planes parciales o cualquier otro de la legislación urbanística.

¹⁵ Para Mora Bongera (1990: 61) la interrupción en el proceso administrativo de la concesión de licencias, provocada por la incoación de un bien de interés cultural, y de la que sólo puede librarse mediante la redacción del plan especial, debe ser el estímulo para que las corporaciones locales se lancen a su redacción.

¹⁶ El proyecto de Ley de Patrimonio Histórico Artístico de 1981, antecesor directo de la vigente LPHE, efectivamente no preveía la realización de un plan especial para las zonas arqueológicas (Alegre Ávila 1994 [2]: 121 ss.).

¹⁷ Fueron los casos de las zonas arqueológicas de Baelo Claudia (BOJA de 14.01.92) y Madinat al-Zahra (BOJA de 22.08.92).

¹⁸ Los planes especiales de protección del medio físico y catálogo de espacios y bienes protegidos de cada una de las provincias andaluzas, promovidos por la Consejería de Política Territorial y aprobados definitivamente entre 1986 y 1987, han mostrado las posibilidades teóricas que tienen este tipo de documentos, aunque su utilidad esté más que cuestionada. En ellos, como en otro tipo de documentos de esta misma naturaleza, la aportación arqueológica se reduce a listados de yacimientos, sin intento alguno de imbricación con los paisajes de los que forman parte y a los que han dado lugar.

¹⁹ No he consultado los inventarios existentes en la Dirección Xeral de Cultura e do Patrimonio Histórico-Artístico. Me baso exclusivamente en los trabajos citados. Esta observación debe servir para matizar el alcance de lo que se afirma. La única publicación de que dispongo sobre catálogos de yacimientos (Acuña 1987) es antigua y se ciñe a los yacimientos prerromanos, por lo cual no es pertinente para sacar conclusiones.

²⁰ Esto aparece claramente si se toman ejemplos de lugares donde se han considerado otro tipo de unidades paisajísticas. Una de las características de muchos paisajes italianos es la presencia, en su disposición actual, de las centuriaciones de época antigua. A la hora de preservarlas carece de sentido trabajar con elementos concretos de esos paisajes, debiéndose hacer con entidades mucho más amplias con objeto de preservar esas huellas relictas visibles en la disposición de los límites de propiedad o en los caminos (Bermond Montanari 1983).

BIBLIOGRAFÍA

- ABELES, J.M.; MENANTEAU, L.; ZOIDO, F.; LUGINBUHL, Y. (1985): *Evolución de los paisajes y ordenación del territorio en Andalucía Occidental. Estudio metodológico ("zona-test" de Carmona)*. Junta de Andalucía, Casa de Velázquez y MOPU, Madrid.
- ACUÑA CASTROVIEJO, F. (dir.) (1987): *Catalogación de yacimientos prerromanos del Ayuntamiento de Santiago*. Ar-

- queoloxía/ investigación, 3, Xunta de Galicia, La Coruña.
- ALEGRE ÁVILA, J.M. (1994): *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*. Ministerio de Cultura, Madrid.
- ALIBRANDI, T.; FERRI, G. (1985): *I beni culturali e ambientali*. La Nuova Italia Scientifica, Milán.

- ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (1992): *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*. Civitas, Madrid.
- ANTONA DEL VAL, V. (1993): Inventario y protección del Patrimonio Arqueológico de la Comunidad de Madrid. *Inventarios y Cartas Arqueológicas* (Soria, 1991), Junta de Comunidades de Castilla y León, Valladolid: 239-245.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (1990): *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*. Civitas, Madrid.
- BERMOND MONTANARI, G. (1983): La centuriazione in Emilia Romagna. Problemi di tutela. *Minsurare la terra: centuriazione e coloni nel mondo romano*, Edizioni Panini, Módena: 64-69.
- CABALLERO ZOREDA, L.; LATORRE GONZÁLEZ-MORO, P. (1993): El parque arqueológico del monasterio visigodo de Santa María de Melque (Toledo). *Seminario de Parques Arqueológicos* (Madrid, 1989), Ministerio de Cultura, Madrid: 45-79.
- CANDELA, C. (1994): Soporte normativo del planeamiento urbanístico en España. *La práctica del planteamiento urbanístico* (L. Moya González, ed.), Síntesis, Madrid: 39-67.
- CHAMPION, T.; SHENNAN, S.; CUMMING, P. (1995): *Planning for the Past. Decision-making and field methods in archaeological evaluation*. English Heritage, Southampton.
- CHANG, K.C. (1976): *Nuevas perspectivas en Arqueología*. Alianza Universidad, Madrid.
- CLARKE, D.L. (ed.) (1977): *Spatial Archaeology*. Academic Press, Londres y Nueva York.
- CLEERE, H.F. (1989): Introduction: the rationale of archaeological heritage management. *Archaeological Heritage Management in the Modern World* (H.F. Cleere, ed.), Routledge, Londres: 1-17.
- CLEERE, H.F. (ed.): *Archaeological Heritage Management in the Modern World*. Routledge, Londres.
- COLLIS, J. (1986): Central Place Theory is Dead: Long Live the Central Place. *Central Places, Archaeology and History* (E. Grant, ed.), University of Sheffield Press: 37-41.
- COLÓN DÍAZ, M. (1989): La protección del legado cuaternario: medios naturales y paisajes culturales. *El Cuaternario en Andalucía Occidental*, Monografías AEQUA, 1, Sevilla: 189-197.
- CRiado BOADO, F. (1993): Límites y posibilidades de la Arqueología del Paisaje. *SPAL*, 2: 9-56
- CRiado BOADO, F. (1996): Hacia un modelo integrado de investigación y gestión del Patrimonio Histórico: la cadena interpretativa como propuesta. *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 16: 73-79.
- CRiado BOADO, F.; GONZÁLEZ MÉNDEZ, M. (1994): La puesta en valor del Patrimonio Arqueológico desde la perspectiva de la Arqueología del Paisaje. *Conservación arqueológica. Reflexión y debate sobre teoría y práctica*, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Sevilla: 58-75.
- D'ANGELO, G.; D'ADDINO SERRAVALLE, D. (1995): La tutela del patrimonio culturale ed ambientale e la gestione del territorio nella legislazione vigente. *La politica dei beni culturali* (R.A. Genovese, ed.), Restauro, 5: 41-67.
- DARVILL, T.; BURROW, S.; WILDGUST, D.A. (1995): *Planning for the Past. An assessment of archaeological assessments, 1982-1991*. Vol. 2. English Heritage, Bournemouth.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT (1990): *Planning Policy Guidance, note 16th. Archaeology and Planning*. MHSO, Londres.
- DUNNELL, R.C. (1992): The Notion Site. *Space, Time and Archaeological Landscapes* (J. Rossignol y L. Wandsnider, eds.), Academic Press, Nueva York: 21-42.
- ENGLISH HERITAGE (1991a): *Exploring our Past. Strategies for the Archaeology of England*. English Heritage, Londres.
- ENGLISH HERITAGE (1991b): Historic Landscapes. *Conservation Bulletin*, 14: 4-6.
- ENGLISH HERITAGE (1995): *Planning for the Past. A review of archaeological assessment procedures in England 1982-1991*. Vol. 1. English Heritage, Londres.
- FAIRCLOUGH, G. (1991): Historic landscapes, *Conservation Bulletin*, 14: 4-5.
- FOWLER, J.P. (1987): The Contemporary Past. *Landscape & Culture. Geographical and Archaeological Perspectives* (J.M. Wagstaff, ed.), Basil Blackwell, Oxford y Nueva York: 173-192.
- FOWLER, J.P. (1990): Site, Landscape and context. *Lo scavo archeologico: dalla diagnosi all'edizione*. Coedición All'Insegna del Giglio - CLUSF, Florencia: 121-132.
- FRANCESCHINI, F. (Pdte. de la Comisión) (1966): Relazione de la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio. *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1: 119-244.
- GIANNINI, M.S. (1976): I beni culturali. *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1: 3-38.
- GENOVESE, R.A. (a cura di) (1995): *La politica dei beni culturali*, Restauro, 5.
- HODDER, I. (1984): New generations of spatial analysis in Archaeology. *Arqueología Espacial*, 1: 7-24.
- HODDER, I. (1988): From space to place: current trends in spatial archaeology. *Arqueología Espacial*, 12: 9-16.
- HODDER, I. (1994): *Interpretación en Arqueología. Corrientes actuales*. Crítica, Barcelona.
- HODDER, I.; ORTON, C. (1990): *Análisis espacial en Arqueología*. Crítica, Barcelona.
- HODGES, R. (1987): Spatial Models, Archaeology and Anthropology. *Landscape & Culture. Geographical and Archaeological Perspectives* (J.M. Wagstaff, ed.), Basil Blackwell, Oxford y Nueva York: 118-134.
- JIMÉNEZ CORNEJO, E. (1994): ¿Cómo se protege el Patrimonio Histórico Andaluz? *Boletín Informativo (Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico)*, 6: 22-28.
- JONES, M. (1986): *England before Domesday*. Batsford, Londres.
- MARTÍN MATEO, R. (1992): Prólogo. *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural* (M.R. Alonso Ibáñez, ed.), Civitas, Madrid: 19-24.
- MARTÍNEZ NAVARRETE, M.I. (coord.) (1993): *Teoría y Práctica de la Prehistoria: perspectivas desde los Extremos de Europa*. Universidad de Cantabria, Santander.
- MAYNTZ, R. (1985): *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Universidad, Madrid.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE ITALIA (1995): *Cultural Policy in Italy. National Report*. Consejo de Europa, Estrasburgo.
- MORA BONGERA, F. (1990): La protección de los conjuntos históricos a través del planeamiento. *Revista de Derecho Urbanístico*, 116: 48-65.

- MORELL, L. (1990): El marco jurídico. *Jornadas sobre Parques con Arte Rupestre*, Diputación General de Aragón, Zaragoza: 177-194.
- OREJAS, A. (1995): Arqueología del paisaje: de la reflexión a la planificación. *Archivo Español de Arqueología*, 68: 215-224.
- PEARCE, S. (1989): Museum studies in Material Culture. *Museum Studies in Material Culture*, Smithsonian, Leicester: 1-10.
- PÉREZ MORENO, A. (1990): El postulado constitucional de la promoción y conservación del patrimonio histórico artístico. *Revista de Derecho Urbanístico*, 119: 713-741.
- POSSOCO, F.; ZOIDO, F. (1992): L'administration du paysage. *Paysage méditerranéen*, Electa, Milán: 274-281.
- QUEROL, M.A. (1992a): Catálogo e inventario del Patrimonio Arqueológico. *Jornadas Internacionales de Arqueología de Intervención*, Gobierno Vasco, Vitoria: 65-75.
- QUEROL, M.A. (1992b): Los mecanismos de protección del patrimonio arqueológico. *Trabajos de Prehistoria*, 49: 27-34.
- QUEROL, M.A. (1993): Las grandes obras públicas y el inventario de yacimientos arqueológicos. *Inventarios y Cartas Arqueológicas* (Soria, 1991), Junta de Comunidades de Castilla y León, Valladolid: 117-124.
- ROBERTS, B.K. (1987): Landscape Archaeology. *Landscape & Culture. Geographical and Archaeological Perspectives* (J.M. Wagstaff, ed.), Basil Blackwell, Oxford y Nueva York: 77-89.
- ROSSIGNOL, J. (1992): Concepts, Methods, and Theory Building: a Landscape Approach. *Space, Time, and Archaeological Landscapes* (J. Rossignol y L. Wandsnider, eds.), Londres y Nueva York: 3-14.
- ROSSIGNOL, J.; WANDSNIDER, L. (eds.) (1992): *Space, Time, and Archaeological Landscapes*. Academic Press, Londres y Nueva York.
- RUBIO, V. (1990): Evaluación de Impacto Ambiental. *La conservación del entorno*, Agencia de Medio Ambiente, Sevilla: 39-68.
- RUIZ RODRÍGUEZ, A. (1988): Reflexiones sobre algunos conceptos de la Arqueología Espacial a partir de una experiencia: Iberos en el Alto Guadalquivir. *Arqueología Espacial*, 12: 157-172.
- RUIZ RODRÍGUEZ, A. (1991): El reencuentro con el espacio. *Arquítica*, 2: 1-2.
- RUIZ RODRÍGUEZ, A. (1993): Panorama actual de la Arqueología española. *Teoría y Práctica de la Prehistoria: perspectivas desde los Extremos de Europa* (M.I. Martínez Navarrete, coord.), Universidad de Cantabria, Santander: 307-320.
- SÁNCHEZ-PALENCIA, F.J.; FERNÁNDEZ-POSSE, M.D.; FERNÁNDEZ MANZANO, J.; OREJAS, A. (1996): *La zona arqueológica de Las Médulas. León*. Junta de Comunidades de Castilla y León, Valladolid.
- SANMARTÍ, J.; SANTACANA, J. (1992): Arqueología Espacial. *Ciencias, metodologías y técnicas aplicadas a la Arqueología*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona: 165-172.
- TALLÓN NIETO, M.J. (1993): Control del impacto arqueológico de las obras de iniciativa pública en Galicia. *Inventarios y Cartas Arqueológicas* (Soria, 1991), Junta de Comunidades de Castilla y León, Valladolid: 125-134.
- TRIGGER, B. (1992): *Historia del pensamiento arqueológico*. Crítica, Barcelona.
- VELASCO STEIGRAD, F. (1992): Un modelo de gestión a partir de la declaración de zonas arqueológicas amplias: el caso de Madrid. *Jornadas Internacionales de Arqueología de Intervención*, Gobierno Vasco, Vitoria: 75-84.
- VICENT GARCÍA, J.M. (1991): Fundamentos teórico-metodológicos para un programa de investigación arqueo-geográfica. *El cambio cultural del IV al II milenios a.C. en la comarca noroeste de Murcia* (P. López García, ed.), C.S.I.C., Madrid: 31-118.
- VILLOCH VÁZQUEZ, V.; BARREIRO MARTÍNEZ, D. (1997): ¿Arqueología vs. energía eólica? *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 20: 103-108.
- WAGSTAFF, J.M. (1987): The New Archaeology and Geography. *Landscape & Culture. Geographical and Archaeological Perspectives* (J.M. Wagstaff, ed.), Basil Blackwell, Oxford y Nueva York: 26-37.
- ZOIDO NARANJO, F. (1994): Ciudad y territorio. *Patrimonio y ciudad. Reflexión sobre centros históricos*, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Córdoba: 12-20.