

INFORME LGUM 23/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (28/26026 Arqueología 2 Andalucía)

Ref.: LGUM/28/23/26

1. ANTECEDENTES

Con fecha 3 de agosto de 2026 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) un escrito presentado por la representación del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de Huelva y Sevilla (en adelante, el Colegio), en relación con la posible existencia de obstáculos o barreras al acceso y al ejercicio de la actividad económica vinculados al futuro Proyecto de Decreto por el que se aprobará el Reglamento de Patrimonio Cultural de Andalucía.

Ese mismo día, la SECUM trasladó a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o la Agencia), en su condición de Punto de Contacto de Andalucía para la unidad de mercado, la documentación e información aportadas por el Colegio, a los efectos previstos en los apartados 4 y 5 del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).

Del examen de la documentación remitida resulta que, mediante Resolución de 25 de mayo de 2026 de la Dirección General de Patrimonio Histórico, se acordó iniciar el trámite de consulta pública previa para la elaboración del Proyecto de Decreto por el que se aprobará el Reglamento de Patrimonio Cultural de Andalucía. Según se indica en dicha resolución, el futuro reglamento tiene por objeto integrar en un único texto reglamentario la regulación actualmente contenida en diversas disposiciones sectoriales y adaptarla a las previsiones de la Ley 4/2026, de 24 de marzo, de Patrimonio Cultural de Andalucía. Entre las normas cuya regulación se prevé incorporar se encuentra el Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas.

A este respecto, el Colegio plantea la conveniencia de valorar, desde la perspectiva de la LGUM, el eventual mantenimiento o reproducción en el futuro Reglamento de determinadas previsiones recogidas actualmente en el artículo 26 del Decreto 168/2003. En particular, cuestiona el régimen de presencialidad exigido a la dirección de las actividades arqueológicas y el límite máximo de ausencias justificadas que, cuando la actividad cuenta con una única persona directora, no puede superar el veinticinco por ciento de las jornadas comprendidas en la actividad autorizada.

Según expone el Colegio, la aplicación conjunta de estas previsiones podría dificultar la compatibilización de varias actuaciones arqueológicas, incidir de manera especialmente intensa sobre profesionales individuales u operadores de menor dimensión y generar cargas de organización superiores a las existentes en otros marcos autonómicos. Asimismo, señala la existencia de mecanismos alternativos de supervisión, responsabilidad y sustitución temporal de la dirección.

El Colegio considera, por ello, que la eventual reproducción de este régimen en el futuro Reglamento podría suscitar dudas desde la perspectiva de los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en el artículo 5 de la LGUM.



		25/08/2026	
		PÁG. 1/10	



En su escrito, el Colegio solicitaba, con carácter principal, la tramitación del mecanismo previsto en el artículo 28.2 de la LGUM y, subsidiariamente, la tramitación del procedimiento contemplado en el artículo 28.1 de la misma Ley.

No obstante, dado que el proyecto normativo aún no había sido sometido a los trámites de audiencia e información pública, no procedía en ese momento la tramitación de la solicitud por la vía prevista en el artículo 28.2 de la LGUM. En consecuencia, y de conformidad con la petición subsidiaria formulada por el Colegio, la SECUM acordó dar curso a la información presentada por el procedimiento previsto en el artículo 28.1 de la citada Ley.

Finalmente, con fecha 4 de agosto de 2026, esta Agencia remitió dicha documentación e información a la Dirección General de Patrimonio Histórico de la Junta de Andalucía, en su condición de autoridad competente.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Con el fin de contextualizar jurídicamente la cuestión planteada en este procedimiento, procede exponer, sin ánimo exhaustivo, las principales disposiciones normativas que inciden en la regulación de las actividades arqueológicas y determinan las condiciones exigibles para su dirección, ejecución y supervisión.

La regulación aplicable responde a la especial naturaleza de la actividad arqueológica, cuya realización puede afectar directamente a bienes integrantes del patrimonio histórico y cultural y que, por ello, se encuentra sometida a mecanismos específicos de autorización, control administrativo, cualificación profesional y responsabilidad. Dentro de este marco, conviene considerar especialmente qué exigencias se establecen respecto de la presencia de la persona que asume la dirección de la actividad arqueológica y qué mecanismos alternativos de supervisión o sustitución admite la normativa.

2.1. Normativa europea

Aunque la regulación de las actividades arqueológicas corresponde a los Estados miembros y no existe una normativa específica de la Unión Europea sobre la dirección de excavaciones arqueológicas, debe tomarse en consideración el [Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico](#) (Convenio de La Valeta), ratificado por España el 1 de marzo de 2011.

Este instrumento impone a los Estados la obligación de establecer mecanismos de autorización y control de las actividades arqueológicas, garantizar que se desarrollen con criterios científicos y asegurar que las intervenciones arqueológicas sean realizadas por personal técnicamente cualificado y debidamente autorizado¹.

Este marco internacional justifica, por tanto, la existencia de mecanismos de control y supervisión de las

¹Singularmente, el artículo 3 dispone:

“Con objeto de preservar el patrimonio arqueológico y de garantizar la significación científica de los trabajos de investigación arqueológica, cada Parte se compromete a:

i. aplicar procedimientos de autorización y control de las excavaciones y de cualquier otra actividad arqueológica, a fin de:
a. impedir toda excavación o remoción ilícita de elementos del patrimonio arqueológico;
b. asegurar que las excavaciones o prospecciones arqueológicas se emprendan de manera científica, y en todo caso que:
- se utilicen métodos de investigación no destructivos en la medida de lo posible;
- los elementos del patrimonio arqueológico no sean exhumados o queden expuestos durante las excavaciones o después de las mismas sin que se hayan adoptado las medidas oportunas para su debida preservación, conservación y gestión;
ii. asegurar que las excavaciones y otras técnicas potencialmente destructivas se efectúen únicamente por personas cualificadas y especialmente autorizadas;
iii. someter a autorización específica previa, en los casos previstos en la legislación interna del Estado, el empleo de detectores de metales y de cualesquiera otros equipos de detección o procedimientos para la investigación arqueológica”.

		25/08/2026	
		PÁG. 2/10	



intervenciones arqueológicas, sin predeterminedar, sin embargo, la concreta intensidad o modalidad de las obligaciones de presencialidad que puedan establecer los ordenamientos internos.

2.2. Normativa estatal

En el ámbito estatal, diversas normas inciden en la regulación y protección del patrimonio histórico y arqueológico, así como en las condiciones de realización de las actividades arqueológicas.

La protección del patrimonio histórico constituye un objetivo constitucional expresamente reconocido en los artículos 44 y 46 de la [Constitución española](#). Mientras el artículo 44 encomienda a los poderes públicos la promoción de la cultura y de la investigación científica, el artículo 46 les impone el deber de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España.

El desarrollo legislativo básico de estos mandatos se contiene en la [Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español](#).

En materia arqueológica, el artículo 40 integra dentro del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles e inmuebles susceptibles de ser estudiados mediante metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y con independencia del lugar donde se encuentren.

Por su parte, el artículo 41 define las excavaciones y prospecciones arqueológicas, mientras que el artículo 42 somete su realización a autorización administrativa previa y atribuye a la Administración competente funciones de inspección y control sobre el desarrollo de los trabajos.

Finalmente, el artículo 44 atribuye carácter de bienes de dominio público a los objetos y restos materiales descubiertos como consecuencia de excavaciones o hallazgos casuales, reforzando así la existencia de un interés público especialmente cualificado en la protección y conservación de este patrimonio.

2.3. Normativa autonómica

La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencia exclusiva en materia de protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, de conformidad con el artículo 68.3.1.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía ([Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía](#)), sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28.ª de la Constitución².

Asimismo, el artículo 10.3.3.º del Estatuto identifica como uno de los objetivos básicos de la actuación de la Comunidad Autónoma el afianzamiento de la identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión de su patrimonio histórico, antropológico y lingüístico.

Resulta igualmente de aplicación la [Ley 14/2007, de 26 noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía](#) (en adelante, LPHA 14/2007). Junto a ella, debe tenerse en cuenta la [Ley 4/2026, de 24 de marzo, de Patrimonio Cultural de Andalucía](#), que establece el nuevo marco legal de referencia en materia de patrimonio cultural³.

²Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

[...] 28.º Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas".

³ En relación con este marco normativo, debe señalarse que la ACREA ha analizado con anterioridad la regulación del patrimonio cultural desde la perspectiva de la promoción de la competencia y de la mejora de la regulación económica. Entre dichos antecedentes destacan el Informe N 11/2018, de 18 de septiembre de 2018, relativo al Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía, y, más recientemente, el Informe [N 9/2025](#), sobre el

		25/08/2026	
		PÁG. 3/10	



Debe precisarse que, en el momento de iniciarse este procedimiento, la Ley 4/2026 aún no había entrado plenamente en vigor, al haberse diferido su efectividad general al año de su publicación en el BOJA, conforme a su disposición final décima, sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas por la propia norma.

No obstante, la Ley 4/2026 reviste una especial relevancia a los efectos del presente informe por cuanto constituye el marco legal llamado a servir de referencia para la elaboración del futuro Reglamento de Patrimonio Cultural de Andalucía, así como para la eventual revisión e integración de la regulación contenida en el vigente Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas. En consecuencia, las referencias que se realizan seguidamente a dicha ley tienen una finalidad meramente contextual e interpretativa, vinculada al análisis de las opciones regulatorias contempladas por el legislador andaluz para el futuro desarrollo normativo de esta materia.

La precitada Ley 4/2026 dedica sus artículos 90 a 98 a la regulación de las actividades arqueológicas.

El artículo 90 delimita las distintas modalidades de actividad arqueológica, incluyendo entre ellas las excavaciones y prospecciones arqueológicas, los seguimientos arqueológicos de obras, los análisis estratigráficos de estructuras arquitectónicas y los estudios directos de arte rupestre.

Por su parte, el artículo 93 somete a autorización administrativa previa la realización de determinadas actividades arqueológicas, entre ellas las excavaciones arqueológicas terrestres y subacuáticas, determinadas prospecciones arqueológicas, los análisis estratigráficos de estructuras arquitectónicas y los estudios de arte rupestre.

El artículo 96 establece que podrá solicitar la realización de actividades arqueológicas o proyectos generales de investigación arqueológica cualquier persona física o jurídica con capacidad de obrar, debiendo acompañarse la solicitud de la correspondiente documentación técnica y de aquella otra que reglamentariamente se determine.

Especial interés presenta el artículo 97⁴, relativo a la dirección y al equipo de la actividad arqueológica. Conforme a dicho precepto, la dirección deberá ser ejercida por personal técnico facultativo cualificado y podrá corresponder a un máximo de dos personas. Asimismo, se prevé la participación de equipos interdisciplinares adecuados a las características de cada actuación.

El artículo 98 regula las obligaciones de la persona que ejerza la dirección de una actividad arqueológica. En particular, su apartado 1.a) dispone:

«1. La persona que ejerza la dirección de una actividad arqueológica tendrá las siguientes obligaciones:

Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Andalucía.

⁴Se reproduce el tenor literal del citado artículo 97:

“Artículo 97. Dirección y equipo de la actividad arqueológica o proyecto general de investigación arqueológica.

1. Para la realización de una actividad arqueológica es necesario, en cualquier caso, que la dirección se ejerza por personal técnico facultativo en la materia.

2. Podrán dirigir proyectos generales de investigación arqueológica o actividades arqueológicas en Andalucía las personas con la titulación universitaria de grado en Arqueología, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional decimotercera. En el caso de que por la naturaleza del yacimiento fuesen especialmente relevantes los restos paleontológicos, podrá ser dirigida conjuntamente por un arqueólogo y un paleontólogo.

3. La dirección de las actividades arqueológicas a las que se refiere el artículo 90 podrá ser ejercida por un máximo de dos personas, de manera presencial, en el ámbito espacial de la misma y durante su ejecución efectiva.

4. En toda actividad arqueológica, el equipo que la lleve a cabo deberá tener una composición interdisciplinar adecuada a las características de la misma. En todo caso, se contará con antropólogos físicos cuando en el lugar en el que vaya a realizarse la actividad arqueológica conste la existencia o haya indicios de que puedan existir restos humanos”.

		25/08/2026	
		PÁG. 4/10	



a) Dirigir personalmente la actuación y permanecer en el lugar de realización de los trabajos, responsabilizándose de los mismos ante el órgano competente.

En el caso de actividades arqueológicas dirigidas por una sola persona, los supuestos de necesidad de ausentarse del ámbito espacial en el que se ejecuta la actividad arqueológica deberán ser registrados debidamente en el libro diario de la misma, al igual que se deberá identificar la persona en la que se delega la responsabilidad, que, en cualquier caso, deberá reunir los mismos requisitos de formación y experiencia exigidos a la dirección de la actividad arqueológica.

Cuando la dirección corresponda a más de una persona, la obligación de presencialidad se entenderá cumplida mientras permanezca en el lugar de la actividad al menos una de ellas».

De la regulación transcrita se desprende que la Ley 4/2026 mantiene como regla general la dirección personal y presencial de la actividad arqueológica, atribuyendo a quien la ejerce la responsabilidad sobre el desarrollo de los trabajos. No obstante, la propia norma contempla expresamente la posibilidad de ausencias cuando la actividad esté dirigida por una sola persona, siempre que estas queden debidamente registradas en el libro diario y se identifique a la persona en quien se delega temporalmente la responsabilidad, que deberá reunir los mismos requisitos de formación y experiencia exigidos para ejercer la dirección.

Asimismo, cuando la actividad arqueológica cuente con más de una persona en la dirección, la exigencia de presencialidad se considera cumplida mientras permanezca en el lugar de realización de los trabajos al menos una de ellas.

Cabe destacar que el artículo 98 no establece un límite cuantitativo máximo para dichas ausencias, a diferencia de lo previsto en el artículo 26 del Decreto 168/2003, de 17 de junio.

Junto al marco legal expuesto, continúa vigente el [Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas](#), cuyas disposiciones deben ponerse en relación tanto con la normativa autonómica actualmente vigente como con el nuevo marco establecido por la Ley 4/2026, de 24 de marzo.

A los efectos del presente procedimiento, reviste especial importancia el artículo 26 de dicho Reglamento, que regula las condiciones de ejercicio de la dirección de las actividades arqueológicas. Su apartado primero establece que esta podrá ser ejercida por un máximo de dos personas, de manera presencial, dentro del ámbito espacial de la actuación y durante su ejecución efectiva. Cuando la dirección corresponda a más de una persona, la obligación de presencialidad se considera cumplida mientras permanezca en el lugar de la actividad al menos una de ellas.

El apartado segundo contempla la posibilidad de ausencia en los casos en que la actividad cuente con una única persona directora. En tales supuestos, la ausencia debe encontrarse justificada, quedar debidamente reflejada en el libro diario y comportar la encomienda temporal de las funciones de dirección a otra persona que reúna los requisitos de titulación, especialización y conocimientos exigibles.

No obstante, el mismo precepto incluye una limitación cuantitativa adicional, al establecer que la suma total de las ausencias no podrá superar el veinticinco por ciento de las jornadas comprendidas en la actividad autorizada.

Por su parte, el apartado cuarto del artículo 26 dispone que no podrá simultanearse la codirección de más de tres actividades arqueológicas, mientras que su apartado quinto contempla como causa de revocación de la autorización tanto la ausencia injustificada como el exceso sobre el porcentaje máximo de ausencias permitido.

Finalmente, mediante Resolución de 25 de mayo de 2026 de la Dirección General de Patrimonio Histórico

		25/08/2026	
		PÁG. 5/10	



se acordó iniciar el trámite de consulta pública previa para la elaboración del futuro Reglamento de Patrimonio Cultural de Andalucía. Según se indica en dicha resolución, el nuevo reglamento tendrá por objeto integrar y actualizar la regulación actualmente contenida en diversas disposiciones sectoriales en materia de patrimonio cultural, entre ellas el vigente Reglamento de Actividades Arqueológicas aprobado por el Decreto 168/2003, de 17 de junio.

Precisamente, la cuestión planteada en el presente procedimiento se refiere al riesgo de mantenimiento o eventual reproducción en el futuro Reglamento de las previsiones actualmente contenidas en el artículo 26 del Decreto 168/2003 relativas al régimen de dirección de las actividades arqueológicas, especialmente en lo que respecta a la exigencia de presencia de la dirección técnica durante la ejecución de los trabajos y al porcentaje máximo de ausencias permitidas.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE UNIDAD DE MERCADO

El presente informe tiene por objeto valorar, a la luz de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), la cuestión planteada por el Colegio en relación con el eventual mantenimiento o reproducción, en el futuro Reglamento de Patrimonio Cultural de Andalucía que se dicte en desarrollo de la Ley 4/2026, de determinadas previsiones actualmente contenidas en el artículo 26 del Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas, relativas al régimen de dirección de las actividades arqueológicas, singularmente las referidas a la presencialidad de la dirección y al límite cuantitativo de ausencias justificadas.

En particular, el análisis se centrará en las condiciones relativas al régimen de dirección de las actividades arqueológicas y, singularmente, en las exigencias de presencialidad y en el límite cuantitativo de las ausencias justificadas⁵.

La LGUM⁶ tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. Dicho principio se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla de forma directa o indirecta.

El artículo 2 de la citada Ley extiende su ámbito de aplicación tanto al acceso como al ejercicio de actividades económicas en condiciones de mercado. A estos efectos, su Anexo define la actividad económica como toda actividad de carácter empresarial o profesional consistente en la ordenación por cuenta propia de medios de producción o recursos humanos con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.

A tenor de lo anterior, la realización de actividades arqueológicas constituye una actividad económica en condiciones de mercado y, como tal, queda comprendida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

El artículo 9 de la LGUM, las autoridades competentes deben actuar con sujeción a los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia⁷.

⁵ Conviene precisar que el alcance de este informe se circunscribe al estricto enfoque de la LGUM, sin entrar al análisis de dichas cuestiones desde la óptica de competencia.

⁶ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

⁷ A su vez, el artículo 9.2 de la LGUM establece que tales principios deben observarse, entre otros actos y disposiciones en:

“a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigirlas para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

		25/08/2026	
		PÁG. 6/10	



En conexión con lo anterior, el artículo 5 de la LGUM⁸ consagra el principio de necesidad y proporcionalidad. De acuerdo con este precepto, cualquier requisito o limitación al acceso o ejercicio de una actividad económica debe estar justificado en una razón imperiosa de interés general⁹, establecida en el artículo 3.11¹⁰ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009). La medida adoptada debe ser adecuada a la finalidad perseguida y no existir otra alternativa menos restrictiva o distorsionadora para la actividad económica.

En el presente caso, sin perjuicio de lo dispuesto en la LGUM respecto de los regímenes de autorización, —cuyo análisis excede del objeto específico del presente procedimiento¹¹—, la cuestión controvertida se circunscribe a las condiciones impuestas al ejercicio de la dirección de las actividades arqueológicas y debe analizarse, por tanto, principalmente a la luz del citado artículo 5.

Debe recordarse que sobre esta materia tanto la SECUM como este Punto de Contacto han tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad en los informes [28/1614 Arqueología Andalucía](#), de 17 de junio de 2016, y [28.0110 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Arqueología Andalucía](#), de 4 de mayo de 2018. En dichos antecedentes se puso de relieve que las obligaciones relativas a la presencia de la dirección técnica debían establecerse de forma proporcionada, atendiendo a las características concretas de la intervención y a la existencia de mecanismos alternativos, como la sustitución temporal o la dirección compartida.

Desde esta óptica, los requisitos previstos en el artículo 26 del Decreto 168/2003, referidos a la dirección presencial de los trabajos arqueológicos y al establecimiento de un límite máximo de ausencias justificadas, constituyen condiciones que inciden en el ejercicio de una actividad económica y cuya compatibilidad con la LGUM debe ser examinada a la luz de los mencionados principios.

[...] d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

[...] f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos”.

⁸ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio o su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

⁹ A tales efectos, no basta invocar la existencia de una «razón imperiosa de interés general», sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, y que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para el desarrollo de la actividad económica.

¹⁰ “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

¹¹ El artículo 17.1 de la LGUM somete igualmente la exigencia de un régimen de autorización al cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad, que deberán quedar suficientemente motivados en la norma con rango de ley que establezca dicho régimen. En particular, la autorización deberá responder a alguna de las razones previstas en el propio precepto y resultar proporcionada al objetivo perseguido, de modo que este no pueda alcanzarse mediante mecanismos de intervención menos restrictivos, como la declaración responsable o la comunicación.

		25/08/2026	
		PÁG. 7/10	



En cuanto al principio de necesidad, las obligaciones dirigidas a garantizar una dirección efectiva y una presencia suficiente durante la ejecución de las actividades arqueológicas pueden encontrar fundamento en una razón imperiosa de interés general expresamente reconocida por el ordenamiento, como es la protección y conservación del patrimonio histórico y arqueológico.

La especial naturaleza de estas actividades, su incidencia potencial sobre bienes integrantes del patrimonio cultural y los mecanismos de autorización, supervisión y control a los que se encuentran sometidas justifican que la Administración establezca requisitos destinados a garantizar la cualificación, responsabilidad y presencia efectiva de las personas que ejercen su dirección.

Sentado lo anterior, el análisis debe centrarse en la proporcionalidad de la concreta regulación examinada.

El artículo 26 del Decreto 168/2003 prevé que, en las actividades arqueológicas con una única persona directora, las ausencias deberán estar justificadas y acompañarse de la encomienda temporal de sus funciones a una persona cualificada. No obstante, añade que la suma total de dichas ausencias no podrá superar el veinticinco por ciento de las jornadas comprendidas en la actividad autorizada.

Este límite constituye una condición de ejercicio susceptible de restringir la capacidad de organización profesional y la posibilidad de compatibilizar distintas actuaciones arqueológicas. Conforme al artículo 5 de la LGUM, procede valorar si esta concreta limitación resulta necesaria para garantizar la protección del patrimonio arqueológico o si dicha finalidad puede alcanzarse mediante medidas menos restrictivas.

A estos efectos, reviste especial relevancia la regulación contenida en la Ley 4/2026, de 24 de marzo, de Patrimonio Cultural de Andalucía. Esta norma mantiene la exigencia de dirección personal y presencial de las actividades arqueológicas, así como la cualificación y responsabilidad de quienes la ejercen, pero permite las ausencias cuando queden debidamente registradas y se delegue temporalmente la responsabilidad en una persona que reúna los mismos requisitos de formación y experiencia. Asimismo, cuando exista más de una persona directora, la obligación de presencialidad se considera cumplida mientras permanezca al menos una de ellas en el lugar de realización de la actividad.

Sin embargo, la Ley 4/2026 no reproduce el límite máximo del veinticinco por ciento de ausencias previsto actualmente en el artículo 26 del Decreto 168/2003 ni establece otro porcentaje equivalente.

Esta opción legislativa constituye un elemento especialmente relevante para valorar la necesidad de reproducir dicho límite en el futuro desarrollo reglamentario. En particular, pone de manifiesto que el legislador autonómico ha previsto mecanismos destinados a garantizar la continuidad de una dirección técnica cualificada —presencialidad, responsabilidad, registro de las ausencias y sustitución temporal por personal igualmente cualificado— sin establecer un límite porcentual uniforme.

A ello se añade que la fijación de un límite porcentual máximo de ausencias, establecido con carácter general y uniforme para todas las intervenciones arqueológicas, puede resultar insuficientemente modulada para atender a las circunstancias específicas concurrentes en cada actuación, tales como su modalidad, duración, complejidad, intensidad de los trabajos o composición del equipo técnico. Tales factores pueden determinar necesidades diferenciadas de presencia y supervisión y, por tanto, resultar relevantes en la valoración de la proporcionalidad de la medida.

En consecuencia, el límite máximo de ausencias establecido en el artículo 26 del Decreto 168/2003 suscitaría dudas desde la perspectiva del principio de proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM, en la medida en que la finalidad de protección del patrimonio arqueológico podría alcanzarse mediante mecanismos que comporten una menor incidencia sobre el ejercicio de la actividad profesional.

Por ello, en el marco de elaboración del futuro Reglamento de Patrimonio Cultural de Andalucía debería valorarse específicamente la necesidad y proporcionalidad de reproducir dicho límite, atendiendo a las

		25/08/2026	
		PÁG. 8/10	



previsiones de la Ley 4/2026 y evitando incorporar restricciones que excedan de lo estrictamente indispensable para garantizar la adecuada protección del patrimonio cultural.

Adicionalmente, la existencia de soluciones regulatorias diversas en otras comunidades autónomas constituye un elemento complementario del juicio de proporcionalidad. En particular, se constata que la protección del patrimonio arqueológico puede articularse mediante técnicas de control distintas en materia de presencialidad, sustitución y responsabilidad de la dirección, sin que en todos los casos se establezcan límites porcentuales de ausencias equivalentes al previsto en el artículo 26 del Decreto 168/2003¹².

Finalmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.4 de la LGUM, podría valorarse el tratamiento de esta cuestión en los correspondientes mecanismos de cooperación interadministrativa, a fin de favorecer marcos regulatorios coherentes con los principios de unidad de mercado.

4. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto, este Punto de Contacto formula las siguientes consideraciones:

- La dirección de actividades arqueológicas constituye una actividad económica en el sentido del artículo 2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
- Toda actuación administrativa que incida sobre el acceso o el ejercicio de una actividad económica debe respetar los principios recogidos en la LGUM y, en particular, las exigencias de necesidad y proporcionalidad previstas en su artículo 5.
- La exigencia de una dirección efectiva y presencial de las actividades arqueológicas responde a una finalidad legítima vinculada a la protección y conservación del patrimonio histórico y arqueológico, que constituye una razón imperiosa de interés general susceptible de justificar la imposición de determinadas condiciones de ejercicio de la actividad.
- No obstante, la limitación consistente en que las ausencias justificadas de la persona directora no puedan superar el veinticinco por ciento de las jornadas comprendidas en la actividad autorizada suscita dudas desde la perspectiva del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM. A estos efectos, resulta especialmente relevante que la Ley 4/2026, de 24 de marzo, mantenga las exigencias de presencialidad, cualificación y responsabilidad de la dirección, pero no reproduzca dicho límite porcentual y contemple mecanismos de sustitución temporal por personal igualmente cualificado.
- En consecuencia, en la elaboración del futuro Reglamento de Patrimonio Cultural de Andalucía debería valorarse específicamente la necesidad y proporcionalidad de incorporar un límite cuantitativo de ausencias como el actualmente previsto en el artículo 26 del Decreto 168/2003, teniendo en cuenta tanto las soluciones previstas en la Ley 4/2026 como la existencia de regímenes regulatorios adoptados por otras comunidades autónomas que, mediante mecanismos menos

¹² Esta circunstancia ya fue puesta de manifiesto por este Punto de Contacto en informes anteriores, en los que se analizaron distintas soluciones regulatorias autonómicas. Entre otros ejemplos, se hacía referencia al Decreto 20/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural.

		25/08/2026	
		PÁG. 9/10	



restrictivos de presencialidad, sustitución y responsabilidad de la dirección, persiguen igualmente garantizar la adecuada protección y supervisión del patrimonio arqueológico.

- Finalmente, podría valorarse el traslado de esta cuestión a los mecanismos de cooperación interadministrativa previstos en la LGUM, a fin de favorecer una regulación coherente con sus principios.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

		25/08/2026	
		PÁG. 10/10	