

EL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL

M.^a Ángeles Querol*, Belén Martínez Díaz**

RESUMEN. - Además de las definiciones, tratamientos y controles establecidos para el Patrimonio Arqueológico por las normativas internas, existe desde principios de este siglo un interés por regular el tema desde instancias internacionales. UNESCO y Consejo de Europa han sido los dos organismos más preocupados por el Patrimonio Histórico en general y, dentro de él, el Arqueológico ha sido objeto de recomendaciones y convenios en varias ocasiones. En este artículo destacamos, comparamos y comentamos las cuatro que se refieren a él, en su totalidad y de forma específica: Nueva Delhi 1956, Londres 1969 —que fue el único al que España se adhirió formalmente, en 1975—, Lausana 1990 y Malta 1992. Su revisión nos permite ver la evolución del concepto de Patrimonio Arqueológico y de su tratamiento, así como comprobar hasta qué punto la legislación y la realidad española los ha tenido en cuenta.

ABSTRACT. - Besides the establishment of definitions and management rule's of Archaeological Heritage at national level, since the begginings of this century there has had a growing interest for addressing this subject in international institutions. UNESCO and the Council of Europe has been the more interested in Historical Heritage, and specifically Archaeological Heritage has been regulated through recommendations and conventions. In this paper four convention are studied, compared and discussed: Nueva Delhi 1956, London 1969 (the only one signed by Spain in 1975), Laussane 1990 and Malta 1992. The review shows the evolution of archaeological heritage concept and its treatment. At the same time we evaluate to what extent spanish legislation and policy has accomplished European Conventions.

PALABRAS CLAVE: Patrimonio Arqueológico, Normativa internacional.

KEY WORDS: Archaeological Heritage, International legislation.

1. INTRODUCCIÓN

Los textos internacionales sobre la protección del Patrimonio Histórico o Cultural tienen una historia bastante corta; en realidad, aunque la *Carta de Atenas* de 1931 y otros textos más o menos conocidos se sitúen cronológicamente en la primera mitad de este siglo, hasta después de la Segunda Guerra Mundial occidente no tomó plena conciencia de la capacidad destructora de la civilización moderna. Por otra parte y de forma paralela, comienza a introducirse en la sociedad capitalista, como una seña de identidad, el deseo de proteger y de conservar para el futuro los elementos que atestiguan su paso por la historia.

En este contexto se van gestando, poco a poco, una serie de Tratados en el ámbito del Derecho

internacional. Sus contenidos manifiestan de forma más o menos utópica el deseo de proteger la herencia del pasado ante cualquier eventualidad. La mayoría no pasan de declaraciones idealistas, como el convenio de La Haya de 1954, destinado a proteger los bienes culturales en caso de conflicto armado, cuya inutilidad ha sido puesta de manifiesto en las recientes guerras de Europa oriental.

En los textos internacionales encontramos dos tipos de normativas: las de carácter *orientativo*, que suelen ser recomendaciones, resoluciones o cartas, y las *obligatorias*, ratificadas o aprobadas por el gobierno de cada nación, que han pasado a formar parte de su legislación interna.

La incidencia de estos documentos depende de las características de cada sistema jurídico. En los países del Norte, de forma general, lo que importa es

* Departamento de Prehistoria. Universidad Complutense. Ciudad Universitaria, s/n. 28040 Madrid.

** Departamento de Antigüedades Clásicas. Museo Arqueológico Nacional. C/Serrano, 13. 28001 Madrid.

el espíritu de los textos, más que su obligatoriedad; por el contrario, en el mundo mediterráneo los únicos que se consideran son los que se incorporan a la normativa interna.

Tradicionalmente, sus objetivos se han centrado en la protección de los bienes arquitectónicos y muy pocos se refieren de forma explícita al Patrimonio Arqueológico (en adelante P.A.). Por esa razón nos ha parecido interesante presentar un ejercicio comparativo de los textos internacionales, sean orientativos u obligatorios, que se refieren a la totalidad del P.A. de forma exclusiva. Son sólo cuatro y para facilitar la redacción de este artículo, les hemos dado a cada uno el nombre de las ciudades en las que se aprobaron, al que añadimos la fecha de tal aprobación:

- La **Recomendación que define los principios internacionales que deberán aplicarse a las Excavaciones Arqueológicas** (*Nueva Delhi 56*).
- El **Convenio Europeo para la protección del Patrimonio Arqueológico** (*Londres 69*).
- La **Carta para la protección y la gestión del Patrimonio Arqueológico** (*Lausana 90*).
- La **Convención Europea para la protección del Patrimonio Arqueológico** (*Malta 92*).

De forma general los organismos emisores de documentos de rango internacional sobre el Patrimonio han sido la UNESCO —ámbito mundial— y el Consejo de Europa —ámbito europeo—. A la primera organización corresponden los textos *Nueva Delhi 56* y *Lausana 90*; a la segunda, *Londres 69* y *Malta 92*. Los cuatro son, además, los únicos específicos para el P.A. en su totalidad; asimismo los dos últimos son los únicos que por su naturaleza pueden incorporarse al ordenamiento jurídico interno de cada país miembro. No obstante, la legislación española sólo ha incorporado, hasta el momento, *Londres 69*, documento al que se adhirió nuestro país el 18 de Febrero de 1975.

Veremos cómo todos ellos han supuesto importantes avances respecto al concepto y al tratamiento del P.A., destacaremos las aportaciones de cada uno y revisaremos la evolución que determinados conceptos han sufrido desde la década de los 50 hasta el momento presente, así como la incidencia real que en nuestra legislación interna ha tenido cada uno.

De acuerdo con estos objetivos, hemos dividido nuestro trabajo en tres apartados:

— Una pequeña introducción histórica para situar cada uno de los documentos tratados en su contexto social.

— El estudio comparativo, para el que hemos seleccionado una serie de atributos que nos pare-

cen los más significativos en cuanto a la evolución del concepto de P.A. y de su tratamiento.

— Unas conclusiones, en las que, además de resumir esas aportaciones, revisamos los efectos reales que estos documentos han tenido en el tratamiento de nuestro P.A.

Con este artículo queremos dejar constancia de nuestro homenaje a Manolo Fernández-Miranda, compañero y amigo inolvidable, al que siempre le atrajeron los temas internacionales, generales y ambiciosos.

2. CONTEXTOS HISTÓRICOS

2.1. *Nueva Delhi 56*

El 5 de Diciembre de 1956, la UNESCO aprueba una recomendación destinada a definir los principios internacionales que deberán aplicarse a las excavaciones arqueológicas.

Ha pasado poco más de una decena de años desde la finalización de la segunda guerra mundial, Europa está dividida por un telón de acero y el mundo occidental comienza a vivir a fondo otro tipo de guerra, la fría, que incluye en América una resuelta y hasta sangrienta oposición a todo lo que suene a comunismo —y a pesar de ello en Cuba se instala un gobierno revolucionario en 1959— mientras que la intervención de las tropas soviéticas en Hungría provoca miles de muertos.

Sin embargo, son también años de alianzas, de siglas y de independencias. El Pacto de Varsovia —amistad y cooperación entre los países de Europa del Este— se firma en 1955 y en ese mismo año treinta países de Asia y África condenan el colonialismo, la discriminación racial y el armamento atómico en la Conferencia de Bandung.

La primera de las Comunidades Europeas, la CECA (del carbón y del acero) se constituye en 1951; en 1957 se firma el tratado de Roma por el que se crea la Comunidad Económica Europea (CEE), así como la CEEA (Comunidad Europea de la Energía Atómica).

La década de los 50 ve surgir nuevos países y desaparecer otros, diseñándose un mapa del mundo que no ha dejado de modificarse hasta el momento presente; pero de forma general, ese mundo de los 50 está desgarrado y herido, arrastra la secuela de la destrucción de las grandes guerras, intenta una y otra vez solucionar el problema de Berlín sin conseguirlo y ve cómo en lugares tan remotos como Suráfrica se instala una forma de vida social racialmente segregada.

da desde 1948.

La UNESCO, creada en 1946, tiene una finalidad muy concreta en este contexto histórico: la de contribuir con su trabajo a la paz mundial promoviendo la colaboración internacional en los temas de la educación, la ciencia, la cultura y la información. Diez años después de su creación, trata el P.A. por primera vez de forma específica, aunque ya con anterioridad había tratado temas de Patrimonio Cultural, como la ya mencionada Convención de la Haya.

Resulta lógico encontrar en este primer texto, pionero en un mundo occidental que ha considerado las excavaciones arqueológicas como un feudo propio o una avanzadilla del espionaje y el colonialismo, avisos sobre temas tan inocentes y románticos a nuestros actuales ojos como recomendar a los diferentes países que, en caso de ocupación de territorios por guerra, no se realicen excavaciones arqueológicas y, si en la construcción de trincheras u otras de tipo militar se encuentran restos arqueológicos, que se devuelvan al país ocupado, junto con su documentación, una vez terminado el conflicto.

En este texto aparece por primera vez la expresión *Patrimonio Arqueológico*, aunque no lo hace en el título, que se dedica a las excavaciones. Como veremos, aparecen también algunas otras cosas que representan ciertas novedades.

2.2. Londres 69

El segundo documento que analizamos fue firmado en Londres, el 6 de Mayo de 1969, procede del Consejo de Europa y España se adhirió a él por instrumento de 18 de Febrero de 1975 (BOE núm. 160 de 5 de Julio de 1975). Es por lo tanto parte de nuestra legislación y, como ocurre con toda la normativa de carácter internacional, no ha sido derogado —aunque sí revisado, como veremos más adelante—, por lo que continúa vigente.

El final de la década de los 60 es un contexto histórico bastante diferente al que presentamos para el caso anterior. Mientras que en el mundo occidental la situación es más relajada y se inicia el despegue económico que permite la eclosión de movimientos estudiantiles de carácter idealista (Mayo del 68), en el resto del planeta no hay tregua: muchos países africanos consiguen en esta década su independencia, normalmente a base de costosas guerras civiles de duración casi indefinida. Se inicia la revolución cultural en China (1966) y la guerra fría pierde su virulencia en el espacio exterior, cuando los afanes por controlar la tierra se sustituyen por la carrera hacia los estériles satélites y planetas que nos rodean.

En España, la época franquista atraviesa sus momentos finales y se tardan seis años en tomar la decisión de adherirse al Convenio que nos ocupa. Cuando se hace, en 1975, están a punto de ocurrir tantas cosas en nuestro entorno inmediato, que es natural que pase desapercibido: sin embargo, como veremos, este texto presenta algunas novedades de gran interés que, de algún modo, van a servir como base para la redacción de la Ley de Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985, publicada en el BOE núm. 155 de 29 de junio de 1985 (en adelante LPHE).

El origen del Convenio de Londres de 1969 está conectado con el deseo de algunos países mediterráneos de controlar el expolio del P.A. y el subsiguiente tráfico ilícito de bienes; sin embargo, el texto resultante se centra más en el control de las excavaciones y de la información; no se tuvo en cuenta entonces la importancia del impacto de las obras públicas en la conservación o destrucción del P.A., obras que inmediatamente después, en el desarrollismo de los años 70, se multiplicaron de una forma casi imprevisible. Habrá que esperar a que la Unión Europea imponga la necesidad de los estudios sobre el impacto ambiental causado por las obras públicas, para que se comprenda la importancia de este punto en el tema de la gestión del P.A. Mientras tanto, un porcentaje difícil de evaluar pero en todo caso impresionante de restos arqueológicos, se perdieron para siempre.

2.3. Lausana 90

El tercero de los textos comentados entra en un contexto histórico tan actual que no hay que analizarlo. Procede de la UNESCO, y es una recomendación sin carácter obligatorio.

Dentro de la UNESCO existe el ICOMOS (International Council of Monuments and Sites), que se ha dedicado con preferencia a cuestiones relacionadas con la arquitectura; en 1981 se inicia una presión para la consideración de la Arqueología, que consigue la creación en 1984 del ICAHM (International Committee on Archaeological Heritage Management). Este Comité se propone, en primer lugar, lanzar al mundo una carta comparable con la de Venecia de 1966 para la conservación del Patrimonio Arquitectónico, que pueda ser aceptada universalmente y que ofrezca los puntos de partida para el desarrollo de lo que el ICAHM considera la Gestión del Patrimonio Arqueológico (*Archaeological Heritage Management*): la identificación, protección, conservación y presentación al público de los restos del pasado, sean del período que sean y estén en el lugar

del mundo que estén (Cleere 1993: 400).

En esta labor participó un reducido número de especialistas en arqueología y planeamiento territorial y su resultado fue ratificado por la Asamblea General del ICOMOS en Lausana en 1990. A este texto no se le ha dado mucha publicidad; en España se publicó en 1991, en el Boletín Informativo de la Asociación profesional de Arqueólogos de Castilla y León; sólo en 1993 vio la luz en una revista de carácter internacional (Cleere 1993).

Lausana 90 es el texto internacional más completo e interesante que existe para el tema de la gestión del P.A., y recoge las preocupaciones más modernas que después tendrá en cuenta la Convención de Malta.

2.4. Malta 92

El cuarto y último de los textos comentados es la Convención de Malta. Se presentó durante la 3ª Conferencia de los Ministros responsables del Patrimonio Cultural del Consejo de Europa, los días 16 y 17 de Enero de 1992. Su objetivo principal fue el de revisar la Convención de 1969 (*Londres 69*); de hecho se denomina de la misma forma (*Convención europea para la protección del Patrimonio Arqueológico*). Sin embargo existen bastantes diferencias entre ellas.

Malta tuvo muchos antecedentes además de *Londres 69*. De hecho, todos los trabajos iniciados por el Consejo de Europa durante la década de los 80 sirvieron para demostrar la importancia de algo que antes no se había tenido en cuenta respecto a la conservación y gestión del P.A.: su indisoluble unión con la planificación de los territorios. Esos problemas se revisaron en Florencia en 1984 (*Planificación y Arqueología*) y en Niza en 1987 (*Arqueología y grandes obras públicas*). También fueron esos problemas los protagonistas principales de la *Recomendación para la Conservación Integrada del Patrimonio Histórico relativa a la protección y puesta en valor del Patrimonio Arqueológico en el contexto de las operaciones urbanísticas de ámbito urbano y rural*, presentada en 1989 como resultado de los trabajos realizados en 1984 y 1987.

La lectura de cualquiera de esos textos ilustra bien la oposición entre los deseos desarrollistas de las personas que planifican y construyen y los de las que se dedican al conocimiento y protección del P.A. Por comparación con ellos, *Malta* se ha quedado, como veremos, muy corta.

La convención de Malta ya ha entrado en vigor en el escaso número de países que han firmado su adhesión. Es muy probable que España lo haga en

un plazo de tiempo breve, sobre todo teniendo en cuenta que fue uno de los países que más apoyaron la idea inicial con la presentación de informes específicos.

3. ESTUDIO COMPARATIVO

A continuación vamos a comparar los elementos que nos han parecido más interesantes de estos cuatro textos, ya que a través de ellos podemos ver la aparición y la evolución de temas que hoy consideramos básicos para el tratamiento, protección y gestión del P.A. Los hemos agrupado en los apartados siguientes:

- 1.- Puntos de partida y objetivos.
- 2.- Definición y consideración del Patrimonio Arqueológico.
- 3.- Gestión preventiva: Inventarios, *Zonas de Reserva* y Planeamiento.
- 4.- Control de las Intervenciones: autorización de las excavaciones y requisitos de profesionalidad.
- 5.- Conservación de los bienes arqueológicos y actitud frente a las destrucciones.
- 6.- Financiación de las actividades.
- 7.- Control del expolio y del comercio fraudulento.
- 8.- Educación y Difusión.

3.1. Puntos de Partida y Objetivos

En realidad, en cada documento el punto de partida es distinto; en *Nueva Delhi 56* era la primera vez que se hablaba de la protección del P.A. y de acuerdo con ello el planteamiento se centra en la necesidad de unos principios comunes que los distintos países puedan utilizar para la puesta en práctica de esta protección. En cuanto al objetivo, en consonancia con la época, *Nueva Delhi 56* se propone controlar las actividades de excavación arqueológica.

Londres 69 es un documento del Consejo de Europa y como tal se centra en cuestiones más concretas. En este caso, el punto de partida es el hecho de que los bienes arqueológicos tienen una serie de valores que sólo la aplicación de la Arqueología es capaz de recuperar; de acuerdo con esto, el objetivo es conseguir que las intervenciones estén siempre a cargo de personal especializado, como una de las maneras de evitar el expolio.

En *Lausana 90* el listón del idealismo sube varios puntos al establecer que la protección del P.A. ha de fundarse sobre una colaboración efectiva de especialistas en muchas disciplinas distintas con los servicios públicos, las empresas y el público en gene-

	<i>Nueva Delhi 56</i>	<i>Londres 69</i>	<i>Lausana 90</i>	<i>Malta 92</i>
PUNTOS DE PARTIDA	Necesidad de que las autoridades nacionales encargadas de la protección del P.A. se inspiren en ciertos principios comunes (Preám.)	Necesidad de una garantía científica que preserve la significación histórica de los bienes arqueológicos (Preám.)	La protección del P.A. debe fundarse en una colaboración efectiva entre especialistas de numerosas disciplinas con los servicios públicos, las empresas y el público en general (Preám.)	Necesidad de establecer procedimientos de control administrativo y científico, y de integrar la conservación arqueológica en la ordenación urbana y rural (Preám.)
OBJETIVOS	Establecer los principios básicos aplicables a las excavaciones arqueológicas (Preám.)	Proteger el P.A. mediante la aplicación de los métodos científicos más rigurosos, así como evitar cualquier excavación clandestina (Preám.)	Establecer los principios aplicables a los diferentes sectores de la gestión del P.A. (Preám.)	Proteger el P.A., que está gravemente amenazado, como fuente de memoria colectiva europea y como instrumento de estudio histórico y científico (Art. 1)

Cuadro 1.- Puntos de partida y objetivos.

ral; es, por supuesto, el punto de partida que más nos gusta, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de la cooperación a varios niveles para una adecuada gestión del P.A. (Querol y Martínez Díaz 1996). Para ello se delimitan por primera vez las tareas principales de la gestión integral del P.A.: normativa, planificación, intervenciones, conservación, difusión y financiación. Por último, este documento dedica un apartado a la profesionalidad, tema que en las últimas décadas, al menos en nuestro país, está siendo objeto de interesantes debates.

Malta 92 actualiza el tema del control administrativo y científico e introduce la necesidad de incorporar la protección del P.A. en el planeamiento territorial. Además reconoce la grave amenaza de destrucción que pesa sobre el P.A. y distribuye la responsabilidad entre las diferentes naciones, partiendo de la existencia de una memoria colectiva europea que para algunas personas puede estar lejos de la realidad (Ruiz Gálvez 1994) (Cuadro 1).

3.2. Definición del Patrimonio Arqueológico

En *Nueva Delhi 56* no se define el P.A. —aunque sí se cita— sino las excavaciones arqueológicas; en *Londres 69* aparece por primera vez en la legislación española —recordemos que nuestro país se adhiere en 1975— la definición de P.A., con una redacción muy parecida a la que diez años después recogerá la LPHE. La diferencia es que en el texto del 69 se habla de *excavaciones o descubrimientos* mientras que en el de la LPHE se hablará de *metodología arqueológica*, lo que apoya la posibilidad de que tal metodología, al menos en la mente de las personas que redactaron esta ley, se reduzca a las excavaciones y los descubrimientos.

En *Lausana 90* se recoge la expresión *metodología arqueológica* —nunca bien delimitada— y se añade una consideración clave: el reconocimiento de que se trata de una riqueza frágil y, sobre todo, no renovable.

<i>Nueva Delhi 56</i>	<i>Londres 69</i>	<i>Lausana 90</i>	<i>Malta 92</i>
Las presentes disposiciones se aplican a todo vestigio arqueológico cuya conservación entraña un interés público desde el punto de vista histórico, sobre todo arqueológico en su sentido más amplio (Art. 2)	El P.A. son todos los vestigios y objetos o cualquier otra traza de manifestaciones humanas que constituyan un testimonio de épocas y de civilizaciones cuya principal o una de las principales fuentes de información científica esté asegurada por excavaciones o descubrimientos (Art. 1)	El P.A. es la parte de nuestro patrimonio material en la que los métodos de la Arqueología suministran los conocimientos básicos. Engloba todo rastro de la existencia humana y concierne a los lugares donde se ejercieron actividades humanas cualesquiera que fuesen, las estructuras o vestigios abandonados de cualquier tipo, en superficie, en el subsuelo o bajo las aguas, así como el material que se asocia a los mismos (Art. 1)	Son los vestigios, bienes y otras huellas de la existencia de la humanidad en el pasado cuya conservación y estudio permita reconstruir su historia y su relación con el medio ambiente; cuyos principales medios de información estén constituidos por excavaciones o descubrimientos, así como por otros métodos de investigación aplicables a la humanidad y a su entorno (Art. 1.2). Se incluyen estructuras, construcciones, conjuntos arquitectónicos, yacimientos abiertos al público, bienes muebles o monumentos de otra naturaleza, así como su contexto, tanto sobre el suelo como bajo las aguas (Art. 1.3)

Cuadro 2.- Definición del Patrimonio Arqueológico.

Malta 92 no utiliza la expresión *metodología* y sigue hablando de *excavaciones o descubrimientos*. Además, una lectura detenida de la larga definición que recoge este último texto nos produce la impresión de que se está refiriendo a todo el Patrimonio Histórico, no sólo al de carácter arqueológico (Cuadro 2).

3.3. Gestión Preventiva

Se observa con claridad cómo el paso de los años provoca un aumento en las medidas preventivas. Los temas del inventario y de las *zonas de reserva* son constantes en los textos, aunque curiosamente no se recoge esta última figura en la Leyes posteriores españolas.

Por lo que respecta al primer punto, en España, al menos desde 1940 se están confeccionando inventarios y cartas arqueológicas con diferentes diseños y similares objetivos: evaluar la riqueza arqueológica, estableciendo las características y el estado de conservación de cada yacimiento, su localización y situación jurídica, así como su historia como

objeto de investigación (Fernández-Posse y De Álvaro 1993). A lo largo de estos textos, la única novedad destacable es el compromiso de actualizar estos inventarios al que se refiere *Malta 92*.

El tema del planeamiento, que aparece sólo en 1990, es consecuencia de toda una serie de reuniones y decisiones celebradas y elaboradas en la década de los 80 frente al avance ininterrumpido de las edificaciones y construcciones que, al no considerar la existencia del P.A., lo destruyen.

Cuando España se adhiera al Convenio de Malta deberá incluir en su normativa el hecho de que los estudios de impacto ambiental tengan en cuenta a los yacimientos arqueológicos y a su contexto, y también que las personas que se dedican profesionalmente a la Arqueología participen de forma activa en todas las fases de los programas de ordenación territorial. En un contexto en el que la disponibilidad de tiempo es fundamental, esta norma recuerda que es necesario también poder modificar los planes a fin de que la Arqueología encuentre un espacio temporal suficiente como para desarrollarse por completo, incluida la difusión de los resultados (Cuadro 3).

	<i>Nueva Delhi 56</i>	<i>Londres 69</i>	<i>Lausana 90</i>	<i>Malta 92</i>
INVENTARIOS	Los servicios de Arqueología deben tener una documentación centralizada, con los planos, etc. (Art. 6a)	Obligación de delimitar y proteger los lugares y conjuntos de interés arqueológico (Art. 2a) y de realizar un Censo y un Catálogo (Art. 4.2)	Obligación de elaborar inventarios generales del P.A. como instrumentos esenciales de trabajo (Art. 4)	Gestionar un inventario del P.A. y una clasificación de monumentos o de zonas protegidas (Art. 2.1) Compromiso de realizar y actualizar encuestas, inventarios y cartografía de los yacimientos (Art. 7.1)
ZONAS DE RESERVA	Conviene conservar intactos cierto número de lugares arqueológicos y dejar testigos en las excavaciones más importantes (Art. 9)	Obligación de constituir Zonas de Reserva para la conservación de testimonios materiales que excavarían futuras generaciones de arqueólogos (Art. 2)	La excavación de zonas no amenazadas debería ser parcial, para reservar con vistas a investigaciones posteriores (Art. 5)	Adquirir o proteger espacios destinados a convertirse en zonas de reserva arqueológica (Art. 4.1) Crear zonas de reserva sobre el suelo o bajo las aguas, aunque no existan en ellas vestigios aparentes (Art. 2.2)
PLANEAMIENTO			Las políticas de protección del P.A. deben integrarse en las de agricultura, ocupación de los suelos, planificación, cultura, entorno y educación, con participación activa de la población, y revisarse periódicamente para mantenerse al día (Art. 2) Todo programa de reordenación debe reducir al mínimo las repercusiones sobre el P.A. (Art. 3)	Participación de los arq. en las políticas de ordenación, en las diversas fases de los programas de ordenación territorial: asegurar la colaboración sistemática entre arq., urbanistas y planificadores para poder modificar los planes y disponer de tiempo y de medios suficientes para el estudio y la publicación (Art. 5.1) Que los estudios de impacto ambiental tengan en cuenta los yacimientos y su contexto (Art. 5.3)

Cuadro 3.- Gestión Preventiva.

	<i>Nueva Delhi 56</i>	<i>Londres 69</i>	<i>Lausana 90</i>	<i>Malta 92</i>
AUTORIZACIÓN DE LAS EXCAVACIONES	Someter las exploraciones y excavaciones arqueológicas a la vigilancia y a la previa autorización de la autoridad competente (Art. 5a) Reglamentar las condiciones de la concesión (Art. 13)	Adoptar medidas para que las excavaciones se confíen únicamente a personas con autorización especial (Art. 3b)	Las excavaciones deben realizarse de acuerdo con los principios establecidos en 1956 (Art. 5) Poner gran atención a los imperativos de la investigación (Art. 3)	Poner a punto procedimientos de autorización y control de excavaciones y de otras actividades arqueológicas (Art. 3.1) Someter a autorización previa específica, en los casos previstos por la ley de cada Estado, el empleo de detectores de metales y de otros equipos de detección (Art. 3.3)
REQUISITOS DE PROFESIONALIDAD	La autorización para excavaciones sólo deberían concederse a instituciones representadas por arqueólogos cualificados o a personas con garantías (Art. 19)	Adoptar medidas para que las excavaciones se confíen únicamente a personas cualificadas (Art. 3b)	Deberán elaborarse y mantenerse normas de formación profesional y de ética profesional, y dar facilidades a los profesionales para su reciclaje (Art. 8)	Asegurar que excavaciones y prospecciones se aborden de forma científica (Art. 3.1b) Velar para que las excavaciones y otras técnicas destructivas no sean practicadas más que por personas cualificadas y especialmente habilitadas (Art. 3.2)

Cuadro 4.- Control de las intervenciones.

3.4. Control de las Intervenciones

Desde la Ley de 1911 en España se exigía autorización para llevar a cabo cualquier excavación arqueológica; ésto mismo no ocurre en otros países de Europa, por lo que esta medida puede resultar innovadora en ellos.

Lo que sí es una novedad muy importante en el texto de 1992 es la cláusula que obliga a autorización previa el empleo de los detectores de metales y de otros equipos de detección; claro está que se añade en los casos previstos por la ley de cada Estado; en España, hasta ahora, sólo Castilla y León ha introducido ese detalle en su normativa (Decreto 58/94 de 11 de marzo, de Normas sobre prospecciones arqueológicas, utilización y publicidad de apar-

tos detectores de metales).

Los requisitos de profesionalidad aparecen desde el primer al último texto con una cierta monotonía, repitiéndose la necesidad de que las excavaciones recaigan sobre personas cualificadas, pero sin especificar en ningún momento en qué pueda consistir esa calificación. Ésto está conectado sin duda con el hecho de que la situación respecto a las titulaciones de Arqueología es muy distinta en cada uno de los países de Europa, con muchos casos, como por ejemplo nuestro propio país, en los que al menos hasta ahora tal titulación no existe (Cuadro 4).

3.5. Conservación de los Bienes Arqueológicos

Se trata de un capítulo especialmente impor-

<i>Nueva Delhi 56</i>	<i>Londres 69</i>	<i>Lausana 90</i>	<i>Malta 92</i>
Los servicios de arqueología asegurarán el mantenimiento de las excavaciones y monumentos (Art. 6b) Ejercer atenta vigilancia a la restauración de los vestigios y objetos descubiertos (Art. 7) La autorización debe prever la custodia, el mantenimiento y el acondicionamiento de los lugares, objetos y monumentos (Art. 21)	Asegurar el control y la conservación de los resultados obtenidos (Art. 3c)	Gran atención a la conservación in situ (Art. 3 y 6) Exigir un mantenimiento correcto garantizando los medios (Art. 3) Cuando la protección sea sólo para lo declarado, prever la protección de lo recién descubierto (Art. 3) Garantizar la conservación en función de las necesidades y tradiciones de cada país (Art. 3) Fomentar la participación de la población local para el mantenimiento del P.A. (Art. 6) No deben hacerse reconstrucciones: en todo caso, que sean identificables (Art. 7)	Conservación y mantenimiento preferentemente en su lugar de origen (Art. 4.2) Prever la conservación in situ cuando el planeamiento los deje al descubierto (Art. 5.4) Los elementos del P.A. no serán extraídos ni dejados in situ sin tomar las medidas para su conservación, preservación y gestión (Art. 3.1b) Acondicionamiento de depósitos apropiados para los restos desplazados de su lugar de origen (Art. 4.3)

Cuadro 5.- Conservación de los Bienes Arqueológicos.

<i>Nueva Delhi 56</i>	<i>Londres 69</i>	<i>Lausana 90</i>	<i>Malta 92</i>
Los servicios de arqueología deberían asegurar la continuidad de los recursos financieros (Art. 6b)		Deben garantizarse las dotaciones suficientes para la financiación eficaz de los programas de conservación del P.A. (Art. 3) El coste del estudio de impacto ambiental deberá integrarse en el presupuesto del proyecto (Art. 3)	Compromiso de prever un apoyo financiero (Art. 6.1) y acrecentar los medios para la Arq. preventiva (Art. 6.2) Cuando se lleven a cabo las obras, que se contemple la provisión de fondos necesarios para todas las operaciones arqueológicas ligadas a la obra, obligando a que igual que figuran otros estudios de impacto, figuren los arqueológicos previos, junto con los informes y las publicaciones (Art. 6.2)

Cuadro 6.- Financiación.

tante en el momento actual, en el que al menos en nuestras regiones se habla y se escribe mucho de la conservación de los bienes en su lugar original. En *Nueva Delhi 56* ya se establecía que toda autorización debía prever la custodia, el mantenimiento y el acondicionamiento de los lugares y de los objetos; sin embargo, la norma de *Londres 69* apenas desarrolla este aspecto, limitándose a una frase poco concreta que no tuvo eco en la legislación española posterior.

El texto de *Lausana 90* es el que más desarrolla este apartado, estableciendo muchos puntos de gran interés que no pasan de ser buenas intenciones, al menos en principio. Por su parte, *Malta 92*, añade un apartado fundamental: ningún bien arqueológico podrá extraerse o dejarse en su lugar original sin que se tomen las medidas para su conservación y gestión. Además, opta preferentemente por la conservación de los bienes en el lugar original.

Todo ésto compromete a las Administraciones de Cultura, en lo relativo a los Museos —que de acuerdo con esta norma también deberán estar acondicionados para la conservación de los bienes desplazados—, pero también en cuanto a la concesión de las autorizaciones, que deberán contemplar este apartado como un paso más en el ciclo de la investigación arqueológica, junto con la propia publicación.

Frente a las inevitables destrucciones, *Lausana 90* desarrolla un buen número de condiciones de las que nos gusta sobre todo la necesidad de considerar a toda excavación como una pérdida, por lo que deberá meditarse profundamente antes de tomar la decisión de llevarla a cabo. Aunque esta idea pueda ser muy criticada, lo cierto es que en el mundo occidental deberían restringirse al máximo las intervenciones en los sitios no amenazados. Pese a esta importancia, *Malta 92* se limita a indicar que serán preferentes los métodos de investigación no destructivos, lo que nos parece bastante poco ambicioso (Cuadro 5).

3.6. Financiación

De las escasas novedades que se encuentran en este cuadro, destacamos la de *Lausana 90*: el coste del estudio de impacto ambiental deberá integrarse en el presupuesto del proyecto. En la Unión Europea, desde la directiva de 1986, los proyectos de Evaluación de Impacto Ambiental deben tenerlo en cuenta.

Malta 92 es más audaz, incluyendo la necesidad de contemplar la provisión de fondos para la realización de todas las operaciones arqueológicas —es decir, de todo el ciclo, desde el diseño del proyecto de investigación hasta la difusión de los resultados—. Es posible que este apartado pueda ser utilizado por las Administraciones competentes como otro argumento para obligar a los promotores a encargarse de la financiación de todo el ciclo, y no sólo de la excavación o *salvamento* como se hace hoy en tantos casos (Cuadro 6).

3.7. Control del Expolio y Comercio

En todos los textos se repite la prohibición de las excavaciones no autorizadas concepto al que *Malta 92* añade el del desplazamiento ilegal de los elementos del P.A. *Nueva Delhi 56* y *Malta 92*, dedican a este apartado bastante más atención que los otros dos documentos. El del 92 hasta se refiere a la necesidad de intercambiar información entre los diferentes países sobre las actividades ilícitas.

En el apartado del comercio ilegal, resulta bastante chocante leer exactamente las mismas frases sobre el cuidado que hay que tener frente a los *objetos de procedencia sospechosa*, en la norma del 69 y en la del 92, sobre todo cuando entre ambas fechas, justo en la mitad, nuestro país publicó la LPHE que no recoge ninguna de ellas.

Y no se trata en absoluto de textos ambiguos. Por el contrario, obligan a los Museos y a las

	<i>Nueva Delhi 56</i>	<i>Londres 69</i>	<i>Lausana 90</i>	<i>Malta 92</i>
EXCAVACIONES Y HALLAZGOS	Impedir las excavaciones clandestinas (Art. 29) Obligación de declarar los bienes descubiertos (Art.3b) En caso contrario, aplicar sanciones y confiscar objetos (Art. 3c y d) Precisar el régimen jurídico del subsuelo arqueológico. Si es de propiedad estatal, declararlo en la legislación (Art. 3e)	Prohibir las excavaciones clandestinas (Art. 3a)	Prohibir toda destrucción, degradación o alteración (Art. 3) Prever sanciones adecuadas proporcionales (Art. 3)	Prevenir cualquier excavación o desplazamiento ilegal de elementos del P.A. (Art. 3.1a) Obligación para el descubridor de comunicar a las autoridades competentes el hallazgo casual y ponerlo a disposición para su examen (Art. 2.3) Organizar intercambios de información sobre las excavaciones ilícitas que se conozcan (Art. 10.1)
COMERCIO ILEGAL	Toda oferta de procedencia dudosa deberá ponerse en conocimiento de los interesados (Art. 30) Cuando un museo adquiera piezas, debe publicarlas lo antes posible (Art. 30)	Cualquier oferta que se sospeche proceda de clandestinos o fraudulentos, se pondrá en conocimiento del Estado de origen (Art. 5c) Que los Museos y similares cuya política de adquisiciones esté sometida a control estatal, no adquieran bienes sospechosos (Art. 6.2a) Que los Museos y similares no sometidos a control estatal conozcan y se adhieran a este Convenio (Art. 6.2b) Restringir en lo posible el movimiento de bienes sospechosos mediante la acción educativa, la información, vigilancia y cooperación (Art. 6.2c)		Poner en conocimiento del Estado de origen toda oferta sospechosa (Art. 10.2) Que los Museos y similares cuya política de adquisiciones esté sometida a control estatal, no adquieran bienes sospechosos (Art. 10.3) Que los Museos y similares no sometidos a control estatal, conozcan y se adhieran a este Convenio (Art. 10.4) Restringir en lo posible el movimiento de bienes sospechosos mediante la acción educativa, la información, vigilancia y cooperación (Art. 10.5)

Cuadro 7.- Control del Expolio y del Comercio.

Instituciones similares —al menos a aquellas que son públicas— a actuar de una forma determinada frente a la oferta de adquisición de materiales que puedan proceder de excavaciones clandestinas. Teniendo en cuenta que en España desde 1985 todos los bienes arqueológicos son por definición legal de dominio público, resultarán sospechosas prácticamente todas las ofertas. De nuevo se habla de la necesidad de la cooperación y de los intercambios, y se obliga al descubridor casual a comunicar su hallazgo y a ponerlo a disposición de la autoridad competente para su examen.

En España, en donde como hemos dicho los hallazgos casuales, al igual que el producto de las excavaciones y prospecciones, son de dominio público y han de ser entregados —no sólo puestos a disposición— a la administración, este precepto sorprende por su falta de actualidad; sin embargo, no debemos olvidar que en los países del área anglosajona esto no es así, de forma que para algunos autores este apartado resulta, además de novedoso, revolucionario (Cleere 1993: 101) (Cuadro 7).

3.8. Educación y Difusión

Como hemos escrito en más de una ocasión (Querol y Martínez Díaz 1996) el mecanismo de protección más efectivo para el P.A. es la educación. Curiosamente, el ámbito internacional debe haberlo visto del mismo modo, ya que desde 1956 se repite la obligación de los Estados de emprender una acción educativa destinada a que la opinión pública desarrolle una conciencia sobre el valor del P.A. y los peligros a los que está sometido. Esta idea en la que España se comprometió desde 1975, no fue recogida por la LPHE, y de las Leyes de las CC.AA. publicadas hasta hoy sólo lo hacen Cataluña y Galicia.

Por lo que respecta a los intercambios de objetos y bienes, de información, de experiencias y de personal especializado, podemos ver cómo se repite su necesidad, con pequeñas variaciones, en los cuatro textos. Aunque no está recogido por la LPHE ni por ninguna otra de las Leyes de las CC.AA. se trata de un tema que al menos en los últimos decenios se ha convertido en un lugar común.

	<i>Nueva Delhi 56</i>	<i>Londres 69</i>	<i>Lausana 90</i>	<i>Malta 92</i>
EDUCACIÓN	Emprender una acción educativa para despertar y desarrollar el respeto del público por los vestigios del pasado (Art. 12)	Llevar a cabo un programa educativo para suscitar y desarrollar en la opinión pública el valor del P.A. y el peligro de los clandestinos (Art. 5d)	Importancia de la formación de especialistas y de su reciclaje (Art. 8) Poner en marcha programas especializados en protección y gestión del P.A. (Art. 8)	Emprender una acción educativa para desarrollar una conciencia en la opinión pública sobre el valor del P.A. y los peligros que lo amenazan (Art. 9.1)
INTERCAMBIOS	Autorizar la exportación temporal de objetos o ceder algunos (Art. 23 d y e)	Facilitar la circulación de los bienes (Art. 5a) sin que se vean perjudicados (Art. 6.1) y el intercambio de información (Art. 5b)	Circuitos internacionales sobre intercambio de información, de experiencias y de personal (Art. 9)	Facilitar el intercambio de elementos del P.A. sin que se vean perjudicados (Art. 8.1) Promover el intercambio de información (Art. 8.2) y de especialistas (Art. 12.2)
DIFUSIÓN	Cerca de los lugares arqueológicos importantes debería crearse un pequeño establecimiento para que el visitante comprendiera mejor (Art. 11)		Importancia de la presentación al público teniendo en cuenta las múltiples aproximaciones posibles (Art. 7)	Promover el acceso del público al yacimiento (Art. 9.2) y cuidar de que la presentación al público no destruya el P.A. (Art. 5.5)
PUBLICACIONES	El estado debería imponer al concesionario la obligación de publicar los resultados (Art. 24b)	Adoptar cuantas medidas prácticas sean posibles para la publicación científica, rápida e íntegra de los resultados (Art. 4)		Adoptar las disposiciones necesarias para obtener, al final de cada actividad arqueológica, una síntesis científica publicable previa a la difusión integral de los estudios especializados (Art. 7.2)

Cuadro 8.- Educación y Difusión.

La musealización de los yacimientos se presenta tímidamente en 1956, se obvia en el 69, se afirma por completo en 1990 y se recorta en 1992, llamando la atención sobre el cuidado que hay que tener para que las visitas masivas no se conviertan en agentes destructores del propio P.A.

El capítulo de las publicaciones apenas ha sufrido evolución. Hasta *Malta* el único propósito es la publicación íntegra de los resultados de las intervenciones; en 1992 se aconseja publicar primero una síntesis de los resultados científicos. Sin embargo ninguno de los cuatro textos tiene en cuenta la necesidad de publicaciones de carácter divulgativo, que no sólo contribuyan a dar a conocer los resultados de las intervenciones, sino que además sirvan para modificar la actitud de la ciudadanía frente a la valoración del P.A. (Cuadro 8).

4. CONCLUSIONES

Además de la LPHE y de las Leyes de Patrimonio Histórico o Cultural de las CC.AA. que ya la han publicado (Castilla-La Mancha, País Vasco, Andalucía, Cataluña y Galicia), el P.A. de nuestras regiones está sometido a otro tipo de legislación que a veces es incluso más específica que las anteriores, ya que se refiere concretamente al propio P.A., a su con-

servación y a su gestión. Se trata de los Convenios o Convenciones internacionales a los que España se ha adherido, y que forman parte de su normativa.

Relativas al P.A. sólo existe uno: el Convenio de 1969 —al que España se adhirió en 1975— y en el futuro es posible que exista otro: el de *Malta 92*. Entre uno y otro la historia de la gestión del P.A. en nuestras regiones se inicia y se diversifica con la transferencia de competencias en esta materia a las diecisiete CC.AA., la publicación de nuevas leyes sobre el Patrimonio y la multiplicación de iniciativas procedentes de otros campos —el medio ambiente, las obras públicas, etc.— que mal que bien tienen en cuenta al P.A.

Desde 1956 existe una preocupación colectiva por unificar las acciones necesarias para la protección del P.A., preocupación que se basa inicialmente en la toma de conciencia del peligro que suponen las actividades clandestinas. Poco a poco se va reconociendo el papel de la Arqueología como única ciencia capaz de recuperar el significado del pasado para el presente, la necesaria profesionalización de las personas que intervienen en el P.A. y el carácter interdisciplinar de esta investigación.

Nos parece de especial importancia la aportación realizada por *Lausana 90*, al delimitar el concepto y las tareas de gestión del P.A. Sobre este tema existía cierta indefinición en aquel momento y en

nuestro país está siendo ahora objeto de debate.

La consideración del P.A. sufre una gran evolución a lo largo de estas décadas, al mismo tiempo que se desarrolla la propia Arqueología. Así vamos desde la simple "excavación" de *Nueva Delhi 56* al amplísimo concepto introducido en *Malta 92*, que como hemos visto, más parece que se refiera al Patrimonio Cultural en general.

La gestión preventiva ha estado presente en todos estos textos con la figura de los Inventarios. Se trata de un tema repetido y constante en el que apenas se observan cambios: obtener un registro básico de los bienes para su posible protección. Sólo *Malta 92*, consciente de la velocidad actual de las modificaciones en nuestros territorios, plantea la necesidad de su constante actualización. Muy ligado con este tema se coloca el aprovechamiento de la planificación territorial como instrumento para la gestión preventiva. Durante la década de los 80 se celebraron reuniones dedicadas a este tema que vemos aparecer en *Lausana 90* y *Malta 92*, aunque en España la LPHE ya lo recoge desde 1985.

En este contexto se colocan también las denominadas "zonas de reserva" que engloban desde los "testigos" en las excavaciones de *Nueva Delhi 56*, pasando por sectores guardados para futuras generaciones —*Londres 69*—, hasta la reserva de áreas tanto en el suelo como bajo las aguas aunque no conste ni se suponga la existencia en ellas de bienes arqueológicos.

La preocupación por el control de las intervenciones aparece en los cuatro textos lo que se debe sin duda a que en muchos países aún no se exigen autorizaciones para las actividades arqueológicas, aunque no es el caso de España, donde sí se hace desde 1911 (*Ley de excavaciones arqueológicas*). La necesidad de estas autorizaciones se liga a la profesionalidad de quienes intervienen, a cuyo nivel de formación se alude una y otra vez. *Malta 92* reconoce por primera vez el carácter destructivo de las excavaciones e insiste en que las personas que las realizan han de estar especialmente habilitadas para ello.

Nueva Delhi 56 y *Lausana 90* establecen una larga serie de condiciones para la conservación de los bienes arqueológicos procedentes de las excavaciones, así como de los propios yacimientos. Ya en 1956 se indica que la propia autorización ha de tener en cuenta el acondicionamiento y mantenimiento de los lugares excavados, y *Lausana 90*, incluso, aconseja no hacer reconstrucciones sin que sean identificables. Sin embargo *Londres 69* y *Malta 92* son menos ambiciosos a este respecto; el primero apenas lo menciona, mientras que el segundo incluye como nota original el acondicionamiento de lugares apropiados

para la conservación de los objetos desplazados.

Nos ha extrañado que ninguno de estos textos haga referencia a la importancia de conservar junto con los materiales la documentación obtenida durante la intervención. En nuestra opinión éste es un tema de gran importancia que algunas regiones de nuestro país han incorporado a sus normativas.

La financiación ha tenido un escaso desarrollo en los documentos que estamos estudiando, sólo queremos destacar *Malta 92* que avanza de forma espectacular, al establecer la necesidad de contemplar la provisión de fondos para llevar a cabo todo el ciclo arqueológico desde el diseño del proyecto, hasta la difusión de los resultados.

Como vimos al principio la preocupación por el expolio ha sido el principal desencadenante de la formulación y existencia de estos documentos. Además de prohibir las excavaciones clandestinas de forma reiterativa se le presta una especial atención al control del comercio. La existencia en Europa de desarrollados mecanismos de colaboración internacional frente a este tema, explica el hecho de que sean precisamente *Londres 69* y *Malta 92* los que más lo detallan.

En el ámbito de la educación, tanto formal como no formal, se reconoce desde 1956 la necesidad de acciones educativas destinadas a modificar la actitud de la opinión pública frente al valor del P.A.; sin embargo, esta misma preocupación no se tiene en cuenta en el capítulo de las publicaciones, que se refiere tan solo a las especializadas.

El hecho de que estos textos estén dirigidos a países con muy diferentes situaciones socio-políticas parece ser la razón principal de que sus enunciados sean generalistas, no detallan y no desciendan a la práctica. Por otra parte el compromiso de los países que se adhieren a ellos no deja de ser ficticio; su incumplimiento es habitual y no tiene consecuencias. Tal vez por estas razones, nuestro país ha incorporado a sus normativas muy pocas de estas recomendaciones a pesar de que, al menos los apartados que hemos resaltado, hubieran supuesto importantes modificaciones en la historia del tratamiento de nuestro P.A.

Las aportaciones de *Malta 92*, que aunque escasas no dejan de ser interesantes, deben tener una historia distinta. Desde estos renglones queremos llamar la atención a las personas que se preocupan y ocupan de la gestión del P.A.: la adhesión de España a este convenio supondría un compromiso cuya puesta en práctica beneficiará al P.A. y a sus profesionales. Creemos que hay que hacer lo posible para hacer real este compromiso.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLETÍN Informativo de la Asociación profesional de Arqueólogos de Castilla y León (1991): n.º 2, Julio 1991: 31-38.
- CLEERE, H. (1993): Managing the archaeological heritage. *Antiquity*, 67: 400-402.
- FERNÁNDEZ-POSSE, M. D.; DE ÁLVARO, E. (1993): Bases para un inventario de yacimientos arqueológicos. *Actas Inventarios y Cartas Arqueológicas. Homenaje a Blas Taracena. Soria 1941-1991* (A. Jimeno, J. M. del Val y J. J. Fernández, eds.), Valladolid: 65-72.
- QUEROL, M. A. (1992): Los Mecanismos de protección del Patrimonio arqueológico. *Trabajos de Prehistoria*, 49: 27-34.
- QUEROL, M. A.; MARTÍNEZ DÍAZ, B. (1996): *La Gestión del Patrimonio Arqueológico en España*. Alianza Universidad Textos.
- RUIZ-GÁLVEZ, M. L. (1994): ¿Dónde vas, Europa, dónde vas, triste de ti...? *Arquítica*, 8: 10-11.