



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

A/A de Doña Marifran Carazo Villalonga
Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio
JUNTA DE ANDALUCÍA
C/ Pablo Picasso, 6
41018-Sevilla

ALEGACIONES ANTEPROYECTO DE LEY

Desde el **COLEGIO OFICIAL DE DOCTORES Y LICENCIADOS EN FILOSOFÍA Y LETRAS Y EN CIENCIAS DE GRANADA, ALMERÍA Y JAÉN** se realizan las siguientes reflexiones y **alegaciones** al Anteproyecto-Borrador de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), de mayo de 2020.

Con esta Ley se presenta para Andalucía una oportunidad clave para poder llevar a cabo un modelo de ordenación del territorio verdaderamente sostenible; pero de nuevo, se vuelve a reproducir el mismo esquema en el que el patrimonio histórico-arqueológico queda prácticamente ausente de forma explícita en la norma, y muy claramente del fin y sentido de la misma. No parece existir en este anteproyecto la misma integración que sí se deduce, al menos nominalmente, de las competencias que las respectivas delegaciones territoriales poseen: FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, CULTURA Y PATRIMONIO.

Si el patrimonio no es considerado ni integrado como uno de los elementos claves a la hora de ordenar el territorio, volveremos de nuevo a colocarlo en la posición denostada que tiene en la actualidad; lo cual no tiene sentido, pues se trata de un bien de dominio público cuya tutela corresponde a la Administración, y forma parte indisoluble del territorio a ordenar. Por tanto, no se puede entender cómo es considerado un elemento sectorial y ajeno de toda planificación, con una consideración sólo puntual y a posteriori cuando se ejecutan y ponen en marcha los planes.

La mejor herramienta que una Administración puede tener para realmente proteger su patrimonio es una ley que regula de forma integral la ordenación de su territorio, articulando los aspectos sociales, medioambientales, patrimoniales y económicos, para alcanzar realmente su viabilidad y la necesaria sostenibilidad.

Realmente clarificadora es la investigación de la historiadora Silvia Fernández Cacho¹ que en su tesis doctoral titulada "*El patrimonio arqueológico y las políticas territoriales en*

¹ Jefa del Centro de Documentación y Estudios del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico (IAPH).



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

Andalucía" (2006), defiende lo siguiente:

*"El Patrimonio Arqueológico **como objeto de ordenación territorial**, debe de ser analizado para **integrarlo** en este tipo de Leyes de Ordenación del Territorio, tanto de ámbito regional como subregional.*

*Al igual que se debe tener en cuenta un análisis sobre la **estrecha relación entre Patrimonio Arqueológico y medio ambiente y la necesidad de articular medidas de preservación comunes**, a pesar de que la gestión administrativa se desarrolle en la actualidad en ámbitos competenciales diferentes.*

*1. El Patrimonio Arqueológico **ha de ser objeto de ordenación del territorial**, como recurso territorial finito y no renovable. La Arqueología ya no sólo se centra en el análisis del pasado sino también en la gestión de los restos de ese pasado en el presente.*

*2. Los bienes integrantes del Patrimonio Arqueológico forman parte del medio ambiente, no como objetos aislados en el territorio sino con múltiples **conexiones** con otros elementos del sistema territorial.*

Las sociedades más modernas y maduras se caracterizan, por su capacidad para anteponerse a las situaciones de riesgo y prever las consecuencias perniciosas derivadas tanto de procesos naturales, más o menos catastróficos, como de la actividad humana. Y es la pérdida irreparable del patrimonio de una sociedad (sea este natural, cultural o paisajístico) una de las consecuencias más graves de la imperfección de las políticas preventivas de las que se arma como escudo protector y garantía de salvaguarda de su legado histórico.

En una sociedad cada vez más preocupada por el efecto de sus propias acciones sobre el planeta, la Arqueología centra también su atención en las relaciones entre los grupos humanos y el medio físico, y en la huella que esta interacción ha dejado en el medio ambiente.

Por otra parte, los restos arqueológicos han sido considerados legalmente como Patrimonio de la sociedad, con independencia de su monumentalidad o características estéticas, y es la sociedad a través de sus Instituciones la que define los criterios para su gestión.

*La especial **vulnerabilidad** del Patrimonio Arqueológico requiere, además, el concurso de varias administraciones públicas a todas las escalas competenciales para que tenga éxito: la **coordinación interinstitucional**, la cooperación con las administraciones locales y la relación franca y abierta con los centros de investigación, pueden ser, en este contexto, las*



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

prioridades de la administración cultural en los próximos años.

Por otra parte, no existe aún la conciencia social de que el Patrimonio Arqueológico es un recurso de la ciudadanía y la mejor forma de comunicar esa idea es transmitiendo el compromiso de los poderes públicos en su conservación para el uso y disfrute del conjunto de la sociedad.

*Pero la complejidad de los procesos que se desarrollan en el territorio hace que la necesaria prevención y valorización del Patrimonio Arqueológico tienda a integrarse en los planes que abordan su ordenación de forma integral. La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (Ley 1/1994, de 11 de enero), por el que se aprueban las bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, establece entre sus objetivos específicos la armonización de las actividades y los usos del suelo, el desarrollo económico y la protección del Patrimonio Histórico. Sin embargo, **la implicación de la administración cultural en la planificación territorial es aún insuficiente, quizá porque aún carece de los criterios óptimos para ejercer sus competencias trascendiendo el análisis de los bienes individuales y su entorno inmediato.***

Lejos de un modelo de desarrollo que se revela insostenible y del conservadurismo a ultranza, la única salida válida parece situarse en la planificación territorial y en la colaboración interinstitucional, de manera que los procesos de cambio en el territorio se ajusten a determinadas estrategias de desarrollo que garanticen el equilibrio territorial y la conservación de los recursos naturales y culturales.

En materia de Patrimonio Arqueológico se hace necesario potenciar los siguientes aspectos de la política cultural:

1. Incremento y cualificación del conocimiento del Patrimonio Arqueológico andaluz. *El desconocimiento de la verdadera dimensión territorial del Patrimonio Arqueológico de la comunidad autónoma no permite la anticipación a sus procesos de deterioro, debido tanto a factores naturales como a factores humanos, que ponen en riesgo su propia integridad física.*

2. Colaboración con los Centros de Investigación, *especialmente las Universidades andaluzas. En los últimos años se ha detectado un distanciamiento entre la labor de investigación universitaria y la gestión pública en materia de Patrimonio Arqueológico. La colaboración más estrecha puede ayudar a rentabilizar esfuerzos en torno al objetivo común de la preservación del Patrimonio andaluz.*



3. **Cooperación con las administraciones locales**, a través de las corporaciones municipales o las mancomunidades de municipios. Son los propios agentes locales los mejores conocedores del Patrimonio Arqueológico de su municipio y, sin embargo, a menudo adolecen de criterios técnicos para documentarlo o intervenir sobre él, incluso disponiendo de la necesaria financiación a través programas europeos. La cooperación en este ámbito es imprescindible para acercar la política de bienes culturales a la ciudadanía, canalizando sus propuestas y tomando en consideración sus inquietudes.

4. **Diseño de una política preventiva integral**, tanto en ámbitos rurales como urbanos. Es necesario potenciar la redacción e implementación en el planeamiento urbanístico de las cartas de riesgo que ya realiza la administración cultural. Del mismo modo, hay que integrar de forma más clara el Patrimonio Arqueológico en los planes de ordenación del territorio y en los planes y actuaciones con incidencia en la ordenación territorial, tanto a escala regional como subregional. La Consejería de Cultura carece de criterios consolidados en la delimitación de áreas culturales asociadas a medidas tanto preventivas como de valorización en el conjunto de su territorio. Se hace necesario por ello el diseño de un Plan Territorial del Patrimonio Arqueológico (o Histórico) que facilite la integración de criterios culturales en la planificación territorial diseñada por otras administraciones.

5. **Coordinación en políticas territoriales horizontales** con incidencia en la tutela del Patrimonio Arqueológico. Desde la Consejería de Cultura se pueden impulsar vías de coordinación con otras Consejerías de la Junta de Andalucía:

- Con la Consejería de Fomento en materia de planeamiento urbano y territorial, sea este integral o sectorial.
- Con la Consejería de Medio Ambiente en la planificación de los espacios naturales protegidos.
- Con la Consejería de Agricultura a través de su planificación sectorial, sobre todo estableciendo medidas concretas en zonas de cambio de uso y/o implantación de técnicas agrícolas especialmente agresivas.
- Con la Consejería de Turismo, coordinando esfuerzos en aquellas zonas de turismo alternativo en la que el aprovechamiento de los recursos culturales endógenos sea una alternativa para el desarrollo.



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

*En este momento podría decirse que **el desencuentro entre los objetivos de preservación del Patrimonio y las dinámicas territoriales supone una importante amenaza para su integridad**, pero también nuevas posibilidades de uso y disfrute. En efecto, la ampliación del objeto de estudio arqueológico hacia áreas cada vez más extensas y la aceleración de los procesos de intervención en el territorio hacen muy difícil conjugar las expectativas de quienes entienden que **la conservación del Patrimonio es una garantía de crecimiento sostenido en el tiempo**, y de quienes asocian el desarrollo económico a complejas actuaciones territoriales que tienen en la mejora de las infraestructuras y en la expansión inmobiliaria su principal fundamento.*

Gran movilidad de personas y recursos en torno a la industria turística. Las estimaciones de incremento del turismo mundial aumentan considerablemente y, con él, la diversificación de este importante sector económico. En el contexto de un mundo cada vez más globalizado, la búsqueda de la autenticidad, de las señas de identidad sociales y territoriales, se revela como un poderoso atractivo y un importante activo.

La Consejería de Cultura ha de jugar un papel decisivo en este proceso, para lo que se hace necesaria una reconsideración de sus objetivos y procedimientos de trabajo.

También debería disponer de los presupuestos y del personal técnico adecuado, aunque, para obtenerlos, tendrá que convencer de la eficacia de su gestión y de los beneficios económicos, sociales y culturales que comporta. El cambio puede resultar más lento de lo que sería deseable, pero, teniendo en cuenta la evolución que en esta materia ha caracterizado a los países europeos más avanzados, es conveniente prepararse para nuevos modelos de gestión que tendrán en la planificación territorial coordinada su base más sólida.

Ante un Patrimonio Arqueológico ingente como el de Andalucía, solo el esfuerzo coordinado es garantía de éxito.

Establecer los criterios de partida desde la propia administración cultural y trabajar en común para aprovechar las sinergias de las políticas territoriales es el mayor y más ilusionante desafío de futuro”.

La Ley de impulso para la Sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) se elabora para aunar o fusionar, principalmente dos leyes existentes vinculadas a la ordenación urbanística y territorial del territorio andaluz:

- Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 11 de enero (LOTA).



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).

En relación con los objetivos que se recogen en la *Exposición de Motivos*, el nº 8 genera gran incertidumbre:

Objetivo 8:

*Tampoco el actual **reparto competencial** es el idóneo. Si bien, es innegable que Andalucía es una de las comunidades autónomas que más ha avanzado en los últimos años en esta materia, todavía queda mucho camino por recorrer. Ya no puede demorarse el reconocimiento pleno de las competencias locales en el planeamiento urbanístico. Sin embargo, dichas competencias tienen su límite en los intereses supralocales, sobre los cuales la comunidad autónoma ostenta competencias exclusivas. Hacer prevalecer las determinaciones de la ordenación del territorio sobre las puramente urbanísticas es hoy tan necesario como hacer prevalecer el interés ambiental sobre el resto del ordenamiento. El respeto a las normas y criterios territoriales es preciso para asegurar que no vuelvan a plantearse bolsas de suelo que permanecen sin desarrollar, por no ajustarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, poblacionales y económicas, provocadas por las crisis inmobiliarias.*

*Esta ley supone un claro avance en la distribución de las competencias urbanísticas, apostando y defendiendo la autonomía local en el marco establecido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. El artículo 92.2.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, atribuye a los municipios competencias propias en materia de "Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística". Estas competencias se desarrollan en el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. No teniendo las entidades locales un ámbito predeterminado de atribuciones, corresponde a la legislación estatal y autonómica atribuirles competencias concretas. En cualquier caso, se asume como punto de partida el artículo 6 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, donde se recogen aquellas competencias de los municipios que tienen la consideración de propias y mínimas, y se amplían éstas, en el convencimiento de que la actividad urbanística es una función pública que corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias que por esta ley se asigna específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cabe destacar, en este sentido, que **la ordenación de la ciudad consolidada y las decisiones sobre su transformación deben corresponder prioritariamente a los Ayuntamientos.***

(.....) El nivel de determinaciones de los planes se debe adaptar al diferente tamaño, grado de complejidad y capacidad de gestión de los diversos municipios. En este marco, no podemos olvidar el importante papel que, en urbanismo, desempeñan, junto a



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

*las corporaciones locales, protagonistas necesarios de los procesos urbanísticos, las **Diputaciones Provinciales**, especialmente en el caso de municipios de pequeña población.*

Nos preocupa que esa distribución de competencias urbanísticas, en favor de la autonomía local, no vaya acompañada de la **obligatoriedad** de incorporar en los Ayuntamientos a técnicos arqueólogos que velen por la conservación del patrimonio arqueológico. La actividad urbanística municipal no podrá ser garante de este bien de dominio público si no cuenta entre su personal técnico con profesionales titulados y cualificados (arqueólogos/as). En el caso de municipios pequeños, la presencia del técnico arqueólogo se debería asegurar a través de las Diputaciones Provinciales.

III. Contenido de la Ley

*(.....) Se regulan en el **Título II**, en línea con la actual legislación estatal del suelo, las distintas **actuaciones de transformación urbanística** que pueden desarrollarse, en cada clase de suelo. Respecto a las actuaciones de transformación se regula de forma novedosa el procedimiento para acoger una iniciativa de este tipo, que no siempre ha de estar prevista en el instrumento de ordenación urbanística, sino que puede incorporarse en un futuro sin necesidad de tramitar una modificación de dicho instrumento para dar respuesta a las nuevas demandas y necesidades que surjan y no puedan atenderse con el suelo urbano disponible. La iniciativa determina el ámbito para el que se solicita su ordenación y, una vez aceptada por el Ayuntamiento, se puede presentar para su tramitación el instrumento específico que la propia ley prevé. Se agilizan así las iniciativas tanto sobre suelo urbano como en suelo rústico*

¿Supone esta propuesta una medida excepcional o por el contrario una puerta abierta a cualquier transformación urbanística no prevista en la ordenación existente por parte de los Ayuntamientos?. Se podría deducir de ello la inexistencia de límites en la edificación, lo cual sería inadmisibles y atentaría contra la base de esta ley que es la **sostenibilidad**.

*En el **Título VI**, para una mejor sistemática de la norma, se ha optado por incluir de manera independiente la regulación de la ejecución de las obras de edificación, el deber de conservación y rehabilitación, la situación legal de ruina urbanística y los actos sujetos a licencia o declaración responsable.*

La inclusión de manera independiente de la regulación referida qué consecuencias va a tener



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

sobre la aplicación de las cautelas que derivan en actividades arqueológicas de control y seguimiento de obras. La desaparición de las mismas supondría un grave atentado contra la conservación del patrimonio, del que esta administración es garante.

Artículo 3. Principios generales de la ordenación y de la actividad territorial y urbanística.

2. Las actuaciones territoriales y urbanísticas deberán ajustarse al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y, en concreto, a los siguientes principios generales de ordenación:

a) Viabilidad social: todas las actuaciones deberán justificar que la ordenación propuesta está basada en el interés general, dimensionada en cuanto a la demanda, cumpliendo con la función social del suelo, estableciendo los equipamientos que sean necesarios y tomando las medidas necesarias para evitar la especulación. Se prestará especial atención a aquellas necesidades urgentes derivadas de emergencias sanitarias, tales como dotaciones autonómicas supralocales y municipales destinadas a alojamientos temporales que hagan frente a fenómenos imprevistos.

b) Viabilidad ambiental y paisajística: la ordenación propuesta deberá justificar el respeto y protección al medio ambiente y velar por la preservación y puesta en valor del patrimonio natural, cultural y paisajístico, adoptando las medidas exigibles para preservar y potenciar la calidad de los paisajes y su percepción visual.

c) Ocupación sostenible del suelo: se deberá promover la ocupación racional del suelo como recurso natural no renovable, consolidar el modelo de ciudad compacta y priorizar las actuaciones de rehabilitación de la edificación, así como la regeneración y renovación urbana y la culminación de los desarrollos urbanísticos existentes con arreglo a los principios de eficiencia energética, fomentando la energía renovable y con la obligatoriedad que los nuevos edificios sean de consumo energético casi nulo, frente a los nuevos desarrollos.

d) Utilización racional del agua y demás recursos naturales: todas las actuaciones deberán ser compatibles con una gestión sostenible e integral de los recursos naturales, en especial de los recursos hídricos.

e) Resiliencia: capacidad de la ciudad para resistir una amenaza y, también, para absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, incluyendo la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas

f) Viabilidad económica: todas las actuaciones de transformación urbanística deberán justificar que se dispone de los recursos económicos suficientes y necesarios para asumir las cargas y costes derivados de su ejecución y mantenimiento.

h) Gobernanza en la toma de decisiones: en la planificación territorial y urbanística se fomentará la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas y los diferentes actores de la sociedad civil y del sector privado.



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

Se debería incorporar un nuevo principio general de ordenación que sería transversal a todos los anteriores y es el siguiente:

Viabilidad patrimonial: la ordenación propuesta deberá justificar el respeto y protección al patrimonio histórico y velar por su preservación y puesta en valor, adoptando las medidas exigibles para preservar y potenciar la riqueza patrimonial existente en el territorio andaluz.

El estudio y análisis previo del territorio, desde el punto de vista arqueológico, otorgaría una herramienta esencial y eficaz a la hora de acometer la ordenación de un territorio, para lo cual es también necesaria la **actualización y puesta al día del Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía**, como herramienta esencial de protección que es; así como la **Guía Digital del Patrimonio Cultural de Andalucía del IAPH**, de carácter más divulgativo. El principio de viabilidad patrimonial redundaría positivamente en la consecución de la mayor parte de los principios generales que establece esta ley (a, b, c, f y h), con especial mención a la viabilidad económica, ya que evitaría destinar una zona con un alto potencial arqueológico del municipio a un tipo de suelo o uso del mismo incompatible con la conservación y/o integración de los restos. Si la Ley se adelanta en la planificación, y no se va a posteriori, como siempre sucede, el patrimonio dejará de ser un obstáculo o "afección sectorial" para convertirse en un recurso de desarrollo económico.

Artículo 4.2.e.

Se procurará la preservación del patrimonio construido, tanto por su valor arquitectónico y etnológico como por su valor en la fisonomía del territorio histórico.

El tiempo verbal "se procurará" genera incertidumbre, por lo que se propone "Se tendrá que preservar el patrimonio construido..." o "se obligará a preservar".

Artículo 26. Concepto y alcance de la ordenación territorial.

- 1. Se entiende por ordenación del territorio, a los efectos de esta ley, la función pública desarrollada a través de determinaciones, planes y proyectos que regulan las actuaciones, usos y asentamientos existentes y futuros sobre el territorio, de forma que se cumplan tanto los objetivos de cohesión y sostenibilidad, como el de mejorar la competitividad, identificando y movilizandolos recursos, oportunidades y potencialidades de desarrollo existentes en el ámbito territorial de referencia.*
- 2. La ordenación del territorio opera al servicio del interés general y desde una lógica*



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

supralocal, aportando a los instrumentos de ordenación urbanística y a la planificación sectorial el escenario de referencia territorial, en el marco de los instrumentos de planificación previstos en esta ley, teniendo en cuenta la caracterización y singularidad de los municipios.

*3. Con el fin de propiciar la vertebración territorial de Andalucía y un desarrollo equilibrado y sostenible, que mejore la competitividad económica y la cohesión social, se establecen los siguientes **principios** para la ordenación territorial:*

- a) Implantación racional y equilibrada de los usos y actividades en el territorio, de forma que se garantice su diversidad y se asegure el máximo aprovechamiento del suelo como recurso natural no renovable.*
- b) Tratamiento diferenciado de las distintas zonas del territorio desde la perspectiva de la competitividad territorial, para lograr la vertebración y superar los desequilibrios.*
- c) Asignación de los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y las necesidades de la población.*
- d) Utilización racional de los recursos naturales, desde la perspectiva de la sostenibilidad, en especial de los recursos hídricos garantizando la eficiencia territorial de su uso.*
- e) Utilización racional de los espacios de especial valor agrícola, ganadero, forestal o ecológico, preservándolos de instalaciones, actividades o usos incompatibles con su naturaleza.*
- f) Implantación de las infraestructuras con criterios de calidad, economía y eficiencia, tanto ambiental como territorial.*
- g) Prevalencia de los criterios de interés general y social en la ubicación de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios de interés supralocal, en los términos establecidos en esta ley.*
- h) Consolidar un sistema de ciudades funcional y territorialmente equilibrado, como base para la competitividad de Andalucía, la difusión del desarrollo y el acceso a las dotaciones, recursos y servicios en condiciones de igualdad para el conjunto de la ciudadanía, teniendo en cuenta la diversidad de los municipios andaluces, según las diferentes unidades territoriales y de las necesidades socioeconómicas y de vivienda de cada uno de ellos.*
- i) Contribuir a la mitigación del cambio climático, así como a la adaptación del territorio a las nuevas condiciones derivadas del mismo.*
- j) Regular, integrar y armonizar las actuaciones públicas y privadas con incidencia en la ordenación del territorio.*

Lamentablemente ni uno sólo de los principios establecidos para la ordenación territorial se refiere al patrimonio histórico-arqueológico. En el apartado e) se deberían incluir también los espacios de especial valor patrimonial, con una mención especial a los yacimientos arqueológicos inventariados o catalogados o que pudieran encontrarse en el transcurso de cualquier intervención urbanística



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

SECCIÓN 3ª DIRECTRICES PARA LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE.

Artículo 31. Concepto y política de paisaje.

- 1. Se entiende por paisaje, a los efectos de esta ley y de acuerdo con la definición del Convenio Europeo del Paisaje, cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos.*
- 2. La política del paisaje comprenderá la formulación por parte del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y de acuerdo con las determinaciones del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía, de las estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas dirigidas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes.*
- 3. El paisaje debe integrarse en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos y, en general, ser tenido en cuenta en todas las políticas sectoriales en aras de la consecución de los objetivos de calidad paisajística. Estos instrumentos incorporarán un diagnóstico del paisaje del ámbito de referencia que, sin perjuicio de lo que reglamentariamente se establezca, tendrán el siguiente contenido mínimo:*
 - a) La identificación de los recursos de interés paisajístico para su preservación y puesta en valor.*
 - b) Criterios generales o zonales de integración paisajística.*
 - c) Identificación de actuaciones de intervención, dirigidas a dotar de accesibilidad a los recursos, a la regeneración, en su caso, de áreas degradadas y a la mejora de la visibilidad o integración visual.*

Artículo 32. Catálogos de Paisaje.

- 1. Los Catálogos de Paisaje son documentos de carácter descriptivo, analítico y prospectivo que identifican los paisajes, analizan sus características y las fuerzas y presiones que los transforman, identifican sus valores y estado de conservación y proponen los objetivos de calidad paisajística que deben cumplir.*
- 2. Los Catálogos de Paisaje son instrumentos de referencia para incorporar la política de paisaje de la comunidad autónoma a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, orientando los objetivos, criterios y medidas de calidad e integración paisajística que deben incorporar dichos instrumentos.*
- 3. El contenido y documentación de los Catálogos de Paisaje, así como el procedimiento para su elaboración y tramitación, se determinarán reglamentariamente.*



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

Se propone la inclusión de una sección específica para la protección del patrimonio histórico, o su integración explícita en la sección del paisaje, donde su propia definición establece la interconexión con el mismo, ya que los paisajes son resultado de la acción del ser humano sobre el territorio y el patrimonio histórico la materialidad de las diferentes culturas que lo han ocupado a lo largo del tiempo.

Artículo 43. Contenido y documentación (Plan de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional).

1. Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional contendrán las siguientes determinaciones:

a) Los objetivos territoriales a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del plan.

b) Estructura funcional básica del territorio objeto de ordenación, con indicación del sistema de infraestructuras básicas, el sistema de asentamientos y los equipamientos y servicios de carácter supralocal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos.

c) Determinaciones relativas a la compatibilidad de usos en el territorio:

1º. Objetivos y criterios para la preservación, ordenación y gestión del paisaje del ámbito.

2º. Directrices y normas de preservación del suelo rústico atendiendo a los valores naturales, productivos y paisajísticos, así como a otros recursos de interés presentes en el ámbito del Plan.

3º. Delimitación de las zonas afectadas por procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos de cualquier tipo, estableciendo directrices y normas de aplicación en las mismas.

4º. Afecciones sectoriales delimitadas por la Administración competente según la materia, así como el inventario de los dominios públicos y sus servidumbres.

d) Determinaciones relativas al sistema de asentamientos, que incluirán, entre otras:

1º. Definición de los elementos integrantes del sistema de asentamientos y caracterización de los municipios a los efectos de determinar la figura de planeamiento urbanístico exigible en el marco de lo establecido en esta ley.

2º. Directrices y recomendaciones para el desarrollo y crecimiento de los núcleos urbanos.

3º. Previsión y criterios de localización e implantación de equipamientos y servicios de carácter supralocal, así como de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

4º. Previsión y criterios de localización y desarrollo de áreas estratégicas para el sistema económico y productivo del ámbito.

e) Determinaciones relativas al sistema de infraestructuras básicas:

1º. Esquema del sistema de comunicaciones y transportes, y previsiones y criterios para la mejora de la movilidad sostenible del ámbito.

2º. Previsiones y criterios de localización e implantación para las infraestructuras del ciclo integral del agua, tratamiento y eliminación de residuos, de telecomunicación, energéticas y otras análogas.

f) Las determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los Planes Urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para ellos.

g) La concreción de aquellas determinaciones del plan cuya alteración precisará su revisión a los efectos de lo previsto en esta ley.

h) Las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del plan.

i) Los demás aspectos que el Consejo de Gobierno considere necesario incluir para la consecución de los objetivos del plan.

2. Sin perjuicio de lo que reglamentariamente se establezca, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional deberán incorporar los siguientes documentos:

a) Memoria informativa, que contendrá el análisis y diagnóstico de las oportunidades y problemas para la ordenación del territorio en el momento de la elaboración del plan, así como la información sobre los dominios públicos existentes.

b) Memoria de ordenación, que contendrá la definición de los objetivos y directrices de la ordenación, las propuestas y medidas y, en su caso, las determinaciones objeto de adaptación de los planes a que se hace referencia en el apartado 1.f).

c) Memoria económica, con la estimación de las acciones comprendidas en el plan y su orden de prioridad de ejecución.

d) Normativa, que contendrá las determinaciones de ordenación y de gestión del plan y su naturaleza, de acuerdo con lo establecido en esta ley.

e) Documentación gráfica, con planos de información y propuesta, a escala adecuada para la correcta comprensión de su contenido, que incluirá la delimitación de los dominios públicos existentes con sus servidumbres y afecciones.

En este artículo relativo al contenido y documentación que debe contener un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional, no existe mención alguna al patrimonio histórico-arqueológico. La inexistencia de objetivos y criterios para su integración y preservación pone de manifiesto, lamentablemente, el escaso valor que se le otorga al mismo en la propuesta de ordenación del territorio andaluz.



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

La nueva Ley de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía aboga por un modelo de desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista urbanístico, como territorial. Dentro de la perspectiva de la sostenibilidad, el respeto al medioambiente y el uso responsable de los recursos naturales constituyen un elemento vertebrador del territorio y el urbanismo que se configurarán con esta nueva norma. En este sentido, son numerosos los casos que demuestran que el patrimonio cultural, en general, y el patrimonio arqueológico, en particular, constituyen un elemento de cohesión social y un recurso territorial que contribuye, además, a incentivar un desarrollo sostenible en beneficio de los ciudadanos y, especialmente, de los habitantes de las zonas rurales.

No se entiende por qué en algunos artículos --cómo los arts. 26.3.e), 30.1.b), 43.1.C.2º-- se recogen menciones concretas sobre la necesidad de proteger, valorar y hacer un uso racional de los elementos naturales o medioambientales pudiendo incluso limitar desarrollo urbanístico y que, sin embargo, no se realice esta misma consideración con el patrimonio arqueológico que, incluso, llegue a ser considerado como una mera AFECCIÓN sectorial.

SECCIÓN 3ª LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DETALLADA

Artículo 65. Los Planes de Ordenación Urbana.

1. *Los Planes de Ordenación Urbana establecen la ordenación del suelo urbano, mediante todas o algunas de las siguientes determinaciones:*
 - a) *La división de su ámbito en diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados.*
 - b) *La distinción, dentro de cada zona, de los terrenos que deben destinarse a equipamientos y zonas verdes de carácter público, con cumplimiento de los criterios que se establezcan reglamentariamente.*
 - c) *Las alineaciones y rasantes de la red viaria, salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística.*
 - d) *Las ordenanzas de edificación y urbanización, en su caso.*
 - e) *La delimitación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística que se estimen convenientes o necesarias.*
2. *Todo el suelo urbano deberá ser ordenado. En cada municipio se podrá definir un Plan de Ordenación Urbana para todo el suelo urbano o varios planes de ordenación urbana que ordenen las diferentes partes en que se pueda dividir el suelo urbano.*
3. *Las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbana tendrán carácter normativo o de directrices no pudiendo contradecir las determinaciones, previsiones o directrices del Plan de Ordenación Municipal.*



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

Artículo 66. Plan Parcial de Ordenación.

- 1. El Plan Parcial de Ordenación tiene por objeto establecer el ámbito, si no estuviera delimitado en el Plan de Ordenación Municipal o Plan de Ordenación Urbana, la ordenación detallada y la programación de actuaciones de transformación de nueva urbanización en suelo rústico.*
- 2. Los Planes Parciales de Ordenación contendrán las determinaciones precisas en función de su objeto, según se determine reglamentariamente, debiendo respetar las normas y directrices establecidas por el Plan de Ordenación Municipal.*

Sería necesario que los planes de ordenación priorizaran zonas de conservación *in situ* del patrimonio arqueológico susceptibles de su puesta en valor mediante su inclusión en las zonas verdes o áreas de equipamiento urbano, como recursos culturales dentro de la ciudad.

La determinación e) del citado artículo que establece "*La delimitación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística que se estimen convenientes o necesarias*", genera incertidumbre en el ciudadano.

Art. 69. Planes Especiales.

- 1. Los Planes Especiales desarrollan y complementan las determinaciones de los restantes instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Podrán formularse en ausencia de dichos instrumentos o de previsión expresa en los mismos, no pudiendo contradecir sus determinaciones, previsiones o directrices.*
- 2. Su ámbito o incidencia podrá ser municipal, supramunicipal o de carácter supralocal, de acuerdo con su objeto y finalidad.*
- 3. En ningún caso podrán los Planes Especiales sustituir a los restantes instrumentos de ordenación en sus funciones propias, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecer.*
- 4. Los Planes Especiales podrán tener alguno o algunos de los siguientes objetos:*
 - a) Establecer determinaciones complementarias para conservar, proteger y mejorar el patrimonio histórico, cultural, urbanístico y arquitectónico, el medio ambiente y el paisaje en ámbitos definidos sobre cualquier clase de suelo.*
 - b) Establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger servicios, infraestructuras o equipamientos, debiendo valorar y justificar de manera expresa la incidencia de sus determinaciones con las que, en su caso, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales, garantizando la accesibilidad universal.*



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

- c) Establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.*
- d) Delimitar áreas del ejercicio del derecho de tanteo y retracto para controlar los asentamientos irregulares en suelo rústico.*
- e) Regenerar ámbitos urbanos consolidados degradados en su situación física, social y ambiental.*
- f) Establecer medidas de adecuación ambiental y territorial para agrupaciones de edificaciones irregulares.*
- g) Cualquier otro objeto que se establezca reglamentariamente o por los instrumentos de ordenación urbanística.*

El apartado 4. a) no debería ser objeto opcional, sino todo lo contrario, **necesariamente obligatorio**. Por otro lado, ¿Qué criterio se establece para establecer esas determinaciones complementarias? ¿O es que se está dejando a juicio de cada municipio?. Ello generaría una clara desigualdad en materia de protección del patrimonio histórico dentro del territorio andaluz, lo que sería incoherente e injusto.

En relación con el apartado 4. c) indicar que genera inseguridad al ciudadano pues ello podría significar que se establecen los mecanismos necesarios para destruir espacios o paisajes como podría ser la Vega de Granada.

Artículo 72. Los Catálogos.

Los Catálogos tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística relativas a la conservación, protección, puesta en valor o mejora de elementos del patrimonio histórico, cultural, urbanístico, arquitectónico, natural o paisajístico. A dichos efectos, los Catálogos contendrán la relación detallada y la identificación precisa de los bienes o espacios que, por su valor, hayan de ser objeto de protección.

Teniendo en cuenta la escasa consideración que este anteproyecto de ley ha mostrado hacia el patrimonio histórico, se entiende la merma de contenido que tiene este artículo en relación con el desarrollo que mostraba en la LOUA. Por tanto, a nuestro criterio, sería necesario que se desarrollara y explicitara mejor el objeto, elaboración y registro de los Catálogos.



Art. 140. Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.

1. *Están sometidas a declaración responsable ante el Ayuntamiento correspondiente todas aquellas actuaciones que, conforme a esta ley y a la legislación estatal, no requieran autorización expresa y, en particular, las siguientes:*

- a) *La realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente.*
- b) *Las obras en edificaciones o instalaciones existentes en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación urbanística, que no alteren los parámetros de ocupación y altura, ni conlleven incrementos en la edificabilidad ni el número de viviendas.*
- c) *La ocupación o utilización en los supuestos de los apartados anteriores, siempre que las edificaciones e instalaciones se encuentren terminadas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación.*
- d) *La primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones, siempre que se encuentren terminadas, y su destino sea conforme a la normativa de aplicación y con licencia de obras concedida.*
- e) *Los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación territorial y urbanística.*

Esta declaración responsable sustitutiva de la licencia de obra irá unida al proyecto de edificación, visado, y la declaración del cumplimiento de la normativa técnica y sectorial exigible y obligatoria en función del tipo de edificación, uso y actividad.

2. *Cuando las actuaciones del apartado anterior requieran de alguna autorización o informe administrativo previo para el ejercicio del derecho, conforme a la normativa sectorial de aplicación, la declaración responsable deberá acompañarse de dichos informes o autorizaciones o, en su caso, del certificado administrativo del silencio producido. En todo caso, será exigible certificado final de obras suscrito por técnico competente para la primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones.*

3. *La declaración responsable faculta para realizar la actuación urbanística pretendida en la solicitud desde el día de su presentación, siempre que vaya acompañada de la documentación requerida en cada caso, y sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección posterior que correspondan.*

4. *Conforme a la legislación básica en materia de suelo, en ningún caso se entenderán adquiridas por declaración responsable o comunicación previa facultades en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico de aplicación.*

Las actuaciones sujetas a declaración responsable que se realicen sin que se haya presentado, cuando sea preceptiva, o que excedan de lo declarado, se considerarán como



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

actuaciones sin licencia a todos los efectos, siéndoles de aplicación el mismo régimen de protección de la legalidad y sancionador que a las obras y usos sin licencia.

5. Por resolución de la Administración pública competente se declarará la imposibilidad de continuar la actuación solicitada, o el cese de la ocupación o utilización, en su caso, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar, desde el momento en que se tenga constancia de alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable.*
- b) La no presentación de la documentación requerida, en su caso, para acreditar el cumplimiento de lo declarado.*
- c) La inobservancia de los requisitos impuestos por la normativa aplicable.*
- d) El incumplimiento de los requisitos necesarios para el uso previsto. En este caso, si la Administración no adopta las medidas necesarias para el cese en el plazo de 6 meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas.*

6. Será objeto de comunicación previa a la Administración cualquier dato identificativo que deba ponerse en su conocimiento para el ejercicio de un derecho, y en particular los siguientes:

- a) Los cambios de titularidad de las licencias y declaraciones responsables. La falta de presentación de dicha comunicación implicará que los titulares quedarán sujetos, con carácter solidario, a las responsabilidades que pudieran derivarse de la actuación que se realice al amparo de dicha licencia*
- b) El inicio de las obras.*
- c) Las prórrogas del plazo para el inicio y terminación de las obras con licencia o declaración responsable en vigor.*

Las declaraciones responsables **van a ser las causantes** de numerosos casos de **destrucción del patrimonio arqueológico**. Cualquier actuación en el subsuelo supone una afección al registro arqueológico, y por tanto, destrucción de información histórica. El desconocimiento de la normativa o el uso indebido de la comunicación previa por los usuarios, hechos objeto de sanción a posteriori (Art. 163.3), pueden generar daños irreversibles al patrimonio. Entendemos, que en aras de agilizar los procedimientos administrativos, se pone en grave riesgo nuestro patrimonio.



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

Art. 142. Competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas

*2. La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en el procedimiento de otorgamiento de licencias, que será notificada en el plazo máximo de tres meses desde que se presente la documentación completa en el registro municipal, **transcurrido el cual se entenderá otorgada por silencio administrativo**, salvo los supuestos previstos en la legislación estatal. No obstante, en ningún caso podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la normativa territorial o urbanística.*

La otorgación de **licencia por silencio administrativo conlleva un grave perjuicio para el patrimonio arqueológico**. Pese a la intención de esta Ley de dotar a la administración de un cuerpo de inspección, la labor que este personal realiza es siempre a posteriori, y por tanto, una vez ejecutada la obra; cuando la afección al subsuelo o inmueble ha sido ya realizada, y por tanto, imposible de revertir, desde el punto de vista patrimonial.

En aras de alcanzar esa mayor agilidad en los trámites administrativos que esta Administración se ha propuesto, se hace NECESARIO e IMPRESCINDIBLE acometer a corto plazo la modificación del Reglamento de Actividades Arqueológicas (DECRETO 168/2003, de 17 de junio), basado en una Ley de Patrimonio ya extinta, pues su falta de agilidad imposibilitaría, en muchos casos, el cumplimiento y desarrollo de esta nueva ley.

CONCLUSIÓN:

Tal y como se ha manifestado en numerosas ocasiones, con la LISTA y el Decreto-Ley 2/2020 se eliminan lo que denominan “trabas” administrativas en aras de una agilización de los procedimientos. Lo que *a priori* puede parecer beneficioso para la sociedad, o al menos una parte de ella, no lo es tanto, cuando lo que se consigue con ello es reducir el control administrativo y ambiental sobre el territorio, con el consiguiente riesgo que ello supone para la conservación del patrimonio. Se ha manifestado a lo largo de estas alegaciones nuestra preocupación y temor por los daños irreparables que el patrimonio va a sufrir con el articulado recogido en este anteproyecto; y que cuenta con un peligroso precedente en el recién publicado Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, *por el que con carácter extraordinario- y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19)*, con vistas a su aprobación inmediata en el Parlamento; y en el que se incluye bajo ese título una modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que llevará de forma inevitable a la reducción de los controles ambientales por parte de la administración, ya que al autorizarse la construcción sin la necesidad de que ese desarrollo quede recogido en un plan urbanístico, no se requerirá



Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en
Filosofía y Letras y en Ciencias de Granada, Almería y Jaén

una evaluación ambiental estratégica. Eso se traduce automáticamente en riesgo y destrucción del patrimonio arqueológico andaluz, obviándose con ello la responsabilidad que nuestra administración autonómica tiene sobre la conservación de estos bienes de dominio público. Se puede generar con todas estas medidas una irreparable pérdida patrimonial al amparo de una legislación autonómica.

ANEXO:

Aportaciones en material de sostenibilidad ambiental:

- Falta un área de abastecimiento/alimentación en la que se diseñen circuitos cercanos de distribución, que fomenten los alimentos de cercanía y temporada.
- Falta un área destinada al cuidado y protección de los suelos patrimoniales y, dentro de ellos, de las Vegas, como, de forma muy especial, la Vega del Genil.
- En el área de movilidad sostenible, habría que señalar tres puntos:
 - Crear zonas de bajas emisiones en todas las ciudades de población superior a 50.000 habitantes
 - Revisar las flotas de transporte público y vehículos municipales, orientándolos hacia híbridos y eléctricos.
 - Promoción del tren convencional en las conexiones inter e intraprovinciales.
- En el área de urbanismo hay que insistir sobre un Plan de recogida selectiva de residuos.

Y para que coste y surta los efectos oportunos firmo la presente en el lugar y fecha abajo indicados.

Granada a 29 de junio de 2020

Fdo. María Isabel Mancilla Cabello
Presidenta Sección Arqueología
CODOLI