

El urbanismo como factor de riesgo en la protección del patrimonio arqueológico: el caso del yacimiento arqueológico de Medina Elvira en Granada

Urban planning as a risk factor in the protection of archaeological heritage: the case of the Archaeological Site in Granada

Nieves Obregón Zamorano¹

Recibido: 27/09/2024

Aprobado: 08/05/2025

Publicado: 15/07/2025

RESUMEN

Este artículo examina los efectos adversos de la aplicación descoordinada de la normativa de protección del patrimonio arqueológico y la ordenación urbanística, tomando como ejemplo el yacimiento de Medina Elvira (Granada), declarado Bien de Interés Cultural en 2004. Asimismo, analiza las consecuencias de la falta de coordinación entre administraciones públicas con competencias en urbanismo y patrimonio. Se reflexiona sobre la necesidad de aplicar normativas urbanísticas y de protección patrimonial de forma coordinada, evitando las contradicciones e integrando restricciones patrimoniales en los planes urbanísticos. Esta coordinación facilitaría la puesta en valor del patrimonio y potenciaría su aprovechamiento turístico, mejorando su conservación y difusión.

Palabras clave: protección del patrimonio arqueológico, planeamiento urbanístico, legislación patrimonial, Medina Elvira, Andalucía, Granada.

1. INTRODUCCIÓN Y REVISIÓN CONCISA DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO

El patrimonio arqueológico representa un valor significativo para las sociedades desarrolladas y, a medida que estas evolucionan, cada vez es más valorada su conservación, estudio y protección tanto por los ciudadanos como por los poderes públicos.

ABSTRACT

This article examines the adverse effects of the uncoordinated application of regulations for the protection of archaeological heritage and urban planning. It also analyzes the consequences of the lack of coordination between public administrations with competencies in urban planning and heritage protection. The text reflects on the need to apply urban planning and heritage protection regulations in a coordinated manner, avoiding contradictions and integrating heritage restrictions into urban planning. This coordination would facilitate the enhancement of heritage value and boost its touristic use, improving its conservation and dissemination.

Keywords: protection of archaeological heritage, urban planning, heritage legislation, Medina Elvira, Andalucía, Granada.

Aunque ya en la Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación celebrada en Nueva Delhi en 1956 se definen los principios internacionales que deberán aplicarse en las excavaciones arqueológicas, es el Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico, celebrado en Londres en 1969, la norma internacional más importante dictada con aquella finalidad. Destaca en dicha norma, por un lado, la idea de prohibir las excavaciones clandestinas y, por otro, establecer un control de carácter científico de los bienes arqueológicos, así como promover su divulgación

¹ Doctoranda en Universidad de Granada. Departamento de Historia Medieval y Ciencias y Técnicas Historiográficas. Campus de Cartuja s/n 18071 Granada, España. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4878-7346>

científica. El otro aspecto importante es el plasmado en su artículo segundo, donde establece que, para asegurar la protección de los yacimientos arqueológicos, los firmantes se comprometen a tomar las medidas necesarias para delimitar y proteger esos conjuntos de interés arqueológico, constituyendo zonas de reserva para la conservación de testimonios materiales para futuras generaciones de arqueólogos.

La Convención de 1972 para la Salvaguardia del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO establecía la necesidad de adoptar medidas para identificar, proteger y preservar los sitios arqueológicos. Por su parte, la Recomendación de Nairobi de 1976, relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y también promovida por la UNESCO, subrayaba la importancia de la planificación urbana sostenible y la participación activa de la comunidad en la gestión y conservación de dichos sitios.

El Instrumento de Adhesión de España al Convenio de Londres fue publicado en el BOE el 5 de julio de 1975, siendo continuado por el Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (revisado), celebrado en La Valeta, Malta, en 1992, que mantuvo la misma orientación filosófica (MARINÉ, 1996: 273-282). Asimismo, la Carta Internacional para la Gestión del Patrimonio Arqueológico, adoptada por la Asamblea General del ICOMOS en Lausana en 1990, establece los principios aplicables a los distintos sectores vinculados con la gestión del patrimonio arqueológico, incluyendo las obligaciones de las administraciones públicas y los legisladores en cuanto a la conservación, preservación, acceso y uso público de dicho patrimonio.

Las medidas de protección del patrimonio arqueológico suelen implicar restricciones al derecho de propiedad privada, estableciendo sobre dicho patrimonio determinadas normas y límites. Estas restricciones se reflejan actualmente, en la mayoría de los países de nuestro entorno, no solo en las leyes, sino también con mayor detalle y precisión en las normativas de los instrumentos de planificación urbanística y de ordenación del territorio.

La coordinación entre la normativa patrimonial y la urbanística se vuelve cada vez más necesaria para lograr una protección eficaz del patrimonio arqueológico. Vincular las normas de protección del patrimonio histórico con las del régimen urbanístico es esencial en los espacios territoriales que forman parte del patrimonio histórico, con el fin de evitar contradicciones entre ambas y prevenir conflictos interpretativos en casos de colisión, como ocurre con frecuencia.

El artículo 16 de la Ley de Patrimonio Histórico Español establece que la mera incoación del expediente de declaración de interés cultural implicará la suspensión automática de las licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las áreas afectadas, así como de los efectos de las licencias previamente otorgadas, lo que evidencia una relación directa entre ambas normativas. Para determinar cuál de los dos marcos legales debe prevalecer, la jurisprudencia mayoritaria coincide en que, en caso de conflicto, debe primar el ordenamiento patrimonial. Esta preeminencia se justifica, entre otras razones, por la importancia que le otorga la Constitución Española en su artículo 46, que establece que los poderes públicos deben garantizar la conservación y el enriquecimiento del patrimonio histórico de los pueblos de España y de los bienes que lo componen, con independencia de su régimen jurídico o titularidad.

2. EL YACIMIENTO ARQUEOLÓGICO DE MEDINA ELVIRA EN LA PROVINCIA DE GRANADA DESDE LA PERSPECTIVA DE SU PROBLEMÁTICA URBANÍSTICA Y PATRIMONIAL

El yacimiento arqueológico de Medina Elvira representa uno de los ejemplos más claros de esta problemática. Este yacimiento, ejemplo del presente estudio, se localiza en los municipios de Atarfe y Pinos Puente, en la provincia de Granada, y abarca una vasta extensión de 332 hectáreas dentro de la zona arqueológica, lo que lo sitúa entre los más grandes del país. Dicho espacio fue declarado Bien de Interés Cultural (BIC) en reconocimiento a sus

significativos valores históricos y culturales, lo cual ha motivado la realización de diversas campañas de excavación sistemática a lo largo de más de una década². Los municipios en los que se sitúa la zona arqueológica habían aprobado sus respectivos planes urbanísticos antes de su declaración como Bien de Interés Cultural (BIC) en el año 2004; sin embargo, la relevancia arqueológica de este yacimiento ya era reconocida desde los primeros años del siglo XIX.

Es importante destacar, a su vez, que en el momento de la aprobación de la normativa urbanística, la Comunidad Autónoma de Andalucía ya disponía de competencias en materia de patrimonio histórico, tras la promulgación de la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía. Esta ley establecía que cualquier planeamiento urbanístico o territorial aprobado, revisado o modificado con posterioridad a su entrada en vigor y que afectara a zonas declaradas de servidumbre arqueológica debía incluir medidas específicas para la protección de los valores culturales que justificaron dicha declaración³. Por consiguiente, el planeamiento urbanístico debía contar con un informe favorable de la Consejería de Cultura una vez que los documentos hubieran alcanzado su redacción final y antes de ser sometidos a aprobación definitiva⁴.

2.1. Importancia histórica del yacimiento de Medina Elvira

El interés arqueológico por el yacimiento de Medina Elvira no es reciente; de hecho,

hallazgos realizados en 1836 captaron la atención de los eruditos locales, quienes comenzaban a organizarse en diversas instituciones con el objetivo de proteger, estudiar y preservar el patrimonio histórico y arqueológico. Estos hallazgos fortuitos llegaron a conocimiento de historiadores y arqueólogos de Granada, y en 1842 se iniciaron las primeras acciones para divulgar los descubrimientos realizados en la zona.

En el texto de la resolución que inicia el procedimiento para la declaración de Bien de Interés Cultural de la zona arqueológica, ya se mencionan estos antecedentes históricos, los cuales fueron publicados en periódicos de Granada y recibieron atención de estudiosos del patrimonio en los círculos ilustrados de gran parte de España⁵.

La ocupación del yacimiento arqueológico comenzó en épocas remotas y se extendió a lo largo de varios períodos históricos, habiéndose identificado y recolectado materiales de diversas procedencias, tales como paleolíticos, neolíticos, argáricos e íberos. El yacimiento se distingue por su amplitud y originalidad, destacando especialmente durante la primera época de dominación islámica, entre los siglos VIII y XI. El siglo XI marcó el inicio de su declive y despoblamiento, coincidiendo con un periodo de inestabilidad política que condujo al traslado de su población a la cercana Garnata.

La importancia del yacimiento radica en que constituye una zona arqueológica compuesta

² Resolución de 22 de abril de 2003 de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se incoa el procedimiento para la declaración como Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, a favor del yacimiento de Medina Elvira enclavado en los términos municipales de Atarfe y Pinos Puente (Granada).

³ El municipio de Pinos Puente aprobó su planeamiento urbanístico con fecha del 10 de octubre de 1993, mientras que el municipio de Atarfe lo hizo el 26 de febrero de 1994, ambos en vigor actualmente. Sin embargo, la Comisión Provincial de Urbanismo de Granada, órgano competente para la aprobación, exigió a ambos ayuntamientos la presentación de los informes preceptivos correspondientes a las normas de protección del patrimonio histórico de Andalucía, estableciendo que la normativa urbanística, entonces denominada Normas Subsidiarias, no se publicaría hasta que se incorporaran dichos informes. La Comisión Provincial de Urbanismo acordó solicitar, en el caso de Pinos Puente el 8 de octubre de 1992 y en el caso de Atarfe el 3 de febrero de 1994, sendos informes a la Consejería de Cultura sobre la delimitación de zonas arqueológicas, estableciendo que, mientras no se subsanaran las correcciones requeridas, no se ejecutarían las determinaciones que afectaran a dichas zonas. El acuerdo aprobatorio sobre Pinos Puente se reflejó en el BOJA del 10 de julio de 1993 y el relativo a Atarfe en el BOJA del 26 de febrero de 1994. Al consultar la base de datos de planeamiento de Andalucía, actualmente no consta que los ayuntamientos de Atarfe y Pinos Puente hayan subsanado las observaciones anteriores.

⁴ Ley 1/1991 de 3 de julio de Patrimonio Histórico de Andalucía en BOE núm. 178 de 26 de julio de 1991.

⁵ Liceo Artístico y Literario de Granada. *Arqueología. Acta de la Junta de Gobierno 24 de abril de 1842 y Acta de la Junta de Gobierno 26 de abril de 1842* (MORENO Y BERNEDO, 1842: 129-131).

por áreas de asentamiento urbano, fortificaciones y necrópolis, situada al pie de la Sierra de Elvira. Medina Elvira fue un centro de primer orden que ejerció control económico y político sobre la rica y fértil Vega durante la época visigoda y altomedieval, junto con otros núcleos como Granada. En el contexto del Emirato Independiente y el Califato Cordobés, Medina Elvira se ajustaba a la tipología de una ciudad principal, capital de una cora o región en la parte oriental de Andalucía (GÓMEZ-MORENO, 1888; RAMOS LIZANA, 2003a; CARVAJAL LÓPEZ, 2008; MALPICA CUELLO, 2011a; MALPICA CUELLO, 2011b; SARR, 2011; MALPICA CUELLO, 2012).

La destrucción medieval y la posterior conversión del yacimiento en un despoblado, sobre el cual nunca se estableció un asentamiento de relevancia comparable, han favorecido la preservación de las evidencias materiales sin las graves alteraciones sufridas por otros asentamientos en los que la ocupación humana continuó y se superpuso a lo largo del tiempo. Esta conservación potencial se ha evidenciado en diversas intervenciones arqueológicas que han permitido recuperar restos materiales de gran relevancia, tanto por su contribución al conocimiento histórico como por sus valores monumentales, estéticos

y paisajísticos. Conocido desde la segunda mitad del siglo XIX, el yacimiento posee una notable relevancia historiográfica, histórica, arqueológica y patrimonial. Uno de sus más destacados estudiosos y divulgadores ha sido el arqueólogo don Manuel Gómez Moreno. La protección, investigación y conservación de un conjunto con tales características es esencial para comprender muchos aspectos socioeconómicos de Al-Andalus.

2.2. Las razones que han podido conducir a la desprotección del yacimiento arqueológico de Medina Elvira

Es imperativo destacar el deterioro y abandono que ha afectado al yacimiento arqueológico de Medina Elvira durante muchos años, dado que hasta hace relativamente poco tiempo no contaba con protección patrimonial adecuada. Su ubicación geográfica ha estado sujeta a las demandas impuestas por el desarrollo industrial, convirtiéndose en un área que ha albergado diversas industrias desde tiempos antiguos, incluyendo cementeras, azucarreras y, especialmente, explotaciones mineras (Figura 1 y Figura 2).



Figura 1. Detalle de la afectación del paisaje del yacimiento arqueológico de Medina Elvira por la cantera en Tajo Colorado.



Figura 2. Detalle que muestra la modificación del paisaje del yacimiento arqueológico de Medina Elvira por los restos de la Azucarera La Vega.

Este desarrollo industrial ha tenido un impacto devastador en el yacimiento, que ha sufrido un considerable deterioro y degradación a lo largo de los años. La falta de medidas de protección durante un extenso período de tiempo ha permitido que estas actividades industriales exacerben el daño al patrimonio arqueológico, subrayando la urgente necesidad de implementar estrategias efectivas para su conservación y recuperación⁶ (Figura 3).

No obstante, el desarrollo descontrolado del urbanismo puede haber sido el factor que mayor daño ha causado al yacimiento, impactando significativamente en el paisaje actual y comprometiendo su futuro desarrollo como un entorno histórico que, debido a su gran interés patrimonial, podría ser puesto en valor (OBREGÓN ZAMORANO, 2014; MALPICA CUELLO, 2011c; MALPICA CUELLO, 2016; RAMOS LIZANA, 2003b).

Esa desprotección urbanística pudo deberse a que, en el momento de la elaboración de los respectivos planeamientos

municipales, no se incorporó, como era obligatorio, la normativa de protección patrimonial a dichos planes. Dicha normativa ya exigía, años antes, que la legislación urbanística delimitara y representara el ámbito territorial del yacimiento en el planeamiento urbanístico, tanto en su cartografía como en su normativa, y, en consecuencia, clasificara la zona arqueológica como suelo no urbanizable⁷.

Por su parte, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) establece que se considerarán como suelo no urbanizable aquellos terrenos que el Plan General adscriba a esta categoría, al estar sujetos a algún régimen de protección, como el previsto por la legislación de patrimonio histórico o cultural. En este mismo sentido, dicha disposición ya se encontraba contemplada en la normativa anterior.

Los terrenos de la zona arqueológica del Bien de Interés Cultural (BIC) de Medina Elvira no están clasificados como suelo no urbanizable, tal como debería haberse establecido de acuerdo con la normativa urbanística vigente

⁶Véase MADOZ (1847: 480): *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de ultramar*, tomo VIII, pág. 480: “Casi toda la provincia tiene canteras calizas y de yeso de muy buena calidad. Las de Sierra Elvira son inagotables de mármol pardo, de las cuales se surte la capital en el gran consumo que hace de esta materia; preséntase en 3 especies, diferentes solo en el color más o menos subido...”.

⁷Artículo 12 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE núm. 144 de 16 de junio de 1976.



Figura 3. Situación de las ilustraciones 1 y 2 (Tajo Colorao y Azucarera La Vega) en el yacimiento de Medina Elvira.

en el momento de su aprobación. Por el contrario, dentro de su ámbito se encuentran diversas clasificaciones de suelo urbanizable que otorgan derechos de aprovechamiento urbanístico, incluido el del subsuelo, los cuales pueden ser ejercidos en cualquier momento por sus propietarios, lo que conllevaría el consiguiente deterioro del yacimiento. Actualmente, el Planeamiento General en vigor en ambos municipios, denominado Normas Subsidarias, no contempla, en su normativa, la zona correspondiente al yacimiento arqueológico de Medina Elvira. No obstante, actualmente se representan las adaptaciones parciales de ambos municipios.

3. RÉGIMEN GENERAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO

3.1. Recorrido por los antecedentes de la Ley de Patrimonio Histórico Español

El primer antecedente moderno de la protección del patrimonio histórico en España se encuentra, sin duda, en la creación de las academias. En 1738 se fundó la Real Academia de la Historia, inspirada en los ideales de la Ilustración francesa, y unos años más tarde,

en 1744, se estableció la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. Ambas instituciones desempeñaron un papel fundamental en la conservación y protección del patrimonio histórico-artístico, liderando la mayoría de las iniciativas de salvaguardia del patrimonio arqueológico y artístico en España.

Posteriormente, mediante la Real Orden de 3 de octubre de 1777, el rey Carlos III otorgó a la Real Academia de Bellas Artes la función de proteger el patrimonio artístico. Más adelante, la Real Cédula de 6 de julio de 1803 le confirió la potestad de inspeccionar los monumentos que fueran descubiertos, con especial referencia a los bienes de carácter arqueológico.

En el siglo XIX, con el objetivo de controlar los inventarios, reunir los bienes encontrados en yacimientos arqueológicos de cada provincia, y proceder a su custodia o rehabilitación, se crearon, por Real Orden de 13 de junio de 1844, las denominadas Comisiones Históricas y Artísticas o Comisiones Provinciales de Monumentos. Estas comisiones eran las encargadas de elaborar los informes solicitados por el Gobierno sobre los monumentos artísticos de cada provincia.

A comienzos del siglo XX la Ley de Excavaciones Arqueológicas de 7 de julio de 1911⁸ ya definía los conceptos de excavación y antigüedades. Posteriormente, la Ley de Conservación de Monumentos Históricos de 4 de marzo de 1915⁹ introdujo un cambio en el sistema de protección del patrimonio, estableciendo un nuevo marco basado en la declaración individual y formal del bien a proteger, sistema que sigue vigente en la actualidad.

En 1931, la Constitución Española fue la primera en considerar el patrimonio histórico-artístico como un bien que debía ser protegido por los poderes públicos. Su artículo 45 disponía lo siguiente:

“Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estime oportunas para su defensa. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación. El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico”.

3.2. Legislación aplicable al patrimonio histórico a partir de la Ley 16/1985

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 16/1985, el patrimonio histórico español está compuesto por los inmuebles y objetos muebles que ostentan un interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. Asimismo, esta categoría abarca el patrimonio documental y bibliográfico, así como los yacimientos y zonas arqueológicas, y los espacios naturales, jardines y parques que posean valor artístico, histórico o antropológico.

El artículo 40 de la mencionada ley especifica el concepto de patrimonio arqueológico al establecer que:

“Conforme a lo dispuesto en el artículo 1.^º de esta Ley, forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental. Forman parte, asimismo, de este Patrimonio los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre y sus orígenes y antecedentes”.

En el marco del régimen general de protección del patrimonio histórico en España, se distinguen actualmente diferentes niveles de protección conforme a la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español. Estos niveles varían en función de la relevancia particular de cada bien, y se ordenan de menor a mayor protección de la siguiente manera: bienes integrados en el Patrimonio Histórico Español, bienes incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles, y aquellos declarados Bienes de Interés Cultural (BIC). Por lo tanto, un bien clasificado bajo la categoría general de Bien del Patrimonio Histórico Español recibirá un nivel básico de protección, dado que esta es la categoría más amplia y genérica prevista en la Ley.

La protección otorgada a estos bienes implica que los propietarios o titulares de derechos reales no solo disfrutan de los derechos que les confiere el Código Civil en su calidad de propietarios, sino que también están sujetos a las obligaciones derivadas tanto de la Ley de Patrimonio Histórico Español 16/1985 como de la normativa específica promulgada por las comunidades autónomas en esta materia.

La Ley establece la obligación de las administraciones públicas de inventariar y declarar

⁸ Gaceta de Madrid, 8 de julio de 1911.

⁹ Gaceta de Madrid, 5 de marzo de 1915.

de interés cultural los bienes más relevantes de su patrimonio histórico, conforme a los términos establecidos por la normativa. Este concepto es fundamental en la Ley, que articula las medidas esenciales para la protección del patrimonio y define las técnicas de intervención bajo la competencia de la Administración General del Estado. En particular, se otorga especial atención a la protección contra la exportación ilícita y la defensa frente a la explotación de dichos bienes.

Los Bienes de Interés Cultural (BIC) gozan del grado máximo de protección. Tanto los bienes muebles como inmuebles que han sido declarados de interés cultural deben inscribirse en el Registro General correspondiente. La Ley, en su artículo 40, establece el procedimiento para la declaración individualizada de los bienes no mencionados expresamente, procedimiento que requiere, como paso previo, la incoación formal.

En el caso de los bienes que pertenecen al Estado, es necesario contar con un informe favorable de una de las siguientes instituciones consultivas: la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español; las Reales Academias; las Universidades españolas; el Consejo Superior de Investigaciones Científicas; o las Juntas Superiores. Para los bienes que afectan a las comunidades autónomas, el informe deberá ser emitido por las instituciones reconocidas según la normativa vigente de la correspondiente comunidad autónoma.

Debido a la organización territorial del Estado, la competencia para la declaración de los Bienes de Interés Cultural recae en el Estado únicamente cuando se trata de bienes adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado o que formen parte del patrimonio nacional. En todos los demás casos, dicha competencia corresponde a la comunidad autónoma en cuyo territorio se ubiquen los bienes¹⁰.

¹⁰ Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, BOE núm. 155, de 29/06/1985 y Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. BOE núm. 24, de 28/01/1986.

4. LEGISLACIÓN Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO APlicable A SITIOS ARQUEOLÓGICOS HASTA SU DECLARACIÓN COMO BIENES DE INTERÉS CULTURAL

La legislación urbanística y las normas sobre protección patrimonial han estado en permanente conflicto y en su evolución legislativa solo puede observarse un acercamiento entre sus respectivos intereses a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Nuestra primera Ley de Suelo de 1956 tenía por objeto regular la ordenación urbanística de todo el territorio nacional mediante la elaboración de planes urbanísticos nacionales, provinciales o municipales.

Aunque existían leyes como la de Expropiación Forzosa de 1954 que establecían limitaciones al derecho de propiedad, a partir de esta Ley de Suelo el urbanismo se convierte en una función de los poderes públicos, teniendo la Administración la responsabilidad en la toma de decisiones y en fijar esas limitaciones, siendo su instrumento de ejecución principalmente el planeamiento urbanístico.

La Ley creó la figura de los *Planes Especiales* que tendrían por objeto la ordenación de ciudades históricas artísticas, la protección del paisaje y de las vías de comunicación, la conservación del medio rural en determinados lugares, etc., y se enfocaban en regular la protección de los cascos históricos con la finalidad de que las nuevas construcciones en aquellos cascos no distorsionaran en exceso su fisonomía y estructura urbana, por lo que pretendían preservar en lo posible las características históricas y la homogeneidad de aquellos. Sin embargo no aparecía mención alguna sobre la aplicación de los *Planes Especiales* referidos a zonas de protección arqueológica, ya que como hemos apuntado anteriormente la Ley de Suelo de 1956 tenía un carácter eminentemente urbanístico. La Ley no

introdujo disposición alguna relativa a la protección del patrimonio arqueológico pues su función era ordenar el territorio desde el punto de vista urbanístico mediante la redacción de los respectivos planeamientos¹¹.

El Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, marca un hito en el Derecho Urbanístico al reconocer la necesidad de que sus disposiciones integraran medidas de protección patrimonial en ciertos ámbitos, debido a sus valores históricos o culturales, frente al desarrollo urbanístico. Sin embargo, el decreto no establecía un procedimiento específico o detallado para dicha protección, sino que remitía esta responsabilidad a los Planes Generales Municipales de Ordenación.

Esta norma preveía que los Planes Generales debían incluir medidas para la protección del medio ambiente, los elementos naturales, así como los conjuntos urbanos e histórico-artísticos, en conformidad con la legislación específica aplicable a cada caso. Dicho Real Decreto constituyó un paso fundamental, al imponer la obligación de que los redactores de los futuros Planes Generales incorporaran disposiciones efectivas de protección para estos bienes. Asimismo, facultaba la delimitación de zonas de suelo no urbanizable cuando en ellas existieran elementos merecedores de protección, permitiendo la prohibición de cualquier uso que pudiera afectar negativamente al valor de dichos elementos. Esta protección conllevaba, además, la exclusión de estas áreas del aprovechamiento urbanístico.

El propósito del decreto era que, una vez declarada una zona como suelo no urbanizable, se garantizara su preservación frente a cualquier intervención urbanística, complementándose posteriormente con la legislación específica de protección que fuera necesaria. No obstante, aunque esta intención no se explicitaba de manera categórica en el texto de la norma, se desprendía claramente de los tratados internacionales ratificados por el

Estado español, como el Convenio Europeo para la protección del patrimonio arqueológico, firmado en 1975.

Por tanto, ya desde 1976, y dado que la redacción de los correspondientes *Planes Generales Municipales de Ordenación* era competencia municipal, la Ley trasladaba al municipio la obligación de preservar de la futura actividad urbanística los territorios dignos de protección patrimonial, pudiendo aquellos incorporar las medidas necesarias de protección en el plan urbanístico.

El Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio del *Reglamento de Planeamiento* en su artículo 24 disponía que constituirían el suelo no urbanizable los espacios que el Plan determinara, debiendo señalar las medidas a adoptar a efectos de conservación y mejora para así otorgarles una especial protección, en razón de su excepcional valor histórico o cultural¹².

En el año 1991 fue aprobada la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, donde se observa que ya era plenamente consciente el legislador de los problemas de conflicto de intereses entre normativa urbanística y la de protección del patrimonio histórico y así lo hace constar en su preámbulo al decir: "Mediante la presente Ley se persigue una mejor coordinación con la normativa urbanística, de modo que ambas legislaciones se refuerzen mutuamente y permitan aprovechar la virtualidad ordenadora de los instrumentos de planificación urbanística". La consejería competente en materia de patrimonio histórico, facilitará la información patrimonial de que disponga y podrá aportar directrices para su tratamiento, cuando hubiera indicios o constancia de existencia de contextos arqueológicos, los planes urbanísticos contarán con un análisis arqueológico de los suelos urbanos no consolidados y de los suelos urbanizables (SANTANA FALCÓN, 2017: 57-75; QUEROL, MARTÍNEZ DÍAZ, 1996: 138-145).

¹¹ Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen de suelo y ordenación urbana. Boletín Oficial del Estado número 134, de 14 de mayo de 1956.

¹² Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE núm. 221, de 15 de septiembre de 1978.

La Ley 1/1991 también atribuía la competencia a los ayuntamientos para dar a conocer el valor cultural de los bienes integrantes del patrimonio histórico andaluz que radicasen en su término municipal al disponer que:

“Corresponde a los Ayuntamientos la misión de realizar y dar a conocer el valor cultural de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz que radiquen en su término municipal”.

4.1. El caso concreto del yacimiento arqueológico de Medina Elvira

Dos años después de la entrada en vigor de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, la Comisión Provincial de Urbanismo de Granada publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el Acuerdo de Aprobación de las Normas Subsidiarias de Pinos Puente, en el que se exigía el cumplimiento de la normativa de protección patrimonial. Además, se estableció que dichas normas subsidiarias no podrían ser publicadas en el Boletín Oficial hasta que se subsanaran los aspectos indicados en relación con la protección del patrimonio histórico.

En el caso de Atarfe, la Comisión Provincial de Urbanismo de Granada emitió el 26 de febrero de 1994 el Acuerdo de Aprobación de la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de dicho municipio, señalando que la publicación de dichas normas también quedaría condicionada al cumplimiento de los requisitos relativos a la protección patrimonial. Asimismo, se solicitó un informe a la Delegación de Cultura sobre la delimitación de las zonas arqueológicas del municipio, el cual nunca fue remitido¹³.

Actualmente, en la base de datos urbanística de la Junta de Andalucía no consta la incorporación al planeamiento urbanístico de dicho informe sobre la delimitación de las zonas arqueológicas de Atarfe¹⁴. Además, no figura ninguna delimitación gráfica del lugar arqueológico en la documentación. Como consecuencia, en la cartografía de las Normas Subsidiarias vigentes no aparece señalada ninguna zona de protección arqueológica, a pesar de que el municipio alberga uno de los yacimientos arqueológicos más extensos e importantes de España¹⁵ (Tabla 1).

Resulta llamativo que, a pesar del conocimiento existente desde hace más de cien años sobre la importancia del yacimiento arqueológico de Medina Elvira, ninguno de los dos municipios incluyera en su normativa urbanística los ámbitos de protección arqueológica exigidos tanto por la Ley 16/1985 como por la entonces vigente Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía de 1991. Esto habría proporcionado al yacimiento la protección de la que aún carece en la normativa urbanística actual, a pesar de la enorme extensión del sitio, que en el municipio de Atarfe abarca más de 300 hectáreas.

La Comunidad Autónoma de Andalucía era consciente de la necesidad de mejorar los instrumentos de planificación y gestión urbanística existentes y aprobó su primera Ley urbanística el 17 de diciembre de 2002, con el objetivo de dotar a la región de una normativa que respondiera de manera más adecuada a su realidad territorial, social, económica, natural y cultural. Asimismo, la ley busca mejorar los instrumentos de planificación y gestión urbanística existentes, tomando en cuenta la experiencia acumulada hasta ese momento¹⁶.

¹³ Las Normas Subsidiarias nunca se publicaron en el BOJA, solo los correspondientes acuerdos aprobatorios sin que conste que se hubieran cumplimentado los requerimientos formulados en los citados acuerdos.

¹⁴ <https://ws132.juntadeandalucia.es/situadifusion/pages/result2.jsf>

¹⁵ La Consejería de Cultura, en virtud del artículo 31 de la Ley 1/1991 de Patrimonio Histórico de Andalucía y de los artículos 37, 38 y 41 del Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico (Decreto 19/1995 de 7 de febrero, BOJA núm. 43, de 17 de marzo) debe ser consultada antes de la aprobación definitiva de los planes territoriales y urbanísticos, actividad que ejerce a través de su participación en las Comisiones Provinciales de Ordenación de Territorio y de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

¹⁶ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Boletín Oficial del Estado, 14 de enero 2003.

Tabla 1. Cronograma del planeamiento urbanístico que afecta al yacimiento arqueológico de Medina Elvira.

| FECHA | HITO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO |
|-------------------------------|--|
| 8-10-1992 (BOJA de 10-7-1993) | La Comisión Provincial de Urbanismo de Granada aprobó la revisión de las Normas Subsidiarias de Pinos Puente, solicitando un informe a la Consejería de Cultura sobre la delimitación de zonas arqueológicas y estableciendo que, mientras el ayuntamiento no subsanara las correcciones requeridas, no se publicarían en el BOJA las Normas Subsidiarias del municipio. |
| 10-10-1993 | El Pleno del Ayuntamiento de Pinos Puente tomó conocimiento del acuerdo aprobatorio sin que conste la remisión del informe requerido a la Consejería de Cultura y sin que el ayuntamiento hubiese realizado las subsanaciones pertinentes. |
| 3-2-1994 (BOJA de 26-2-1994) | La Comisión Provincial de Urbanismo de Granada aprobó la revisión de las Normas Subsidiarias de Atarfe, solicitando un informe a la Consejería de Cultura sobre la delimitación de zonas arqueológicas, y estableciendo que mientras el ayuntamiento no subsanara las correcciones requeridas, no se publicarían en el BOJA las Normas Subsidiarias del Municipio. |
| 26-2-1994 | El Pleno del Ayuntamiento de Atarfe tomó conocimiento del acuerdo aprobatorio sin que conste la remisión del informe requerido a la Consejería de Cultura y sin que el ayuntamiento hubiese realizado las subsanaciones pertinentes. |
| 1-8-2008 | El Pleno del Ayuntamiento de Atarfe aprobó la Adaptación Parcial de las Normas Subsidiarias de Atarfe a la nueva Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002. |
| 15-2-2011 | El Pleno del Ayuntamiento de Pinos Puente aprobó la Adaptación Parcial de las Normas Subsidiarias de Pinos Puente a la nueva Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002. |

5. PROTECCIÓN PATRIMONIAL DEL YACIMIENTO ARQUEOLÓGICO DE MEDINA ELVIRA TRAS SU DECLARACIÓN DE BIEN DE INTERÉS CULTURAL

Debemos considerar el 23 de mayo de 2003 como la fecha clave en la que se publicó la resolución de la Dirección General de Bienes Culturales, iniciando el procedimiento para declarar la zona arqueológica de Medina Elvira como Bien de Interés Cultural (BIC). Esta declaración marcó, por primera vez en su historia, un reconocimiento formal de protección para el patrimonio arqueológico de este ámbito (Figura 4).

En dicha resolución, se notificó a los ayuntamientos de Atarfe y Pinos Puente que, conforme

a lo estipulado por la ley, debían suspender las licencias municipales de parcelación, edificación y demolición en las áreas afectadas. Asimismo, cualquier actividad que se considerara urgente debería contar con la autorización del órgano competente.

El Decreto 514/2004 de la Junta de Andalucía formalizó la declaración de la zona como Bien de Interés Cultural, específicamente bajo la categoría de Zona Arqueológica, y estableció extensión y delimitación gráfica¹⁷, que fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA) de fecha 22 de octubre de 2004 y los correspondientes planos. Es importante señalar que tanto la descripción como el ámbito del yacimiento sufrieron cambios respecto a la delimitación anterior¹⁸.

¹⁷ Decreto 514/2004, de 19 de octubre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, el yacimiento de Medina Elvira, en los términos municipales de Atarfe y Pinos Puente (Granada).

¹⁸ Delimitación del Acuerdo de inicio de fecha 23-5-2003 que dio lugar al Decreto 514/2004 de declaración de la zona como Bien de Interés Cultural.

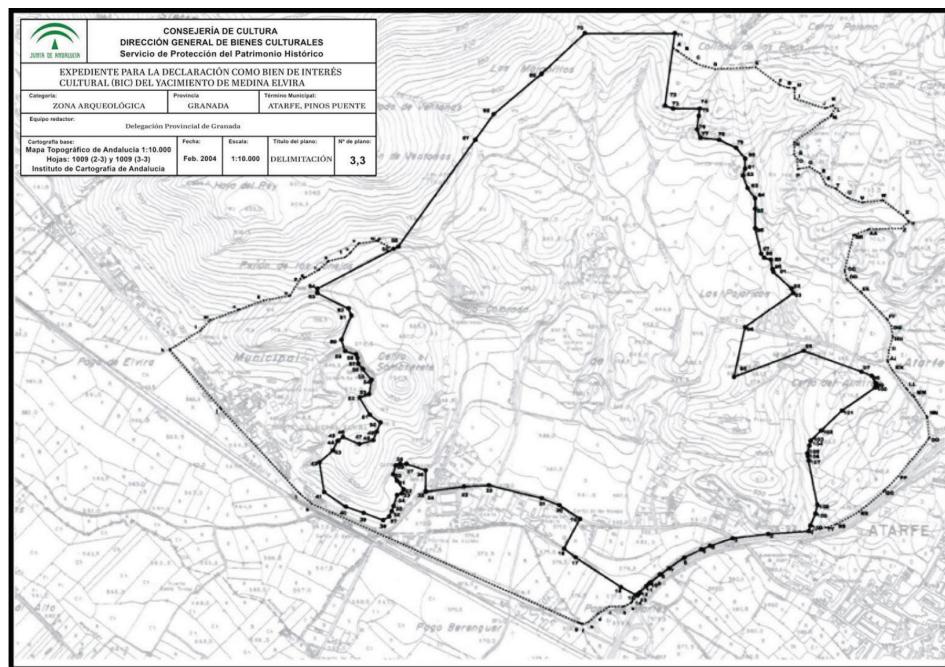


Figura 4. Ámbito territorial del BIC y su entorno según Decreto 514/2004 de 19 de octubre.

Durante el trámite de audiencia previo a la declaración del BIC, el Ayuntamiento de Atarfe presentó alegaciones solicitando la modificación de la delimitación del Bien, argumentando que esos terrenos eran urbanizables y que ya contaban con planes parciales aprobados que debían desarrollarse. Sin embargo, esta alegación fue desestimada, ya que los resultados de la prospección arqueológica realizada mostraron una significativa presencia de material arqueológico, especialmente cerámico, lo que contradijo los argumentos del Ayuntamiento.

En 2008, la Junta de Andalucía promulgó una nueva normativa, el Decreto 11/2008, de 22 de enero, que permitía la adaptación de planeamientos antiguos. Los ayuntamientos de Atarfe y Pinos Puente se acogieron a esta norma para tramitar sus correspondientes Adaptaciones Parciales a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002.

En este nuevo marco normativo, denominado Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) - Adaptación Parcial, aprobado por el Ayuntamiento de Atarfe el 1 de agosto de

2008 y el Ayuntamiento de Pinos Puente el 15 de febrero de 2011, se incluyó finalmente en la cartografía urbanística el ámbito de protección del BIC de Medina Elvira, siguiendo la delimitación establecida en el Decreto 514/2004 (Figura 5). No obstante, la normativa urbanística aplicable a esta área no experimentó cambios, manteniéndose la regulación de las Normas Subsidiarias de 1994 y 1992 respectivamente, que permiten el aprovechamiento urbanístico y el desarrollo de futuras edificaciones en miles de metros cuadrados aún clasificados como suelo urbanizable en diversas categorías.

Por su parte, el municipio de Pinos Puente, también afectado por el BIC, tramitó la Adaptación Parcial de sus Normas Subsidiarias de Planeamiento a la Ley de 2002, las cuales fueron aprobadas mediante un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento el 15 de febrero de 2011.

Como resultado de excavaciones posteriores realizadas en áreas adyacentes a la delimitación vigente del Bien de Interés Cultural (BIC) la Resolución de 11 de diciembre

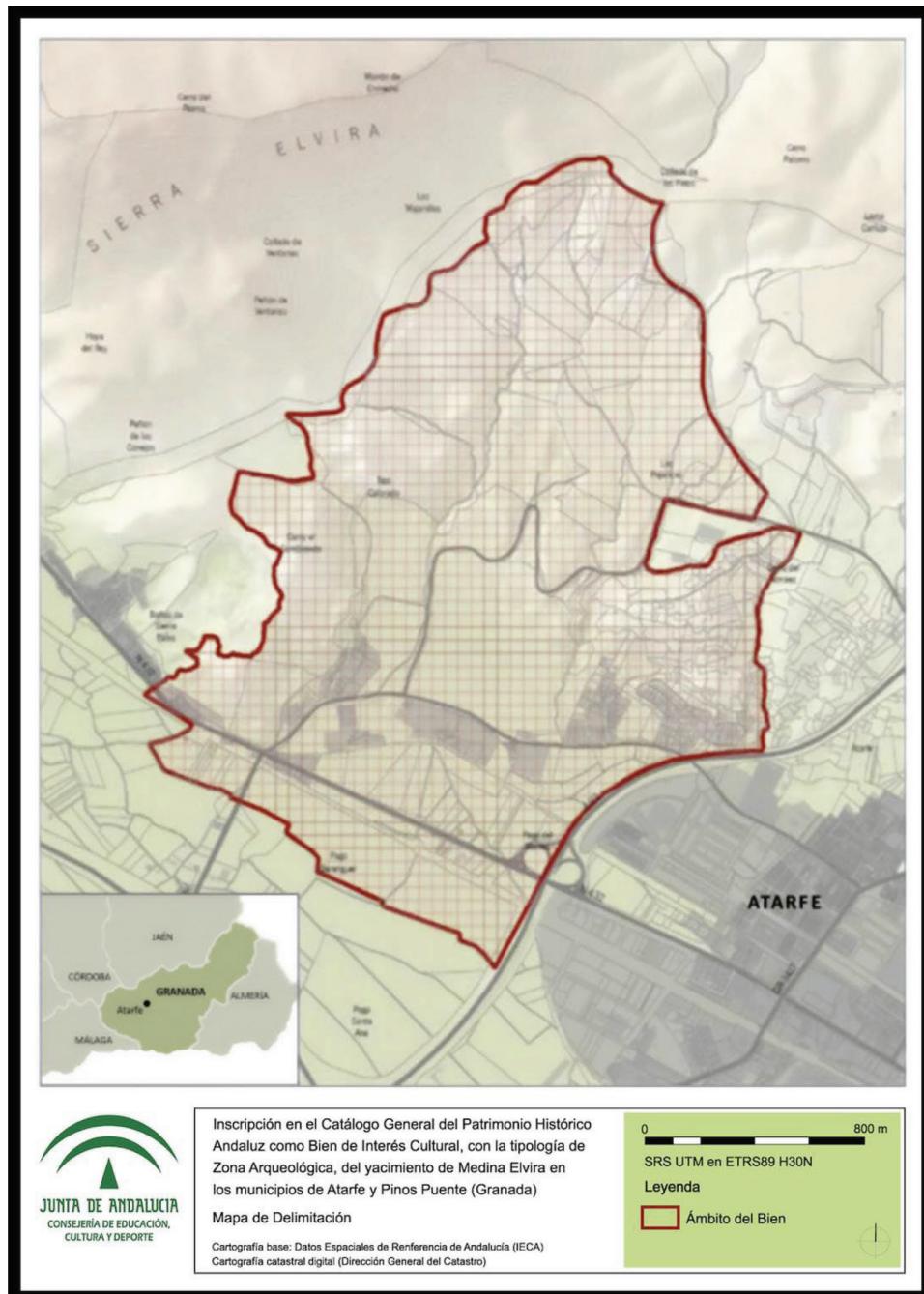


Figura 5. Resolución de 11/12/2014 de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte que incoa el procedimiento para la inscripción y delimitación en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, el BIC del yacimiento de Medina Elvira.

de 2014 inició el procedimiento para la inscripción de una nueva zona en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, con la clasificación de Zona Arqueológica. Esta ampliación del yacimiento debería ser representada en la cartografía de la normativa urbanística de los municipios afectados

una vez que se complete el proceso de inscripción (Figura 6).

Actualmente, una gran parte del BIC sigue clasificada como suelo urbanizable, lo que presenta serias limitaciones para el desarrollo futuro del yacimiento.



Figura 6. Ortografía que muestra la propuesta de ampliación del BIC. Año 2014.

Resolución de la Secretaría General de Cultura, 11/12/2014.

6. CONCLUSIONES

El urbanismo, entendido como el conjunto de procesos de planificación, desarrollo y expansión de los espacios urbanos, se ha consolidado como uno de los principales factores de riesgo para la conservación del patrimonio arqueológico. El crecimiento incontrolado de las ciudades y la transformación de entornos naturales y rurales en espacios urbanizados, a menudo entra en conflicto con la necesidad de preservar y proteger yacimientos arqueológicos, que representan testimonios únicos e irremplazables del pasado.

La expansión urbana puede afectar negativamente al patrimonio arqueológico de varias maneras, como la destrucción directa de yacimientos debido a la construcción de infraestructuras, la alteración del contexto histórico y paisajístico de estos bienes culturales, y la degradación de su entorno debido a la contaminación, el ruido y el tráfico. Además, cuando el urbanismo no incorpora adecuadamente las normativas de protección patrimonial en sus planes de desarrollo, se corre el riesgo de que estos yacimientos queden desprotegidos

o expuestos a acciones que comprometan su integridad y su valor cultural.

La coexistencia entre el desarrollo urbanístico y la protección del patrimonio arqueológico requiere una planificación cuidadosa y una normativa clara que priorice la conservación de estos recursos culturales. Solo mediante la integración de políticas de protección patrimonial en los procesos de ordenación territorial y urbanística se puede garantizar la preservación de estos bienes culturales para las generaciones futuras.

Dada la significativa evolución en la disciplina arqueológica y el desmesurado desarrollo urbanístico que ha puesto en peligro nuestro patrimonio arqueológico durante décadas, es esencial reflexionar sobre la necesidad de una adecuada interpretación y aplicación de la legislación urbanística vigente. Esto permitirá establecer una relación que se ajuste adecuadamente a las necesidades de investigación, protección y valorización de los bienes patrimoniales, tanto en suelo urbano como rural (BARRACA DE RAMOS, 1994; RAMOS LIZANA, 2003b).

En la protección de los bienes patrimoniales de nuestro país intervienen de manera distinta tres ordenamientos jurídicos independientes: el penal, el urbanístico y las normas de protección patrimonial. Tanto el ordenamiento urbanístico como el patrimonial desempeñan una función preventiva, regulando los espacios protegidos y estableciendo un conjunto de normas concretas y detalladas sobre el comportamiento y los usos del suelo en relación con estos bienes.

Por su parte, el ordenamiento penal actúa posteriormente a la infracción, una vez que el daño ya ha sido causado, siempre que en su realización haya intervenido al menos una acción de carácter negligente. Por lo tanto, es esencial considerar los dos tipos de normas que, con carácter preventivo, proporcionan una protección efectiva: las normas patrimoniales y las urbanísticas.

6.1. La protección del yacimiento arqueológico de Medina Elvira en la legislación patrimonial

La legislación de protección patrimonial aplicable al yacimiento arqueológico de Medina Elvira estaba regida por dos normas clave: la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Ambas leyes compartían principios comunes en cuanto a la protección de los bienes que conforman el patrimonio histórico, proporcionando una definición amplia del mismo.

La Ley andaluza consideraba como patrimonio histórico todos aquellos bienes culturales, en cualquiera de sus manifestaciones, que se encontraran en Andalucía y que revelaran un interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o técnico para la comunidad autónoma, lo que implicaba la protección de una gran variedad de bienes.

Las disposiciones más estrictas en términos de protección estaban reservadas para aquellos bienes que ya contaban con una declaración formal de Bien de Interés Cultural

(BIC) o que estaban incluidos en algún inventario oficial. Sin embargo, en ese momento, la zona arqueológica de Medina Elvira no se encontraba en ninguna de estas categorías. La Ley 16/1985 tipificaba como infracciones únicamente aquellas conductas que resultaran dañinas para los bienes ya declarados de interés cultural o incluidos en el Inventario General del Patrimonio Histórico Español.

De forma similar, la Ley 1/1991 del Patrimonio Histórico de Andalucía reservaba sanciones para aquellas acciones u omisiones que supusieran el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley o causaran daño a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. A esta normativa se sumó el Decreto 19/1995, que aprobaba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía, estableciendo normas y regulaciones específicas para la conservación y promoción de dicho patrimonio.

En el caso del yacimiento arqueológico de Medina Elvira, a pesar de sus reconocidos valores culturales, no fue declarado Bien de Interés Cultural (BIC) hasta el año 2004. Esto significa que el yacimiento careció de la protección que le habrían otorgado las normativas patrimoniales hasta el 22 de abril de 2003, cuando se inició el procedimiento para su declaración.

Antes de esta declaración, la protección del yacimiento debería haber recaído en la legislación urbanística, ya que desde 1976 las normativas de carácter urbanístico establecían la obligación de clasificar como suelo no urbanizable aquellos terrenos afectados por servidumbres arqueológicas, algo que no fue quizás una práctica generalizada debido a que aún no había calado socialmente la idea de protección del patrimonio arqueológico. Los lugares en donde se aplicó el Decreto 1346/1976 fueron en espacios muy reconocidos por su valor arqueológico, tales como en el PGOU de Mérida, en el PGOU de Sevilla de 1987 para Itálica, en el Plan Especial Albacín de Granada, en el PGOU de Córdoba para la protección del Yacimiento de Medina Azahara o, el Plan Especial de protección del Conjunto Histórico de Tarragona, entre otros.

6.2. Medina Elvira en su paralelismo con otros yacimientos

Otro ejemplo destacable en Andalucía y en la provincia de Granada de los daños que puede ocasionar la descoordinación normativa (patrimonial-urbanística) objeto de este trabajo, es la destrucción que se produjo en el año 2007 de la estructura denominada “El Castillejo” situada en el municipio granadino de Nívar (JIMÉNEZ PUERTAS, MUÑOZ WAISSEN, MALPICA CUELLO, 2012). El Castillejo de Nívar como yacimiento arqueológico era ya conocido en 1796 y del que se hacía una descripción en los siguientes términos: “unos trescientos pasos, poco más o menos, entre el Poniente y Sur, sobre la elevación de este pueblo se conserva el sitio llamado el Castillejo. Y en todas sus faldas a Mediodía y parte de Poniente se descubren cimientos y cascotes de haberse destruido allí población numerosa...” (LÓPEZ, 1990: 480).

Este yacimiento está catalogado como Bien de Interés Cultural (BIC), con categoría de monumento (castillo) desde el Decreto de 22 de abril de 1949 (Boletín Oficial del Estado, núm. 125, de 5 de mayo de 1949) y por la disposición adicional segunda de la Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español (Boletín Oficial del Estado, núm. 155, de 29-6-1985), igual que en los municipios de Pinos Puente y Atarfe la zona arqueológica de Medina Elvira, tiene clasificación de suelo urbanizable en su Normativa Urbanística.

Las obras para el desarrollo en aquellos suelos urbanizables pusieron al descubierto los importantes restos arqueológicos existentes y el yacimiento resultó destrozado en su práctica totalidad. Ante la movilización de vecinos, medios de comunicación y algunos políticos, la Delegación de Cultura de la Junta de Andalucía en Granada dictó resolución el 7 de mayo de 2007 acordando la paralización de las obras en El Castillejo de Nívar, pero desgraciadamente el daño estaba hecho y destrozado el yacimiento citado.

Otro ejemplo de gran relevancia en el ámbito del patrimonio arqueológico andaluz, anterior al caso de Nívar pero de igual o mayor impacto en términos de afectación, es la destrucción parcial del yacimiento tardorromano de Cercadilla en Córdoba en el año 1991. Este hecho se produjo como consecuencia de las obras de ampliación de la nueva estación de Cercadilla, vinculadas a la infraestructura del tren de alta velocidad (AVE).

A pesar de que se tenía conocimiento previo de la existencia de una ocupación tardorromana en la zona, con estructuras de gran valor datadas entre los siglos I y IV d.C, la ejecución de las obras supuso la pérdida de una parte significativa de este conjunto arqueológico. Dichas estructuras se asociaban a un gran palacio imperial de la Corduba romana, impulsado por el emperador Maximiliano Herculeo, considerado el único palacio imperial documentado en la península ibérica y uno de los más monumentales conocidos. Su estudio resulta fundamental para la comprensión de un extenso período de la historia de la península (HIDALGO PRIETO, 1994: 47-57).

A pesar de la insistencia de la comunidad arqueológica en la necesidad de preservar el yacimiento debido a su carácter excepcional, las intervenciones no fueron suficientes para impedir la continuación de las obras, lo que derivó en la destrucción de una parte considerable de los vestigios históricos. Al igual que en el caso de Nívar y Medina Elvira, estos episodios evidencian los riesgos que enfrenta el patrimonio arqueológico ante la expansión urbanística y la modernización, y la insuficiencia de medidas de protección eficaces.

6.3. De la protección en la legislación urbanística

Una faceta fundamental en la gestión del patrimonio arqueológico es la que emana de las leyes del suelo, ya que permite comprender cómo se integran las medidas de protección dentro del entorno urbano. En este sentido, más allá de la protección otorgada por la

legislación patrimonial, los bienes culturales deben contar con el respaldo de las disposiciones de ordenación urbanística del territorio en el que se ubican, garantizando así una tutela efectiva y una adecuada integración en el desarrollo urbanístico (CASTILLO MENA, 2004: 106). Esta ordenación urbanística amplía su ámbito de protección a aquellos bienes que no cuenten con la tutela derivada de la declaración de Bien de Interés Cultural (BIC) o que no estén inscritos en los catálogos elaborados por la Administración cultural, como pudo haber sido el caso del yacimiento de Medina Elvira.

Este mandato estaba claramente establecido por la normativa vigente, específicamente en la Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía¹⁹, que subrayaba la importancia de integrar la protección patrimonial en la planificación y gestión urbanística, asegurando que incluso aquellos bienes no formalmente declarados BIC recibieran las medidas de protección necesarias para preservar su valor histórico y cultural. Disponía categóricamente que los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, así como los planes o programas sectoriales que afecten a bienes integrantes del patrimonio histórico, debían identificar los elementos patrimoniales y establecer una ordenación compatible con la protección de sus valores y su disfrute colectivo.

El planeamiento vigente en ambos municipios permite la edificación en gran parte del área del yacimiento arqueológico declarado Bien de Interés Cultural (BIC). Decenas de miles de metros cuadrados de su superficie están clasificados como suelo urbanizable en diversas categorías, lo que otorga el derecho a edificar y a aprovechar urbanísticamente dichos terrenos. Esto se concretaría al solicitar una licencia de obras, acompañada de una petición de informe a la consejería competente en patrimonio histórico, el cual sería emitido tras la correspondiente exploración arqueológica.

Además de la normativa española vigente en el momento de la redacción de los planes

urbanísticos, los tratados internacionales ratificados por España sobre protección del patrimonio arqueológico, como el Acuerdo de Londres del 6 de mayo de 1969 y el Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico de 1992, ya establecían la necesidad de delimitar y proteger los lugares de interés arqueológico. Estos tratados recomendaban la creación de zonas de reserva para la conservación de testimonios materiales, incluso en aquellos lugares donde no se evidenciaron vestigios en la superficie, con el objetivo de preservar el patrimonio para su estudio por futuras generaciones. La relevancia del yacimiento de Medina Elvira era bien conocida (Figura 7).

Lamentablemente, ninguno de esos planes generales incorporó normativa específica para evitar el desarrollo urbanístico en el área del yacimiento arqueológico de Medina Elvira y preservar la zona de futuros proyectos urbanísticos.

No es hasta las adaptaciones parciales a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002 en los planeamientos de Atarfe (1-8-2008) y Pinos Puente (15-2-2011) cuando se integra en la cartografía urbanística la delimitación del BIC Medina Elvira, establecida por el Decreto 514/2004 de 19 de octubre. Sin embargo, esta inclusión en la planimetría no implica una nueva clasificación urbanística del área afectada, ya que el planeamiento urbanístico no ha sido actualizado. Como resultado, los derechos urbanísticos de los propietarios de los suelos afectados por el BIC siguen vigentes y deben ser valorados de acuerdo con la normativa urbanística existente.

Desde una perspectiva patrimonial, sería deseable la desclasificación de estos terrenos, pero resulta impracticable debido al alto costo económico que supondrían las indemnizaciones. Solo los Sectores Urbanizables Industriales 14 al 18, incluidos dentro del ámbito de protección del BIC Medina Elvira, abarcan unos 480.000 metros cuadrados.

¹⁹ Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 19 de diciembre.

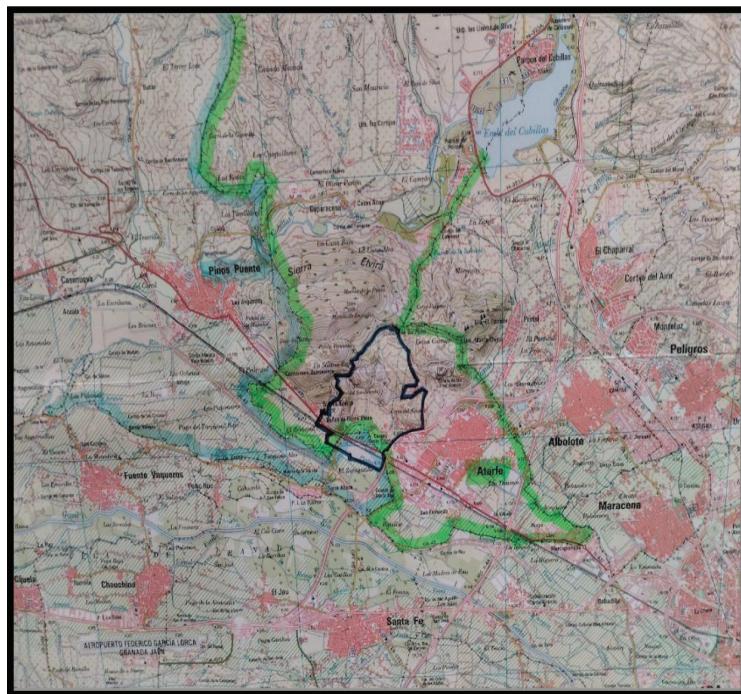


Figura 7. Delimitación del BIC respecto a los términos municipales de Pinos Puente y Atarfe en la Vega de Granada. Mapa Topográfico Nacional 2009 (19-41).

6.4. De la protección que proporcionaría su puesta en valor

El conflicto entre la arqueología y el urbanismo en el yacimiento de Medina Elvira será más evidente para la sociedad en el comienzo de las construcciones previstas en los actuales planes urbanísticos municipales, los cuales afectan a decenas de miles de metros cuadrados situados dentro del área de protección del Bien de Interés Cultural (BIC) de Medina Elvira, terrenos que actualmente están clasificados como urbanizables.

El objetivo de compatibilizar un desarrollo urbanístico racional y respetuoso con el patrimonio no ha sido considerado adecuadamente por los planificadores del territorio, a pesar de que la existencia y relevancia de este yacimiento arqueológico ha sido de conocimiento público durante más de un siglo.

En los últimos años, el Ayuntamiento de Atarfe, cuyo término municipal abarca más del 90 % del área del actual BIC, y la Universidad

de Granada han colaborado en la investigación del yacimiento de Medina Elvira, que conserva los restos de la ciudad más importante de la Vega de Granada entre los siglos VII y XI. Esta colaboración dio lugar al "Proyecto Medina Elvira", iniciado en 2005 con la primera campaña arqueológica a cargo del grupo de investigación "Toponimia, Historia y Arqueología del Reino de Granada", proyecto que se extendió durante seis años. Este fue financiado por la Dirección General de Bienes Culturales de la Junta de Andalucía, con el apoyo de otras instituciones y del propio Ayuntamiento de Atarfe.

Hasta el presente, no se ha llevado a cabo una intervención significativa de puesta en valor del yacimiento, aunque en los últimos años del proyecto se realizaron diversas actividades como charlas, coloquios y la exposición "Mil años de Madinat Ilbira" producida por el Milenio del Reino de Granada. Además, hubo una labor de divulgación en los medios de comunicación sobre la importancia del sitio arqueológico.

El "Proyecto Medina Elvira" contemplaba la puesta en valor del yacimiento, definiendo una serie de directrices. Estas incluían el diseño de un espacio central para que los visitantes pudieran comprender el yacimiento, la creación de rutas hacia las distintas áreas del sitio, el uso de soportes informativos didácticos, y el desarrollo de itinerarios que permitieran percibir y valorar tanto Madinat Ilbira como su relación con Granada y el entorno cultural más amplio de al-Andalus. El proyecto preveía un uso turístico cultural del yacimiento, con la creación de itinerarios que facilitaran la apreciación de la importancia histórica del lugar y su configuración en el pasado.

Cabe destacar que el compromiso con la puesta en valor y la investigación del yacimiento se ha mantenido hasta la actualidad, culminando en 2022 con la creación de la "Cátedra Gómez-Moreno de Investigación Arqueológica en Medina Elvira y Puesta en Valor del Yacimiento". Esta cátedra, impulsada por la Universidad de Granada bajo la dirección del profesor Guillermo García-Contreras y en colaboración con el Ayuntamiento de Atarfe y otras entidades, tiene como objetivo consolidar el estudio científico del yacimiento, reforzar la protección, y promover estrategias de conservación y difusión de este enclave patrimonial.

Sin embargo, el planeamiento urbanístico vigente del área, que clasifica como urbanizables miles de metros del yacimiento, constituye un obstáculo para su utilización con fines culturales. Este planeamiento entra en conflicto con la función natural que debería tener el yacimiento, impidiendo su aprovechamiento para la difusión y conservación de su valor patrimonial (Figura 8).

La protección del patrimonio histórico es fundamental para evitar su desaparición, ya que su destrucción es irreversible. Esta idea está respaldada tanto por normativas nacionales como internacionales. En el ámbito nacional, tanto la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español como las normativas autonómicas disponen que es responsabilidad de

los poderes públicos garantizar la conservación, promoción y acceso al patrimonio histórico. A nivel internacional, el Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (La Valeta, 1992) establece medidas para asegurar que la apertura al público de sitios arqueológicos no comprometa su carácter científico y arqueológico.

La UNESCO, por su parte, tiene como una de sus principales funciones la conservación y difusión del patrimonio universal, declarando que es obligación de los Estados miembros asegurar la protección y promoción de los bienes excepcionales. Además, el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) ha emitido diversas cartas y recomendaciones sobre la gestión del patrimonio cultural. En particular, la Carta Internacional para la Gestión del Patrimonio Arqueológico de 1990 subraya la importancia de involucrar a la población en las políticas de conservación, y el Código Ético Mundial para el Turismo, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece la necesidad de proteger y rehabilitar los sitios históricos y arqueológicos abiertos al turismo.

En resumen, la adecuada protección y puesta en valor del yacimiento arqueológico de Medina Elvira requiere una armonización entre las normativas urbanísticas y patrimoniales, con el objetivo de salvaguardar un legado cultural de incalculable valor, tanto para la comunidad como para las generaciones futuras.

Más allá de su relevancia regional, el yacimiento de Medina Elvira es un enclave fundamental para comprender la evolución histórica y urbana de al-Andalus en sus primeras etapas, proporcionando información clave sobre los procesos de islamización y transformación territorial en la península ibérica. Por lo tanto, su conservación no solo protege un bien patrimonial de primer orden, sino que contribuye a la difusión del conocimiento histórico como referente en la arqueología islámica y su estudio ha generado un creciente interés en la comunidad científica, fomentando colaboraciones con investigadores y equipos extranjeros.

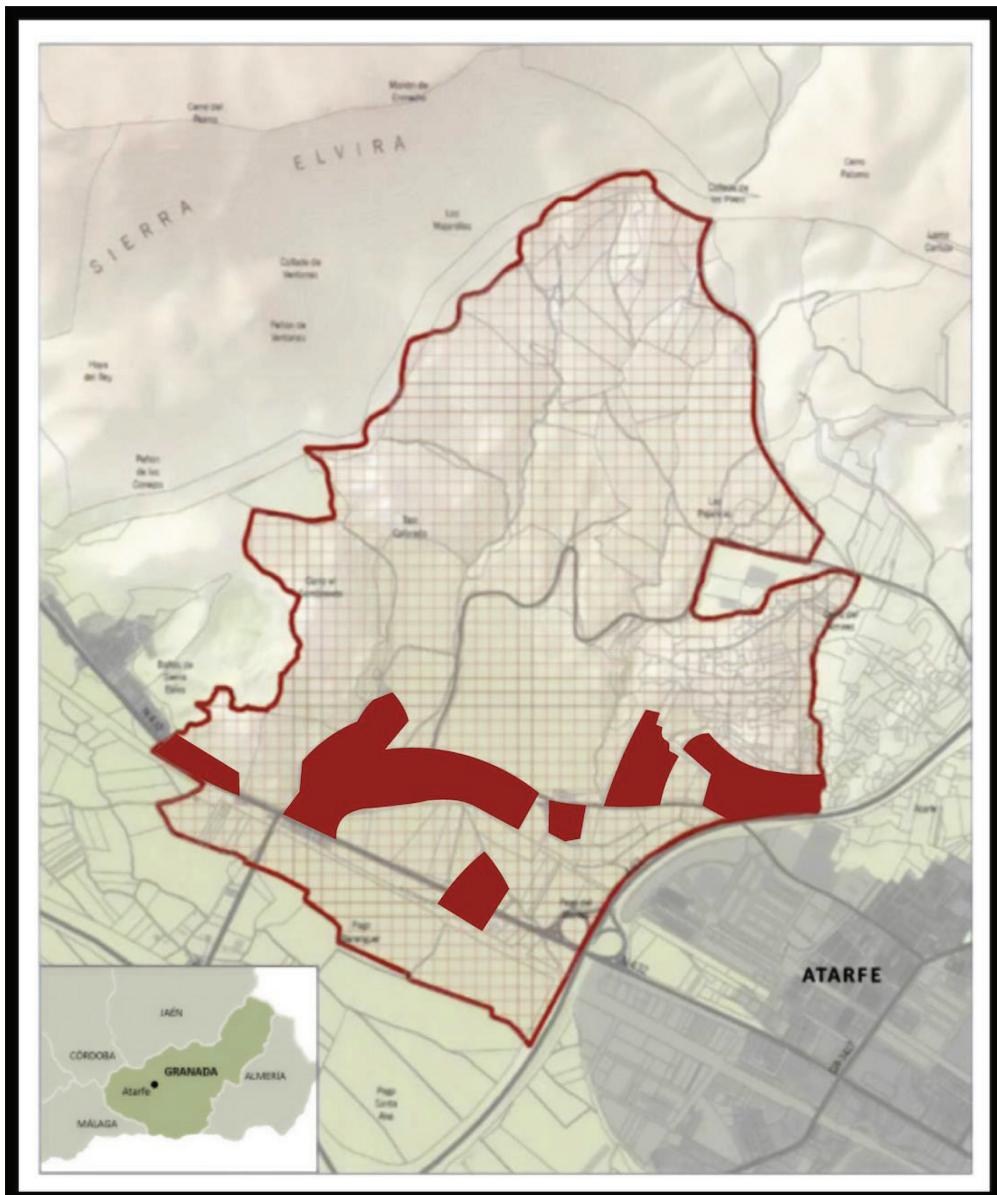


Figura 8. Zonas con predominio de la edificación industrial y residencial en el ámbito del yacimiento arqueológico.

BIBLIOGRAFÍA

BARRACA DE RAMOS, Pilar (1994): “El patrimonio arqueológico y la legislación sobre el suelo”. CuPAUAM, 21, pp. 341-360.

CARVAJAL LÓPEZ, José Cristobal (2008): *La cerámica de Madinat Ilbira (Atarfe) y el poblamiento altomedieval en la Vega de Granada*. Granada: THARG y Ayuntamiento de Atarfe.

CASTILLO MENA, Alicia (2004): “La gestión del patrimonio arqueológico y el urbanismo en la Comunidad de Madrid”. *Complutum*, 15, pp. 99-144.

GÓMEZ MORENO, Manuel (1888): *Medina Elvira*. Granada.

HIDALGO PRIETO, Rafael (1994): “Excavación arqueológica en el Yacimiento de Cercadilla. Campaña de 1994”. *Anuario Arqueológico de Andalucía, III Actividades de Urgencia*, pp. 47-57.

JIMÉNEZ PUERTAS, Miguel; MUÑOZ WAISSEN, Eva María; MALPICA CUELLO, Antonio (2012): “Evolución de un asentamiento altomedieval en la Vega de Granada: El Castillejo de Nívar (siglos VII-XII)”, Universidad de Granada. *Digibug*.

LÓPEZ, Tomás (1990): *Diccionario geográfico de Andalucía*, ed. C. Segura Graiño y J.C. de Miguel. Granada: Universidad de Granada, p. 168.

MADOZ, Pascual (1847): *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España y sus posesiones de ultramar*, vol. VIII, Madrid, edición facsímil de Ámbito ediciones, 1984.

- MALPICA CUELLO, Antonio (2011a): "La ciudad de Ilbira. Su formación y desarrollo" en *Cristaos e muçulmanos na Idade Media peninsular. Encontros e desencontros*. Lisboa: Instituto de Arqueología e Paleociencias, pp. 27-49.
- MALPICA CUELLO, Antonio (2011b): "Antes de Madinat Ilbira. Su territorio en el entorno de 711". *Arqueología e historia entre dos mundos. Zona Arqueológica*, 15(1), pp. 387-400.
- MALPICA CUELLO, Antonio (2011c): "Madinat Ilbira y la Vega de Granada. Planteamientos para una recuperación arqueológica y paisajística". *Arqueología Medieval*, 38, pp. 101-111.
- MALPICA CUELLO, Antonio (2012): "Madinat Ilbira, un proyecto de investigación sobre el mundo urbano en al-Andalus". *Debates de Arqueología Medieval*, 2, pp. 383-406.
- MALPICA CUELLO, Antonio (2016): "Los problemas de la gestión del yacimiento de Madinat Ilbira". *Archaeological Research & Ethnographic Studies*, 4, pp. 75-94.
- MARINÉ ISIDRO, María (1996): "La Convención de Malta: hacia una arqueología europea". *Complutum*, 6(2), pp. 273-282.
- MORENO Y BERNEDO, Vicente (1842): "Acta de la Junta de Gobierno del 24 de abril de 1842" en *La Alhambra periódico de ciencias, literatura y bellas artes*. Serie II. I, pp. 129-131. Granada: Liceo de Granada.
- OBREGÓN ZAMORANO, Nieves (2014): "Morfología del Paisaje del BIC Medina Elvira". *Debates de Arqueología Medieval*, 4, pp. 131-154.
- QUEROL, María Ángeles; MARTÍNEZ DÍAZ, Belén (1996): *La gestión del patrimonio arqueológico en España*. Madrid: Alianza, pp. 138-145.
- RAMOS LIZANA, Manuel (2003a): "Los antecedentes Medina Elvira. Poblamiento y territorio en la Vega de Granada durante la antigüedad tardía" en Vilchez, C. (ed), *Las lámparas de Medina Elvira*, Granada: Nakla, pp. 14-47.
- RAMOS LIZANA, Manuel (2003b): "Recorrido histórico por la arqueología medieval en Granada" en Ginéz Burgueño, A. (ed.), *La arqueología medieval en la arqueología*, Granada, pp. 49-82.
- SANTANA FALCÓN, Isabel (2017): "El tratamiento del patrimonio cultural inmueble en el planeamiento urbanístico desde la experiencia en Andalucía". *E-rph, Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, 20, pp. 57-75. <https://doi.org/10.30827/e-rph.v0i20.6289>
- SARR, Bilal (2011): *La Granada zirí (1013-1090)*. Granada: Alhulia.