

LA DIMENSIÓN TURÍSTICA DEL PATRIMONIO CULTURAL

ALFONSO SALGADO CASTRO

SUMARIO: — I. EL PATRIMONIO CULTURAL COMO RECURSO TURÍSTICO. — II. LOS BIENES CULTURALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y LAS CONSTITUCIONES CULTURALES. — III. EL TURISMO CULTURAL EN LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA ESPAÑOLA. — IV. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CULTURA Y TURISMO. — V. LA LEGISLACIÓN ACTUAL DEL ESTADO SOBRE TURISMO CULTURAL. — VI. PATRIMONIO CULTURAL: FOMENTO Y GESTIÓN TURÍSTICA: 1. Fomento del patrimonio histórico. 2. Gestión del patrimonio cultural. — ANEXO LEGISLATIVO. — BIBLIOGRAFÍA.

I. EL PATRIMONIO CULTURAL COMO RECURSO TURÍSTICO

Vivimos en una época en la que se ensalza la cultura de los distintos pueblos, fruto probablemente del auge de las llamadas identidades nacionales. No se trata de una nueva corriente; más bien responde a un ciclo en el desenvolvimiento de la Historia, o tal vez al milenarismo, al encontrarnos a las puertas de un nuevo siglo que es también la entrada al tercer milenio de nuestra cronología al uso.

Sea como fuere, el hecho es que el conocimiento de nuestro pasado y de las costumbres de los pueblos es un asunto en boga. No tenemos más que asomarnos a la calle para observar en las librerías la gran cantidad de novelas del llamado género histórico que se agolpan en las estanterías; o la popularidad de los descubrimientos sobre culturas perdidas y vueltas a hallar, que pueblan los medios de comunicación de masas. A este encuentro con la historia no son ajenas las agencias de viajes, en cuyos escaparates se muestran sugerentes imágenes propagandísticas de países exóticos, exhibiendo fotografías de lugares, sitios, edificios, pirámides, ruinas, y un sinnúmero de obras que el hombre ha dejado como recuerdo de su paso por la tierra.

Todo ello se traduce en los textos legales en una serie de figuras de protección del llamado patrimonio histórico. Abordaremos el estudio de este patrimonio desde una vertiente muy especial como es la

del turismo. Llegaremos así a identificar una de las modalidades turísticas que se encuentran en nuestras normas y, sobre todo, en los programas de explotación turística de los recursos con los que cuentan los distintos espacios geográficos de nuestro territorio.

Sin embargo, antes de abordar cuál es el régimen jurídico del turismo cultural, es precisa una, aunque sea sencilla, explicación que aclare el contenido del así llamado turismo cultural.

Parece claro que el patrimonio cultural es un recurso turístico. Varias de las leyes que regulan el turismo en las Comunidades autónomas definen qué se entiende por recurso turístico (1). A modo de ejemplo, en la del País Vasco se dice que «*son bienes o recursos turísticos las cosas materiales o inmateriales naturales o no, que por su naturaleza o circunstancias son capaces de generar corrientes turísticas...*» (art. 2.3). En esta misma norma se insiste en que «*son recursos, bienes o atractivos turísticos los definidos con carácter general en el artículo 2.3 de esta ley. Se consideran recursos turísticos básicos los que, aisladamente o formando conjunto con otros, constituyen o pueden constituir causa principal en la generación de corrientes de masas*» (art. 46) (2).

Frente a esta definición tan genérica, las leyes gallega y madrileña realizan una referencia especial al patrimonio cultural cuando exponen su idea de recurso turístico. Así, la gallega nos dice en su Exposición de motivos que uno de los objetivos de la norma es «*garantizar el aprovechamiento racional de los recursos turísticos y procurar su relación armónica con otros sectores productivos, potenciando su conservación y mantenimiento y velando para que en todo momento la actividad turística respete, preserve y proteja la riqueza cultural y su patrimonio histórico-artístico, el medio ambiente y la forma de vida de la población de Galicia*» (3).

La ley madrileña, al definir la actividad turística en su artículo 2, menciona servicios tales como «*el transporte, el alojamiento, la*

(1) Pueden consultarse la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia (art. 5.2 y la Exposición de motivos); Ley 8/1995, de 18 de marzo, de ordenación del turismo en la Comunidad de Madrid; o la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo del País Vasco, tal y como se cita en el texto principal.

(2) La definición de recurso turístico no necesariamente ha de venir asociada al turismo de masas tal y como se hace por la Ley vasca. De hecho en las normas gallega y madrileña no se realiza esta asociación.

(3) Veremos con mucha frecuencia la continua asociación entre patrimonio cultural y natural, fruto, como más adelante explicaremos, de la concepción de los bienes culturales de la Comisión Franceschini.

manutención, el ocio-recreo, la cultura, el deporte, la salud y otros análogos...».

Son suficientes estas citas, tampoco hay muchas más, para aclarar que el patrimonio cultural es tratado como un recurso turístico en nuestros textos legales. En algunos casos es mencionado de forma directa; en otros, como el del País Vasco se puede sobreentender cuando se refiere a los bienes que pueden ser naturales o no, o bien la mención a los bienes que pueden ser recursos turísticos ya sea de forma aislada o juntamente con otros, y que nos puede conducir de forma directa a los monumentos y a los conjuntos históricos (4).

No obstante, una vez identificada la condición de recurso turístico, nos queda una labor ulterior como es la de aclarar en qué se concreta tal recurso. Hasta ahora hemos empleado expresiones tales como patrimonio histórico, patrimonio cultural y cultura. Las leyes citadas nos hablan de cultura (Madrid), y de riqueza cultural y patrimonio histórico-artístico (Galicia). Hemos de aclarar, por lo tanto, si estos conceptos se refieren al mismo o a distintos objetos y, en cualquier caso, a qué contenido nos referimos cuando hablamos de turismo cultural. Este será el paso que daremos en el siguiente apartado.

II. LOS BIENES CULTURALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y LAS CONSTITUCIONES CULTURALES

Debemos adentrarnos en el mundo normativo de la legislación sobre la cultura. No obstante, si acudimos directamente al universo de la norma procederemos con un método inductivo que nos conduciría a extraer el concepto que nos definirá la palabra cultura dentro de la expresión de turismo cultural de las leyes vigentes. Por esto, estimamos más oportuno realizar una breve referencia a la idea de cultura creada por la doctrina de forma más deductiva.

Nos remontamos en el tiempo y en el espacio: año 1964, Italia. Este país, que cuenta con el mayor patrimonio cultural de la humanidad, es el origen de la noción de bien cultural, concepto que sigue estando vigente hoy en día. La Comisión Franceschini elabora el ger-

(4) La expresión del art. 2.3 de la Ley vasca, citado en el cuerpo principal del texto, habla de bienes, naturales o no; en este caso lo natural se identifica con la naturaleza y no con lo connatural al hombre. Más adelante dice «que por su naturaleza o circunstancias», en este caso se refiere a la propia identidad del bien, sea o no de la Naturaleza.

men de la teoría de los bienes culturales, que sería desarrollada por Massimo Severo GIANNINI (5).

La Comisión llega a una serie de conclusiones y sobre esa base desarrolla los principios que afectarán a los bienes culturales hasta nuestros días (6). Las conclusiones se pueden resumir en las tres siguientes:

- es necesario crear el concepto de bien cultural, para que exista una disciplina común a todos ellos.
- la protección de los bienes requiere un acto previo puramente cognoscitivo: la catalogación.
- los bienes culturales necesitan una tutela distinta de otro tipo de bienes de tipo social o económico.

Sobre estas conclusiones la Comisión expone una serie de principios, de los que vamos a destacar aquí sólo los que nos interesan a los efectos de este estudio:

- 1º.— No sólo se trata de conservar el bien sino de considerarlo un testimonio histórico que acrecienta el conocimiento humano.
- 2º.— Los bienes culturales se clasifican en cinco categorías, cada una de las cuales requiere un tratamiento normativo distinto: los bienes arqueológicos, los artísticos e históricos, los ambientales, los archivísticos y los documentales.
- 3º.— Principio de prioridad del interés público de los valores culturales sobre otros intereses públicos, lo que permitirá una mayor facilidad de intervención de los poderes públicos.
- 4º.— Individualización del bien cultural: el bien cultural es *«aquél que constituye testimonio material dotado de valor de civilidad...tal cualidad...tiene siempre relevancia jurídica, circunstancia que explica la admisibilidad de los poderes extraordinarios de intervención sobre cualquier bien cultural»* (7). Esta idea va a permitir que la Administración intervenga con acciones culturales sobre bienes de estas características aún cuando tales bienes no hayan sido declarados como tales. Nos encontramos con la noción clave que va a informar toda la posterior teoría de la

(5) GIANNINI participa como miembro de la Comisión Franceschini, pero luego es el que elabora de forma minuciosa la doctrina sobre los bienes culturales. Por otra parte, no es nuestra intención exponer aquí esta teoría, pero es necesaria una breve síntesis para conocer el actual régimen del turismo cultural, ya que muchas de las ideas que se plasman en nuestras normas son herederas directas de esta doctrina.

(6) Para la síntesis que se ofrece ahora nos hemos servido de la obra *«Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico»*, de Juan Manuel ALEGRE ÁVILA, Ed. Ministerio de cultura, colecc. Análisis y Documentos nº 5, Madrid, 1994.

(7) ALEGRE ÁVILA, J. M., *op.cit.*, pag. 258.

defensa de patrimonio cultural. Los bienes culturales lo son por su propio valor cultural, con independencia de que exista o no una declaración administrativa que así lo exprese.

- 5º.— Los titulares de los bienes culturales tienen una serie de deberes a los que someterse por el propio valor cultural del bien: custodia, mantenimiento, no alteración de su estado físico, no utilización perjudicial y *la obligación de permitir el goce público*.
- 6º.— Se limita la libertad de transmisión y comercialización de los bienes culturales.
- 7º.— Se crea el concepto de «bien cultural ambiental».
- 8º.— La estrecha conexión entre el régimen de estos bienes y el urbanístico.
- 9º.— La necesidad de encontrar vías de financiación alternativa para la conservación de estos bienes (8).

GIANNINI completaría y desarrollaría todas estas ideas en un cuerpo jurídico impresionante, al mismo tiempo que mostraba su desacuerdo con algunas de ellas. Este autor va a destacar el valor de civilidad de los bienes culturales, que reúnen el valor citado en tanto en cuanto son obras realizadas por los seres humanos, con lo que debe excluirse los bienes meramente ambientales en los que no haya tenido participación la mano humana. Asimismo, en una «cosa» puede existir varios bienes: el propiamente material y el bien cultural en sí mismo considerado, de tal manera que el bien cultural es siempre de carácter inmaterial. Lo que conduce necesariamente a que las obligaciones de los titulares de derechos reales sobre tales bienes sean meras limitaciones a sus facultades dominicales que no implican acciones expropiatorias y, por lo tanto, que no dan lugar a ninguna indemnización.

No podemos dejar de destacar que una buena parte de estas ideas conduce al establecimiento de una serie de disposiciones normativas entre las que va a destacar la idea del goce público de los bienes culturales, ya que el titular de tales bienes va a ser siempre la colectividad con independencia de la titularidad del soporte material del bien cultural. Hasta tal punto es así que en la legislación internacional y en la nacional nos vamos a encontrar con la idea del goce público de los bienes de interés cultural como el objetivo último de su conservación. Y ese goce público es el primer paso para la realización de una política de turismo cultural.

En definitiva, la conclusión doctrinal nos lleva a definir el segundo término de la expresión «turismo cultural» como el relativo a

(8) Trataremos más adelante el tema de la financiación. Conviene avanzar la idea de que el turismo cultural es un mecanismo importantísimo para el mantenimiento de los bienes culturales.

los bienes que tienen un valor de civilización, es decir, en los que ha intervenido la acción humana, quedando excluido el patrimonio natural (9).

Veamos ahora la proyección internacional de esta concepción. Existen numerosos instrumentos internacionales que contemplan de forma directa la protección de los bienes culturales. No vamos a estudiar en este punto ese conjunto normativo, ya que no es el objeto de este trabajo; sin embargo, no es inconveniente rastrear dentro de ese tejido internacional las posibles referencias que se realizan a lo que se entiende por bienes culturales o patrimonio cultural.

Sin ánimo de exhaustividad destacaremos los siguientes ámbitos (10):

— UNESCO: en el seno de esta organización se han firmado varios convenios. Pero incluso el propio Preámbulo de la Carta Fundamental de la UNESCO, de 26 de noviembre de 1945, nos dice que una de las misiones de esta organización es la de contribuir «a la defensa y progreso del saber: asegurando la conservación y la protección del patrimonio universal constituido por los libros, las obras de arte y los monumentos de interés histórico o científico.» Se afirma que la paz debe ser construida sobre el fundamento de la solidaridad intelectual y moral de la humanidad. En el propio año 1945 se funda el Comité del Patrimonio Mundial entre cuyas atribuciones se encuentra la de valorar el requisito del valor mundial universal de los bienes culturales (11).

Los convenios que se van firmando afectan sobre todo a aspectos relativos a la protección de los bienes en caso de conflicto armado o bien las limitaciones a la exportación de los mismos. En el Convenio de París, de 17 de noviembre de 1970, se definen los bienes culturales como «los objetos que, por razones religiosas o profanas, hayan sido designados expresamente por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia la literatura, el arte o la ciencia» (art.1). Asimismo se impone a los Estados el deber de una acción educativa de estímulo y desarrollo del respeto

(9) A pesar de todo no dejaremos de observar como en nuestra normativa siguen apareciendo juntos el patrimonio cultural y el natural.

(10) Para encontrar una relación detallada de los instrumentos de carácter universal que afectan a los bienes culturales puede consultarse la obra «La gestión y el gestor del Patrimonio Cultural», de ROSA CAMPILLO GARRIGÓS, Ed. KR, 1ª edición, marzo 1998, Murcia.

(11) No puede dejar de notarse que veinte años antes de la Comisión Franceschini ya se hablaba del valor de los bienes, valor que luego se traduciría en el valor de civilización del que ya hemos hablado.

del patrimonio cultural (art. 5) y conseguir por medio de la educación crear en el público el sentimiento del valor de los bienes culturales (art. 10.b).

Otro de los convenios significativos es el de protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, de París, de 23 de noviembre de 1972. En su artículo 1 considera patrimonio cultural: los monumentos, que son obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas, y grupos de elementos que tengan un valor universal desde el punto de vista del arte o de la ciencia; los conjuntos, que suponen grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; los lugares, que incluyen las obras del hombre y obras conjuntas del hombre y la Naturaleza, etc (12).

— CONSEJO DE EUROPA: también esta organización se ha preocupado por la conservación del patrimonio cultural. Podemos destacar la Carta europea del Patrimonio arquitectónico de 1975, consecuencia directa de la cual han sido numerosas Recomendaciones del Consejo de Europa sobre la materia. Dentro de la organización existe un pequeño cúmulo de iniciativas para la potenciación del patrimonio cultural, entre las que encontramos por vez primera una línea de turismo cultural, aunque oficialmente no se la bautice con tal apodo. Así, se ha creado un «Programa de asistencia técnica para la conservación integral del Patrimonio Arquitectónico», la Red Europea de artesanías del Patrimonio o el Centro europeo para el adiestramiento de artesanos especialistas en la conservación del Patrimonio Arquitectónico.

El Consejo de Europa promueve los «Días del patrimonio», las «Aulas del Patrimonio (programas escolares)», y una de las más importantes iniciativas en el área de patrimonio cultural y que incide de lleno en el aspecto turístico de este recurso: las «Rutas Culturales Europeas» (13).

Para la ejecución de estas tareas el Consejo pone en marcha Comités intergubernamentales: Comité para los monumentos y Sitios,

(12) Puede verse la influencia directa de la teoría de los bienes culturales italiana en el propio título del convenio, que agrupa el patrimonio natural y el cultural.

(13) Hasta el momento tenemos noticia de que se han puesto en funcionamiento la Ruta de la seda, la del Barroco, la del Camino de Santiago (primer itinerario cultural europeo), la del Hábitat Rural, la del Císter, la del Báltico y la de Mozart. Se encuentran en preparación las de los Vikingos, los Celtas, los Monasterios y la de Parques y Jardines.

Comité Director para la Planificación Regional y el Patrimonio arquitectónico, Comité Director para las Políticas de urbanismo y el Patrimonio Arquitectónico, o el Comité Director para la Conservación integral del Patrimonio Histórico. Asimismo en el seno de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa existe un Subcomité para el Patrimonio Arquitectónico y Artístico, que impulsa la cooperación de nuevas actividades como la arqueología submarina, o la recuperación del patrimonio industrial y rural (14).

— UNIÓN EUROPEA: pocos han sido los pasos que la Unión europea ha dado en el sentido de la potenciación del Patrimonio cultural, lo cual no es extraño si se piensa que nació como una unidad económica más que política. Por otra parte no existe todavía una política turística común, a pesar de que ya se camina en ese sentido; al fin y al cabo no puede ignorarse el enorme potencial económico del turismo que puede favorecer incluso el desarrollo de zonas totalmente deprimidas. El Parlamento Europeo dicta una Resolución sobre la salvaguarda del Patrimonio cultural el 13 de mayo de 1974 y otra Resolución sobre conservación del Patrimonio arquitectónico y arqueológico de la Unión Europea. A esto se suman otras iniciativas de la Comisión. En general van todas encaminadas a facilitar con control la circulación de los bienes integrantes de este patrimonio, aunque tampoco faltan medidas para subvencionar las actividades de formación de los restauradores.

El Comité de las Regiones ha emitido un Dictamen sobre el «Turismo cultural en las zonas urbanas y sus consecuencias para el empleo» (15). En él se afirma que *«la cultura y sus actividades conexas constituyen una fuente directa e indirecta de empleo»*. Es éste el documento más importante que, sobre turismo cultural, ha emitido la Unión Europea y que, como puede observarse, tiene un enfoque eminentemente económico. No obstante, es un primer paso para que se empiece a considerar el turismo cultural como un factor a tener en cuenta como motor de desarrollo económico. Además se deja patente que la importancia del turismo cultural radica en su capacidad para impulsar cambios de actitud con respecto a la cultura y al patrimonio cultural.

Sin embargo, también se deja claro en el comentado Dictamen que *«aunque la cultura y el turismo son en gran medida interdependientes, sus objetivos fundamentales pueden ser muy diferentes»*, tales

(14) En la regulación de las Comunidades autónomas podemos ver como ya se han incorporado patrimonios hasta el momento poco valorados como el industrial o el etnográfico.

(15) DOCE 98/C 251/05.

como los calendarios de planificación que se basan en diferentes escalas temporales, la evaluación de los productos, la comercialización, etc. Hasta tal punto es así que se afirma con rotundidad que el turismo convencional no es la forma más eficaz de abordar los problemas del turismo cultural.

El Dictamen pasa a continuación a estudiar los objetivos que debe tener previstos una ciudad para la explotación del turismo cultural, al mismo tiempo que extrae consecuencias de la situación actual, tales como la falta de un planeamiento común para la cultura y el turismo, la falta de profesionalidad en las normas correspondientes a algunas actividades del sector turístico, la necesidad de impulsar la cooperación con el sector privado, la conveniencia de elaborar una estrategia que prolongue la temporada. *«Urge la necesidad de desarrollar, a nivel de conjunto de la UE, una definición viable de las industrias culturales y el turismo cultural, con criterios y categorías de actividad... Es preciso que las zonas urbanas formulen claramente el objetivo de desarrollar instituciones, actividades y manifestaciones culturales en el marco de una estrategia turística global»* (16).

Volveremos mas adelante a tratar el tema de la gestión del turismo cultural, pero en este texto ya se dejan claras dos cuestiones que compartimos: el turismo cultural debe integrarse dentro de una planificación global del turismo pero, al mismo tiempo, requiere un tratamiento distinto al turismo convencional. Diríamos incluso más: la planificación turística, a la vista del carácter de encrucijada de la actividad, debe integrarse ineludiblemente dentro de una planificación más ambiciosa, que comprenda aspectos tales como el urbanismo, el patrimonio natural, o la ordenación del territorio en su conjunto.

— Existen además Organizaciones No Gubernamentales que cooperan con la difusión o conservación del Patrimonio Cultural: ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios), UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y Sus recursos), ICOM (Consejo Internacional de Museos), CIA (Consejo Internacional de Archivos), IFCA (Federación internacional de Asociaciones e Instituciones de Bibliotecarios), FIA (Federación Internacional de Documentación).

Como hemos podido ver, estos instrumentos internacionales contemplan de forma bastante próxima la concepción de GIANNINI sobre

(16) Entre las condiciones que el Dictamen contempla como necesarias para el desarrollo del turismo cultural urbano se encuentran: la ciudad debe tener una imagen atrayente, con productos de calidad y que presenten cierta originalidad; debe tener mano de obra cualificada; es preciso que lance campañas de comercialización eficaces.

los bienes culturales, al mismo tiempo que siguen vinculándolos, sino en su regulación, sí al menos en los textos, al patrimonio natural.

No es el internacional el único ámbito en que se menciona la difusión del patrimonio cultural. El acceso a la cultura se contempla ya en numerosas Constituciones, y no sólo de países de nuestro entorno.

En las Constituciones de los Länder alemanes no se prescribe directamente la protección de los bienes culturales *«sino, con más amplitud, la atención a otras culturas...el canon estableciendo un fin educativo nos pone en el camino de la protección internacional de los bienes culturales»* (17). A modo de ejemplo nos encontramos con el art. 9.2 de la Constitución italiana de 1947: *«La República protege el paisaje y el patrimonio histórico y cultural de la Nación»*; la Constitución griega de 1975 *«Los monumentos y los lugares y objetos históricos se encuentran bajo la protección del Estado»* (art. 24.6).

En el ámbito iberoamericano, la Constitución de Portugal de 1976 establece entre sus principios fundamentales el de *«conservar y acrecentar los bienes culturales del pueblo portugués, protege el ambiente y la naturaleza y conserva los recursos naturales...»* (art. 9.e). La Constitución del Perú de 1979 dice en su artículo 36 que *«los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, declarados patrimonio cultural de la Nación, están bajo el amparo del Estado»*. La Constitución de Guatemala de 1985 da un paso más allá al citar determinados lugares tales como el Parque Nacional de Tikal, el Parque Arqueológico de Quiriguá y la Ciudad de Antigua Guatemala que deben ser objeto de una especial protección (art. 61).

Las Constituciones de los países de la Europa del Este también se suman a esta corriente. La de Eslovenia de 1991 declara en su artículo 73 que *«todos tienen el deber de proteger los espacios naturales y culturales...»*; la de la República Checa de 1992 establece que *«decididos a custodiar y desarrollar conjuntamente la riqueza natural y cultural, material y espiritual, heredada»* (Preámbulo). La de Rusia de 1993 establece en el artículo 44.3 que es un deber fundamental *«cuidar de la conservación de la herencia histórica y cultural y salvaguardar los monumentos y símbolos de la historia, la cultura y la naturaleza»*.

Peter HÄBERLE considera que nos encontramos así en un movimiento que podríamos considerar como de Constituciones culturales.

(17) Peter HÄBERLE, *«La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo»*. Revista Española de Derecho Constitucional n° 54/1998.

La cultura sería el cuarto elemento configurador del Estado constitucional, junto con los tres clásicos de territorio, pueblo y poder. De esta manera el Estado define su identidad propia a través de su cultura (18).

De todo este conjunto de normas, textos legales y doctrinales, instrumentos internacionales y nacionales, normas relativas directamente a la cultura o que la mencionan entre otros derechos, podemos extraer una serie de conclusiones que nos servirán para comprender mejor el siguiente objeto de nuestro análisis, la legislación española sobre turismo cultural.

La primera de estas conclusiones es que no existe prácticamente referencia al turismo cultural. Tanto los textos constitucionales como los internacionales contemplan los bienes culturales como objetos que deben ser protegidos. Ahora bien, en la mayoría de estos documentos esa protección tiene un sentido finalista, en algunos casos muy claro y en otros aludido subliminalmente: los bienes culturales deben ser conservados porque forman parte del patrimonio de la humanidad (textos internacionales) o señalan la identidad cultural de un pueblo (textos constitucionales); en definitiva son expresión del flujo cultural del hombre en su existencia cotidiana, nos muestran su valor de civilización.

Precisamente por ello se nos dice que la conservación del patrimonio cultural es un deber fundamental; pues bien, como tal deber es preciso conocer el objeto de la protección, y ello se logra a través de derecho a la cultura, derecho que no sólo posee una vertiente individual sino que también la tiene colectiva. No se trata de educar a un individuo, sino de que se asuma e interiorice por la colectividad la herencia recibida, en este caso la herencia cultural, porque la cultura supone la esencia de la humanidad en tanto en cuanto que las manifestaciones humanas generan cultura. La propia existencia del hombre dota a cuanto toca de un valor de civilización.

Si esto es así, el acceso a esa herencia es una cualidad intrínseca de las sociedades democráticas. No nos referimos tan sólo al derecho a la educación, sino al derecho a que el hombre conozca cuanto haya creado. Por lo tanto, el acceso a la cultura se convierte en un derecho humano de valor universal y de carácter fundamental, porque forma parte de su propia existencia.

Cuando ese derecho de acceso a la cultura se organiza de forma ordenada, se compagina con la distracción, se educa de forma atracti-

(18) HÄBERLE, P., *op. cit.*, pag. 25.

va, se generan corrientes de personas que tienen acceso a los bienes culturales, nos encontramos con el turismo cultural.

En definitiva, las normas que acabamos de estudiar son el primer paso, ineludible por otra parte para conseguir que el turismo pueda tener como manifestación el patrimonio cultural. Esto lo ha entendido correctamente el Consejo de Europa, que como hemos visto ha sabido dar ese paso creando una pequeña multitud de iniciativas para que el conjunto de los ciudadanos pueda acercarse a su herencia cultural, potenciando tanto las rutas turísticas a nivel paneuropeo como el fomento de actividades artesanas tradicionales. Al mismo tiempo, la Unión Europea ha encontrado otro beneficio: el turismo cultural crea riqueza y ello preservando la cultura de los pueblos, sus señas de identidad; falta, eso sí, un mayor empuje.

La segunda conclusión a la que queremos referirnos enlaza con la definición de bien cultural. Nadie puede llamarse a engaño: patrimonio cultural, histórico y cultura son términos sinónimos (19). Puede parecer que la historia es algo distinto de la cultura, algo más amplio. Sin embargo, si el bien cultural expresa un valor de civilización, el actuar humano es cultura, y la historia es la narración de la acción humana. Además, la historia no es algo pasado, puesto que el movimiento de los hombres en el presente general historia; no creo que nadie pueda negar que si vamos a visitar el más reciente de los museos de artistas contemporáneos estemos haciendo turismo cultural.

Por esto, la aparente terminología poco uniforme de los textos que acabamos de citar, que hablan de patrimonio cultural, patrimonio histórico, riqueza artística, cultura, y otros semejantes, en realidad responde a distintos significantes con el mismo significado. Otros textos han preferido realizar prolijas enumeraciones con su definición aparejada, encontrándonos así con los Sitios, los Lugares, el patrimonio arqueológico, los Jardines Históricos y un sinnúmero más, todos los bienes a los que queramos poner un nombre. En realidad son manifestaciones de un mismo fenómeno: la expresión del anhelo humano por crear. Lo importante por lo tanto es encontrar una clasificación que nos sirva para proteger los distintos bienes, y en función de sus principales características otorgarles un sistema jurídico especial, pero todos ellos dentro de un mismo marco tal y como manifestó en su día la Comisión Franceschini. Esto, como veremos, es lo que se ha

(19) En el Anexo legislativo incluido al final de este texto puede verse que las denominaciones de las Leyes de las Comunidades autónomas son diversas, de tal manera que unas se refieren al patrimonio cultural y otras al patrimonio histórico. Al patrimonio cultural se refieren: Cantabria, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia. Al patrimonio histórico: Castilla-La Mancha, Madrid y la legislación estatal.

intentado en la legislación española, con más o menos éxito. Y ese particular régimen jurídico de protección de los bienes es el que permitirá explotar el bien turísticamente de una forma u otra o bien negar esa vertiente turística.

Por último, sólo queremos mencionar que el patrimonio cultural y el natural suelen venir de la mano en los textos estudiados. También, recordemos, la Comisión Franceschini incluyó la Naturaleza entre los bienes culturales, opinión luego matizada por GIANNINI al entender que sólo es bien cultural el paraje natural cuando haya intervenido el actuar humano. Creemos que esta última tesis es la que debe mantenerse, porque la naturaleza no incluye valores de civilización. Ahora bien, no debe extrañarnos la asociación de estos dos particulares teorías en el ámbito normativo de la protección: muchos de los principales bienes culturales son de carácter material, los edificios, monumentos, esculturas, pinturas; todos ellos se integran en parajes naturales, algunos de ellos de gran belleza. Por otra parte, el propio hombre es un producto de la Naturaleza. Es por lo tanto lógico que se les cite en los mismos textos, pero esto no debe llevarnos a que el régimen jurídico sea el mismo. Es cierto que se cruzarán, es cierto que será preciso contemplar ambos regímenes normativos en muchas situaciones, pero los instrumentos de protección son distintos. Por ello propugnamos que el sistema de protección y el sistema turístico deben ser objeto de una planificación integral del territorio que contemple aspectos tales como los medioambientales, los urbanísticos, los industriales, los comerciales, etc.

III. EL TURISMO CULTURAL EN LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA ESPAÑOLA

España no es ajena a todos los movimientos que se han narrado hasta ahora. No debemos olvidar que nuestro país es uno de los más ricos en patrimonio cultural; los monumentos, los restos arqueológicos, los paleontológicos pueblan nuestro suelo; no en vano somos una de las regiones del llamado viejo Continente que permite el paso al vasto continente africano. Somos un lugar de confluencia cultural. Y nuestros próximos antepasados lo han dejado sentir en sus normas.

La legislación española de principios de siglo no trataba tan sólo de «evitar la pérdida [del patrimonio] ...sino también procurar que sea admirado por propios y extraños...»; esta frase se encuentra en el Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, sobre protección y conservación de la riqueza artística. Como vemos hace ochenta años los gobernantes ya eran conscientes de que la razón de ser de la conserva-

ción de nuestro patrimonio histórico es su conocimiento por parte de los ciudadanos. No se habla del turismo, pero quién en los años veinte hablaba de esa actividad. Estamos en una época en que viajar es patrimonio de unos pocos (20).

En esa disposición se realiza una clasificación de los bienes culturales: los monumentos, las edificaciones, sitios y lugares de reconocida belleza que muestren el aspecto típico y pintoresco de España; los yacimientos y objetos de interés paleontológico e histórico, las mesas y abrigos con pinturas rupestres, etc. Ya sabemos que todavía no se había trabajado sobre el concepto de bien cultural; no obstante vemos que, aunque sin teorizar, las líneas ya estaban marcadas (21). También aparece otra de las constantes históricas de nuestra legislación sobre patrimonio histórico: las limitaciones a la intervención urbanística de los Ayuntamientos (art. 21 y 22).

Otra manifestación más de esa posibilidad de acceso al conocimiento de nuestro patrimonio lo constituye la Real Orden de 28 de noviembre de 1929, que estableció el régimen de visita gratuita de los museos y monumentos en favor de la Asociación de Pintores y Escultores.

Ciertamente, insistimos, no sería propio hablar de turismo cultural. Las visitas tienen una finalidad exclusivamente formativa, pero no olvidemos que el concepto de turismo no surge hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Por esto, las disposiciones normativas hasta esa fecha no pueden estar pensando en la explotación turística de tales bienes, restringiéndose en el contexto social de la época al acceso al conocimiento.

El Decreto de 29 de mayo de 1931, aunque se dicta ya dentro de la Segunda República, continúa con la tendencia anterior, regulando la entrada libre y gratuita en monumentos, museos, centros artísticos e históricos, dependientes del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, para catedráticos, profesores, maestros nacionales y doc-

(20) En 1926 se vive una época de crisis social y política. El general Primo de Rivera lleva tres años al frente del país con los problemas que se arrastran desde finales del siglo pasado y dos de cuyas manifestaciones principales han sido el desastre del 98 y el más próximo de Annual, que sería una de las excusas desencadenantes del golpe de Estado. Faltan pocos años para que en España se proclame la Segunda República. A pesar de esta profunda crisis social sigue atendándose a la difusión de patrimonio cultural, aunque sea sólo entre la clase privilegiada.

(21) A nivel social se admitía que existían unos bienes de carácter histórico que debían ser conservados como expresión del «alma del pueblo». El desarrollo posterior, como hemos visto, lo que hace es constitucionalizar este hecho.

tores colegiados; asimismo, a los maestros se les aconsejaba que llevaran a sus alumnos, cuya entrada también sería gratuita.

Mas avanzado el período republicano, las normas comienzan a ser de un contenido distinto. En concreto, la Ley de 2 de junio de 1933, sobre confesiones y congregaciones religiosas supone ya un auténtico hito revolucionario. En su artículo 11 disponía que, sin perjuicio de su conservación y administración por la Iglesia Católica, los templos, palacios episcopales, casas rectorales, seminarios, monasterios y demás edificaciones del culto católico, así como los muebles, ornamentos, imágenes, cuadros, joyas, y demás objetos pertenecen a la propiedad pública nacional.

Y llegamos por fin a la Ley que va a marcar toda la legislación española en materia de patrimonio cultural hasta el momento presente; esto ha de quedar claro, se trata de una Ley que es la que informa incluso la legislación actual. Prácticamente todos los problemas, todos los temas, que hoy se regulan en nuestra legislación tienen como norma de cabecera la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional.

Se prevé un procedimiento para la declaración de un monumento como histórico-artístico, al mismo tiempo que se crea el Catálogo de Monumentos. Ya se establece en aquel entonces un principio que nuestra vigente regulación ha incorporado: la prohibición genérica de restaurar los monumentos, debiendo quedar limitada su conservación a su mantenimiento y consolidación. Los gastos que implique tal conservación serán a cargo del propietario, aunque se prevé la existencia de ayudas públicas (art. 19). El artículo 23 sostiene que las licencias de obra que afecten a monumentos requieren la previa autorización de la Dirección General de Bellas Artes. Los monumentos no podrán ser destinados a usos que sean incompatibles con su valor histórico o artístico. En cualquier caso, el uso del monumento debe ser autorizado por el poder público, pudiendo incluso llegarse a la expropiación-sanción, en el caso de incumplimiento de estas disposiciones.

Pues bien, todas estas ideas están plasmadas en nuestra actual regulación como veremos, incluso la idea de que el monumento debe ser conservado tal y como se encuentra en el momento presente (22).

(22) Sobre si un monumento debe ser restituído a su forma original o debe mantenerse su estado de ruina, limitándose a su consolidación, existen numerosas discusiones, incluso hoy en día. A modo de curiosidad puede leerse el artículo de principios de siglo «La restauración de los monumentos arquitectónicos. Teorías y aplicaciones», en el vol. col. *Mecenazgo y conservación del patrimonio artístico: reflexiones sobre el caso español*. Ed. Fundación Argentaria, colección «Debates sobre arte».

Todo este conjunto de factores, las limitaciones urbanísticas, la preeminencia de la Administración de los bienes culturales, el sistema de financiar la conservación de los monumentos junto con la posibilidad de ayudas públicas, va a configurar un régimen muy particular del turismo cultural tal y como veremos más adelante (23).

Con la Dictadura franquista no hay mucha variación en el tratamiento de estos temas (aparte claro está el que se da a los bienes de la Iglesia Católica), tal vez porque no se le presta mucha atención, al menos en el primer momento en el que el país estaba destrozado como consecuencia de la guerra civil.

Un Decreto de 22 de julio de 1958 sobre monumentos provinciales y locales prevé la aprobación de la Dirección General de Bellas Artes sobre las obras que puedan modificar el entorno urbano de los monumentos. Citamos esta norma por dos razones. En primer lugar podemos comprobar que se sigue en la misma línea, la preeminencia de la conservación del patrimonio cultural frente a la ordenación urbana. Por otra parte, es interesante el concepto del entorno: no sólo se trata de proteger el bien mueble o el inmueble por sí sólo, sino también el entorno y esto ya nos da una pista sobre las ideas que, todavía sin cuajar, formarían poco después la teoría de los bienes culturales, que ya hemos expuesto: el bien cultural es un bien inmaterial y como tal no sólo es el soporte físico sino también lo que le rodea, su entorno; también podemos intuir que si el entorno debe ser cuidado es para que se pueda disfrutar del monumento en condiciones óptimas, que no haya elementos que perturben su contemplación, y si esto es así sólo puede ser debido a que el monumento debe ser accesible a los visitantes (24). Además, al hablar del entorno de un monu-

(23) Algunos autores manifiestan que entre la Ley de 1933 y la actual de 1985 hay una importante diferencia de concepto, que se traduce sin ir más lejos incluso en el título de ambas: en 1933 se hablaba de histórico-artístico, y en 1985 sólo de histórico. La supresión del concepto de «artístico» manifestaría esa diferencia de concepto. A los efectos de nuestro trabajo esta diferencia, caso de admitirla, es irrelevante, ya que la idea del turismo no surge hasta principios de los años 50. No creemos que se pueda sacar la conclusión de que el adjetivo de artístico pueda influir sobre la regulación del turismo cultural.

(24) En 1958 ya podemos hablar de turistas. No obstante, el turismo cultural no existe todavía en España como política oficial, de hecho es en los años 90 cuando comienzan sus tímidos conatos en nuestro país, siendo los bienes culturales todavía hoy más bien objeto de conservación que de aprovechamiento turístico como iremos viendo. Por otra parte, es un hecho bien conocido que durante los años 60 el sector turístico español está constituido monolíticamente por el binomio sol-playa, lo que, por otro lado, no deja de ser curioso en un momento político en el que se exaltaba la identidad nacional, para lo que hubiera venido muy bien el aprovechamiento del patrimonio histórico.

mento ya se empiezan a dar los primeros pasos que nos trasladarán del monumento individual al conjunto histórico.

Por fin, en 1972, mediante la Ley de 21 de junio, para la Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación, se acaba esta pequeña andadura por la historia del régimen jurídico del patrimonio cultural español. La Ley de 1993 había dejado para una regulación autónoma la conservación de la riqueza documental española, algo que sólo se consigue en esta fecha. En la actualidad el patrimonio documental y bibliográfico se encuadra junto con los demás bienes culturales en la misma norma; sin embargo, en la propia Constitución se mencionan aparte los archivos, museos y bibliotecas (art. 148.1.15ª y 149.1.28ª), por lo que prácticamente todas las Comunidades autónomas tienen Leyes distintas de la del patrimonio cultural que regulan estos sectores.

En fin, no quisiéramos acabar este recorrido sin realizar una mención al Inventario de los Bienes culturales. No hay forma de realizar una adecuada programación del turismo cultural sin conocer los recursos de que se dispone; en esto consiste el inventario. Se trata de una vieja aspiración, incumplida de forma reiterada. «*La confección de Inventarios o Catálogos...ha constituido tradicionalmente la gran asignatura pendiente del Derecho español del patrimonio histórico-artístico*» (25).

Por un Real Decreto de 1 de junio de 1900, se ordenaba la formación del Catálogo monumental y artístico de la Nación, que debería realizarse por provincias. Se elaboran así el de Ávila (1901), el de Salamanca (1901-1902), y los de Zamora y León (1903 a 1907), produciéndose luego un estancamiento.

Con el Real Decreto-Ley de 1926 ya citado, se obliga a las distintas entidades a comunicar al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes una serie de relaciones de bienes.

La Ley de 1933 y el Reglamento que la desarrolla de 16 de abril de 1936 también se preocupan por el Inventario: las Corporaciones locales y las eclesiásticas debían remitir una relación de bienes culturales con fotografías, dibujos y guías, entre otras cosas (26). También se elabora algún otro Catálogo provincial.

(25) ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, *op. cit.*, pág. 214.

(26) Obsérvese la mención a las guías. Se trata del omnipresente establecimiento de una tímida difusión del patrimonio cultural, germen del turismo cultural. Aunque, desde luego, se trataba sobre todo de identificar la localización del bien para los investigadores.

El Decreto de 12 de junio de 1953 ordena la realización del Inventario General del Tesoro Artístico Nacional, con la refundición de los materiales existentes (27).

Es importante que retengamos una apreciación extraída del análisis de los textos históricos españoles: el legislador ha elaborado sus disposiciones siempre bajo el prisma de la defensa del patrimonio histórico, pero de una forma clara ha tenido presente que los ciudadanos deben tener acceso, incluso más, deben conocer, el conjunto de los bienes que forjan la identidad cultural de nuestro país. Para ello no sólo ha recogido el derecho de acceso gratuito de algunos colectivos, especialmente los que se están formando, sino que también ha sido consciente de la necesidad de poseer un catálogo de los bienes culturales existentes, de su estado de conservación y de su localización. No es suficiente para hablar de una faceta turística de esta legislación, pero se trata de la semilla que había que desarrollar (28).

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1978: CULTURA Y TURISMO

Son varios los preceptos que en nuestro texto constitucional vigente se refieren a los bienes culturales; al turismo, sin embargo, apenas hay mención. No es este el lugar para explicar el sistema de distribución de competencias en ambas materias entre los distintos poderes públicos, especialmente entre el Estado y las Comunidades autónomas, más no podemos dejar de realizar una sucinta referencia como requisito necesario para abordar en primer lugar la relación que nuestra Constitución ha establecido entre cultura y turismo, si es que lo ha hecho, y en segundo lugar para abordar el análisis legislativo en nuestro país.

Para empezar, y a diferencia de otras Constituciones que hemos visto, la nuestra ha regulado en artículos separados el acceso a la cultura y el patrimonio cultural. Al primero se refiere el artículo 44 cuando dice que «los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho». El 46 afirma que «los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el

(27) Todos los datos relativos a la formación del Inventario los hemos extraído de la obra de ALEGRE ÁVILA, ya citada.

(28) Aunque por algunos Partidos políticos de nuestro país se ha negado la existencia de la cultura española, pidiéndose incluso la supresión del Ministerio de Cultura, la idea en sí es totalmente ilógica, ya que la propia Historia avala la existencia de numerosas culturas simultáneas y yuxtapuestas. Puede verse al efecto el artículo publicado en el *Heraldo de Aragón* del 14 de febrero de 1999, bajo el título «Rechazo a la provocación nacionalista».

enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley penal sancionará los atentados contra ese patrimonio.» Ambos preceptos establecen un deber general de los poderes públicos sin concretar quiénes son éstos. Este ejercicio competencial lo realiza en los artículos 148 y 149 que enseguida abordaremos.

Lo que interesa destacar en este momento es que los poderes constituyentes parecen decirnos que la cultura y el patrimonio cultural no son la misma cosa. El término cultura empleado en el artículo 44 podría estar refiriéndose al acceso a la educación; sin embargo, tampoco parece que sea este el criterio de los constituyentes ya que el derecho a la educación se recoge en el artículo 27.

Ciertamente creemos que el concepto de cultura es un término que engloba los de educación y de patrimonio cultural pero que es más amplio que ellos en una especie de relación sinérgica: el todo es mayor que la suma de las partes. No obstante, no deja de resultar curioso que la educación sea un derecho fundamental y no lo sea el acceso a la cultura; conceptualmente esto no es admisible: la cultura no es desagregable, no podemos decir que «hasta aquí llega la educación y a partir de aquí nos encontramos con la cultura».

Bajo esta premisa hemos de entender que el patrimonio al que se refiere la Constitución en el artículo 46 hace referencia probablemente al arrastre histórico de nuestra legislación sobre patrimonio histórico, que, como hemos visto, no solía incluir dentro de su ámbito de aplicación ciertos bienes inmateriales que sin duda también son patrimonio histórico, nos referimos a cosas tales como las costumbre y tradiciones, la tradición oral, etc. Ahora bien, probablemente junto a esta herencia legislativa de la que hablamos, los constituyentes en 1978 eran conscientes de que había que incluir esos aspectos, así que decidieron añadir al adjetivo de histórico, los de cultural y artístico, lo que en nuestra opinión no está mal para que no quepan dudas; pero como hemos dicho mas arriba resulta innecesario, por incluir el término histórico todo lo cultural y por lo tanto lo artístico (29).

(29) En la línea de entender que el patrimonio histórico es un concepto general, encontraremos la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; pero en el caso de las Comunidades Autónomas veremos que han empleado indiscriminadamente el término *histórico* y el *cultural*: algunas de las que utilizan el segundo lo han justificado en su preámbulo, pero desde el punto de vista jurídico no añade nada nuevo al concepto usual de patrimonio histórico. Ninguna norma de rango legal hasta la fecha se ha referido al patrimonio artístico sin más.

Así, si el artículo 46 es una manifestación de la cultura que se menciona en el 44, podemos sacar la conclusión de que «los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso al patrimonio cultural al que todos tienen derecho». Se garantiza así desde la propia Constitución el derecho que tienen los ciudadanos a conocer el patrimonio histórico al mismo tiempo que se impone a los poderes públicos el deber de garantizar y promover ese derecho. Esto, desde luego, se puede llevar a cabo de varias maneras, pero no hay mucho donde elegir. Una de esas manifestaciones ha de ser la gestión turística de los bienes culturales (30).

En lo que se refiere a la regulación del turismo la Constitución es parca. Tan sólo encontramos referencia a él en el apartado de distribución de competencias, artículo 148.1.18ª, que encomienda a las Comunidades Autónomas la «promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial». Ninguna otra mención (31).

Debemos enlazar por lo tanto este precepto con aquellos que configuran la distribución de competencias en el ámbito del patrimonio cultural y en la intersección de sendas disposiciones encontraremos si el turismo cultural sufre la *vis atractiva* de la competencia turística o bien si se arrima a la del patrimonio histórico.

Atribuyendo las competencias a las Comunidades Autónomas tenemos el artículo 148.1.16ª, «Patrimonio documental de interés de la Comunidad Autónoma». El Estado se reserva la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación». Se trata de la concreción de los poderes públicos a los que se refiere el artículo 46 que acabamos de estudiar.

En estos preceptos la clave estriba en el criterio de interés general o interés regional. «La funcionalidad del art. 149.1.28 se orienta en el sentido de constituir un verdadero límite...de la competencia autonómica señalada en el art.148.1.16, esto es, que a pesar de referirse dicha competencia al patrimonio de interés de la respectiva Comunidad, el interés regional cede, incluso en este supuesto, entre las

(30) Otras formas son el acceso gratuito a escolares, a asociaciones culturales, programas de comunicación, etc.; en definitiva todo aquello que ya hemos visto que estaba contemplado en la legislación histórica; pero ahora ha de darse el salto hacia el turismo cultural.

(31) Sobre el tema de la distribución de competencias en materia turística, puede verse el trabajo *La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón: una propuesta*, por el mismo autor del presente artículo, en el vol. colec. «Estudios sobre el régimen jurídico del turismo», dirigido por José TUDELA ARANDA, Ed. Diputación Provincial de Huesca, 1997.

exigencias que dimanen del propio interés general, concretado aquí en la defensa contra la exportación y la expoliación...» (32).

Los Reales Decretos de transferencias han entendido el concepto de interés de la Comunidad Autónoma como referido a la idea de territorio, de tal manera que son de interés para la Comunidad todos los bienes culturales que estén situados en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma.

ALEGRE ÁVILA estima que esta tesis no es de recibo ya que en esta forma la competencia autonómica se convierte en competencia universal, constriñéndose casi hasta la nada las atribuciones del Estado. Según este autor el legislador estatal debe definir a través de una norma con rango de ley el ámbito que ha de quedar afecto al interés general; de esta manera se garantizaría la unidad básica del ordenamiento jurídico (33).

Ciertamente hay sentencias como la de 16 de noviembre de 1981 y la de 5 de abril de 1984 del Tribunal Constitucional que pueden suponer cierto amparo a esta postura. Según tales pronunciamientos, las condiciones básicas que ha de regular el Estado se enuncian en el art. 149.1.1, como presupuesto necesario para que la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales pueda ser efectiva; en cuanto presupuesto de dicha igualdad es, por tanto, algo distinto de ésta, supone un *status* básico o fundamental que impida una ruptura del cuerpo nacional.

La segunda de las sentencias citadas se refiere de hecho a una norma que tiene relación directa con el ámbito cultural, ya que se trata de la Ley estatal 1/1982, de 24 de febrero, reguladora de las salas especiales de exhibición cinematográfica: «*Más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenadas a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública co-*

(32) ALEGRE ÁVILA, J. M., *op. cit.*, pág. 648. Además, y con este criterio, el autor realiza una clasificación de los Estatutos de Autonomía, según el mayor o menor respeto al mismo. Así distingue entre los dos tipos de Comunidades según la forma de acceso a la autonomía y, entre las del artículo 143, diferencia cuatro grupos de Estatutos: 1º.- Los que han asumido la totalidad de la materia, pero han salvado la competencia estatal con remisiones. 2º.- Los que se limitan al desarrollo legislativo y ejecución. 3º.- Los Estatutos que introducen una remisión específica al art. 149.1.28. 4º.- Aquéllos que no aluden al interés de la Comunidad. En cuanto a las restantes Comunidades Autónomas, han asumido la competencia plena con la salvedad del art. 149.1.28. Véanse las págs. 656-657.

(33) Para un mayor desarrollo de estas ideas puede consultarse la obra de ALEGRE ÁVILA, págs. 667 y 668.

rrespondiente. Que en materia cultural es destacada la acción autonómica es algo inherente a la Constitución (art. 2 de la Constitución). Que a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales...».

Es indudable que el Tribunal Constitucional está considerando la cultura como una manifestación que impregna todo el ámbito social, y que por ello es inescindible, permitiendo la concurrencia de los distintos poderes públicos. Ahora bien, no pensemos que se puede extraer la conclusión de que todo el mundo lo puede todo. No resulta jurídicamente lógico que el Estado pueda agotar todas las posibles disposiciones sobre una materia que en la Constitución está, al menos en parte, reservada a la acción de los poderes autonómicos. Los poderes del Estado deben restringirse a que se conserve una parcela que garantice que los derechos reconocidos en los artículos 44 y 46 de la Constitución sean reales. Si para ello debe responder con la creación de algunas instituciones o con cierto marco común, ha de hacerlo sin la menor duda. A su vez, las Comunidades Autónomas no pueden regular los aspectos relativos a la exportación y a la expoliación.

La Ley de Patrimonio Histórico español de 25 de junio 1985, vigente en el presente, es la norma que el Estado promulgó en el ejercicio de sus competencias. Sin entrar en mayores profundidades se declara en ella que con carácter general son las Comunidades Autónomas la que tienen las competencias gestoras, a salvo la defensa frente a la exportación y la expoliación (art. 6). Pero había competencias de carácter gestor que se reservaba el Estado: la declaración de Bien de Interés cultural, la creación del Registro General de Bienes de Interés Cultural (arts. 9 y 12); la elaboración del Inventario general de Bienes Muebles (art. 26); la confección del Censo de Bienes del Patrimonio documental y del Catálogo del Patrimonio Bibliográfico (art. 51). Son éstos algunos ejemplos de facultades de gestión que pertenecían a la Administración estatal según la Ley.

Pues bien, en lógica coherencia con la doctrina señalada antes, el Tribunal Constitucional dicta la Sentencia 17/1991, de 31 de enero, en la que, sin declarar inconstitucional ninguno de los preceptos impugnados se nos aclara que *«la integración de la materia relativa al patrimonio histórico-artístico en la más amplia que se refiere a la cultura permite hallar fundamento a la potestad del estado para legislar en aquella»*. Por lo tanto, la base del legislador estatal no la encontraríamos en el art. 149.1.1, sino en el art. 149.2.

Ahora bien, según el Tribunal constitucional, para que la Ley se acoja a la Constitución es preciso interpretarla de una manera tal que no se desapodere a las Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, la declaración de Bien de interés cultural sólo corresponderá a la Administración del Estado cuando se trate de bienes adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración estatal o que formen parte del Patrimonio Nacional; en los demás supuestos la declaración es una atribución de las Comunidades Autónomas. Lo mismo se puede afirmar del resto de las materias que hemos citado: cada Comunidad Autónoma podrá tener su propio Registro, o elaborar su propio Censo o Catálogo. También nos dice el Alto Tribunal que la difusión internacional del patrimonio cultural español corresponde indistintamente al Estado y a las Comunidades Autónomas (34).

Ha llegado el momento de responder a la pregunta de quién tiene la competencia para actuar en materia de turismo cultural. De todo lo expuesto no cabe otra conclusión que tanto el Estado como las Comunidades autónomas pueden realizar actuaciones en ese sentido.

La competencia para ordenar y promocionar el turismo corresponde a las Comunidades autónomas de forma principal, pero el Estado se reserva algunas atribuciones amplias. Al ser el turismo una actividad económica puede el Estado fomentar mediante ayudas públicas la actividad turística (art. 149.1.13); al poder realizarse campañas en el exterior puede la Administración Estatal llevar a cabo campañas promocionales (art. 149.1.3). Se reservan las Comunidades autónomas la ordenación de los establecimientos turísticos, la ejecución de planes, la declaración de la carta de los derechos del turista, etc. Ahora bien, como, a su vez, los planes turísticos pueden tener influencia sobre el régimen del suelo, o sobre el urbanístico, sigue el Estado conservando un área de influencia, al mismo tiempo que encontramos a las entidades locales; los derechos del turista tienen su incidencia en los de los consumidores, por lo que también algo dirá el Estado.

(34) Sobre el término expoliación, el Tribunal Constitucional afirma que *«abarca un conjunto de medidas de defensa que, además de referirse a su deterioro o destrucción, tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general, necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca»*. No hay dudas sobre la influencia de la teoría italiana de los bienes culturales en la expresión del Tribunal Constitucional, que distingue el valor cultural del bien, del propio cuerpo material del bien.

Por lo tanto, en el área turística las competencias son profundamente concurrentes en la realidad, aunque estimamos que esa concurrencia es excesiva. La competencia turística debería de ser algo exclusivamente reservado a las Comunidades autónomas. Que el turismo tenga una dimensión internacional no puede conllevar que tenga que intervenir el Estado sobre la base de las relaciones internacionales. Que el turismo sea una actividad económica, transcendental es cierto, no puede dar pie para que se planifique u ordene desde la instancia estatal, por lo que en nuestra opinión no debería la Administración estatal estar convocando ayudas públicas por su cuenta.

En definitiva, en el área turística la intervención estatal debería ser meramente coordinadora, ya que no podemos olvidar que los flujos turísticos no conocen fronteras (35).

Y si esto es lo que atañe al turismo, lo relativo al patrimonio cultural sigue un sendero semejante. La actividad estatal debería limitarse a la coordinación, por un lado, y a la defensa contra la expoliación y la exportación ilegal, por el otro.

Parece obvio que la protección de los bienes culturales siempre corresponde en primer lugar a su titular y así lo reconocen las distintas normas en la materia al imponer severas obligaciones a los titulares dominicales de los bienes que conforman el patrimonio cultural. En el caso de omisión o insuficiencia de éstos actuarán las Administraciones Públicas: en primer lugar las más cercanas, entidades locales, Comunidades Autónomas, y sólo en caso de riesgo último, el Estado.

El régimen jurídico así como la gestión, entendida de forma general, es decir con inclusión de la regulación del acceso a los bienes, su visita pública, etc., corresponde a las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, hay actividades que se ven beneficiadas si interviene una instancia que coordine las distintas políticas que pueden desarrollar los entes autonómicos. Pensemos en las rutas turísticas que no tienen por que acabarse dentro del territorio de una Comunidad; o bien en las relaciones con entidades internacionales del tipo del Consejo de Europa que realiza muchas actividades que afectan al patrimonio cultural. En estos casos es lógico que sea el Estado el que tenga la representación, pero esto no impide que la formación de la voluntad estatal se configure con la participación de todas las Comunidades Autónomas afectadas.

(35) Esta coordinación se está produciendo en el marco del Plan Futuro, que contiene el diseño de la competitividad del turismo español. Pero, además, el Estado sigue actuando por su cuenta.

En fin, vemos que también en el caso del patrimonio cultural, son las Comunidades Autónomas las que tienen en su poder las políticas que puedan afectar a los bienes culturales.

Pues bien, si tanto en el supuesto de la ordenación y promoción del turismo como en el de los bienes culturales, la competencia recae en las Comunidades Autónomas está claro que la confluencia de los dos también, y en esa intersección se encuentra el turismo cultural, que se compondrá, por un lado, de la regulación que una Comunidad pueda realizar de su patrimonio cultural y, por otro, de la política turística que diseñe la misma Comunidad.

Por último, también debemos señalar que parece más lógico que el diseño de esa política turística comprenda la del turismo cultural, que al fin y al cabo es un recurso turístico. Por ello, es en la normativa turística donde deberíamos encontrar esas normas que puedan referirse a este particular recurso, dejando a las de los bienes culturales que establezcan las medidas necesarias para su protección. En el siguiente apartado estudiaremos la normativa vigente, para acabar comprobando que este no ha sido el camino seguido.

Antes de pasar a ese estudio, no debemos olvidar algo crucial: tanto la protección de los bienes culturales como la acción turística van a incidir en un gran conjunto de sectores como el de la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, las carreteras, los recursos naturales, el medio ambiente en general, la regulación industrial, etc. Cada uno de esos sectores tiene su propio marco de actuación y cada uno de ellos está atribuido a un poder público distinto. Por esto, al final de este trabajo abogaremos por una planificación territorial integral, sin cuya existencia cualquier política turística está destinada al fracaso o, al menos, a un éxito parcial (36).

V. LA LEGISLACIÓN ACTUAL DEL ESTADO SOBRE TURISMO CULTURAL (37)

La norma de cabecera de carácter estatal en materia de regulación del patrimonio cultural es la Ley del Patrimonio Histórico español, de 25 de junio de 1985. Conviene que tengamos presentes algunas ideas sobre su contenido antes de abordar la búsqueda en su seno

(36) En el trabajo elaborado por mí bajo el título *La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo...* ya citado en una nota anterior, ya defendí esta tesis en relación con la acción turística en general.

(37) Aunque en un principio se pretendiese incluir también el estudio de la legislación autonómica, razones de espacio editorial han obligado a suprimir ese apartado.

de aquellas disposiciones que podamos relacionar con el turismo cultural.

En el debate de la aprobación de la Ley, el Ministro de Cultura, Sr. Solana, afirmó que *«el distintivo para esta clase de bienes no es su propiedad... lo que es primordial... es la función social que tales bienes deben cumplir. El uso que la sociedad debe dar y su titularidad sólo deberá cuestionarse cuando tal uso no parezca adecuado al interés cultural de un bien en particular... Una cosa es el bien en cuanto soporte físico, y otra en cuanto testimonio que trasciende debido a su utilidad cultural y, por tanto, a su utilidad pública»* (38).

Esta intervención del Ministro de Cultura nos parece especialmente afortunada ya que resume una buena parte de lo dicho hasta ahora. En primer lugar distingue entre el bien material y el bien cultural, como expresión típica de la teoría de GIANNINI. Se atribuye, en segundo lugar, una función social al bien cultural, con independencia de su titularidad, pública o privada; incluso se advierte que tal función social es la característica principal del bien, lo que influye de tal manera en el contenido del derecho de propiedad que incluso puede dar lugar, y esta es la tercera parte del discurso, al replanteamiento de su tratamiento desde el punto de vista del uso y de la propia titularidad del objeto (39).

En apoyo de esta idea algún autor incluso ha incluido la cultura y los bienes culturales entre los llamados derechos de la tercera generación. El conjunto de limitaciones y cargas que tratan de asegurar la conservación de estos bienes *«hallan su explicación en la necesidad... de garantizar el goce y disfrute públicos de estos bienes»* (40).

Ciertamente se equipara la cultura y su protección a un derecho tan popular en el presente como es el que predica el artículo 45 de la Constitución: el de un medio ambiente adecuado. No podemos entrar en estos instantes en la discusión de si nos encontramos ante un auténtico derecho subjetivo o estamos ante algo distinto, sin embargo la solución en ambos casos debe ser idéntica.

También en la Exposición de motivos de la Ley se argumenta en la misma línea: *«En consecuencia y como objetivo último, la Ley no*

(38) Nota extraída del libro citado de ALEGRE ÁVILA, pág. 297.

(39) Se puede plantear en este momento la discusión sobre si las obligaciones o cargas que pesan sobre los titulares de los bienes culturales suponen una expropiación de una parte del derecho de propiedad, o bien son una limitación inherente a ese derecho. Nosotros nos decantamos por esta segunda tesis. El bien cultural es siempre de titularidad pública porque conlleva un derecho de todos a disfrutarlo y, por lo tanto, de acceder a él.

(40) ALEGRE ÁVILA, págs. 310-311. El subrayado es mío.

busca sino el acceso a los bienes que constituyen nuestro Patrimonio histórico. Todas las medidas de protección y fomento que la Ley establece sólo cobran sentido si, al final, conducen a que un número cada vez mayor de ciudadanos pueda contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo.»

En congruencia con estas afirmaciones nos encontraremos con la obligación de los titulares de los bienes culturales de permitir la visita pública al menos durante un período determinado de tiempo, como veremos más adelante. Pero conviene indicar algo desde el principio: parte de la doctrina científica estima que este derecho de visita es una manifestación del derecho de acceso que contempla el artículo 46 del texto constitucional y que, por lo tanto, se configura como un derecho subjetivo que puede ser exigido por los ciudadanos ante los Tribunales. De hecho se configura una auténtica acción pública en el artículo 8.2 de la Ley. Pero es que debemos ir más allá: aunque no se hubiese contemplado tal acción pública, la defensa del derecho de visita seguiría siendo igualmente exigible, como derivado del citado artículo 46 (41). Secundamos esta idea desde el momento en que es la lógica consecuencia de lo comentado más arriba con respecto a los derechos que sobre el patrimonio cultural reconoce nuestro texto básico.

Llegados a este punto es preciso que realicemos algunas referencias al régimen jurídico que, con carácter general, contempla la Ley de Patrimonio Histórico español (LPHE) para el patrimonio cultural. Para ello es necesario que tengamos en cuenta que el régimen que se establece en esta norma no es único. Se distinguen varios tipos de bienes culturales. Por un lado, se habla de distintos patrimonios culturales según que el interés del bien a los efectos de su protección sea arqueológico, artístico, histórico, etnográfico, documental o bibliográfico. Por otra parte se diferencian los bienes según su titularidad: públicos, privados o de la iglesia católica.

Sobre la base de esta segunda clasificación no nos vamos a detener más que para realizar un breve comentario. La titularidad pública o privada de un bien no supone grandes diferencias en cuanto al régimen que la ley prevé para los bienes culturales. Es cierto que alguna hay; sin embargo para el tema que nos interesa veremos que la dificultad estriba en adoptar una postura previa en cuanto a la naturaleza del bien cultural, un tema que ya hemos tratado en este trabajo: si nos acogemos al carácter público del bien cultural habremos de concluir que las obligaciones que las leyes imponen a los titulares de los

(41) Ver ALEGRE ÁVILA, pág. 314.

bienes son simples limitaciones al derecho de propiedad en razón de su función social y que, por lo tanto, no hay lugar para una indemnización para el propietario por el uso público del bien (42).

El artículo 28.1 de la LPHE reconoce como categoría específica los bienes de la Iglesia católica. El Preámbulo del Acuerdo del 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede aclara que «... el patrimonio histórico, artístico y documental de la Iglesia sigue siendo parte importantísima del acervo cultural de la nación, por lo que la puesta de tal patrimonio al servicio y goce de la sociedad entera, su conservación y su incremento, justifican la colaboración de Iglesia y Estado».

El artículo XV completa esta declaración: «La Iglesia reitera su voluntad de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental, y concertará con el Estado las bases... con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar este patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, de facilitar su contemplación y estudio...».

Estas afirmaciones, realizadas en 1979, son coherentes con lo que luego se expresará en la LPHE, así como con la teoría de que no importa tanto la titularidad del bien como su carácter de cultural, característica que conduce a la delimitación del derecho de propiedad. También observamos que se justifica el Acuerdo por la puesta a disposición de los bienes del patrimonio eclesiástico al servicio de la comunidad para su conocimiento y disfrute. Es el germen del régimen jurídico del turismo cultural (43).

La primera clasificación a la que nos hemos referido más arriba es la contenida en el propio artículo 1 LPHE. Podemos dividirlos en (44):

- Los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, científico o técnico.
- Los bienes integrantes del patrimonio documental y bibliográfico.
- Los yacimientos y zonas arqueológicas.

(42) El artículo 28.3 de la LPHE afirma la imprescriptibilidad de los bienes culturales de titularidad pública. A diferencia de esta pacata declaración, la Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional, establece que los bienes de este patrimonio son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

(43) Este tratamiento que se otorga al patrimonio cultural eclesiástico se parece muy poco al que hemos visto que estableció la Segunda República que, recordemos, nacionalizaba los bienes de la Iglesia Católica, cediendo su uso a dicha Iglesia.

(44) Clasificación según ALEGRE ÁVILA, *op. cit.*, pág. 323.

- Los sitios naturales, jardines y parques, con valor histórico, artístico o antropológico.

O bien, y rastreando toda la Ley de principio a fin: patrimonio histórico, patrimonio arqueológico, patrimonio documental, patrimonio bibliográfico y patrimonio etnográfico. A su vez tampoco es igual el régimen jurídico de los bienes según sean muebles o inmuebles. También la LPHE distingue los distintos bienes en función de que hayan sido declarados Bienes de Interés Cultural (BIC) o incluidos en el Inventario General de Bienes muebles, o bien que tengan interés cultural pero que no pertenezcan a ninguna de las categorías anteriores.

A nadie se le oculta la dificultad de jugar con todas estas clasificaciones que, además, se entrecruzan. Si realizamos un esfuerzo de simplificación nos encontraremos con una serie de patrimonios especiales que son el arqueológico, el etnográfico, el documental y el bibliográfico con un régimen jurídico específico, pero en algunos casos semejantes al que podemos llamar general, y que se compondría de la distinción entre BIC, bienes inventariados y el resto de los bienes, con independencia de su carácter mobiliario o inmobiliario.

Entre los bienes inmuebles, que, dicho sea de paso, son los que más atención reciben en la regulación legal (45) se encuentran algunas categorías que, por sí mismas, se convierten en BIC. Son los contenidos en el artículo 15 LPHE: monumentos históricos, jardines históricos, conjuntos históricos, sitios históricos y zonas arqueológicas. Las Comunidades Autónomas han regulado sus propias clases de bienes inmuebles, que en general no se distinguen apenas de las señaladas aquí (46).

Los bienes muebles no se definen en la LPHE, por lo que habrá que estar a lo que disponga el Código civil. A su vez, caben los siguientes tipos de muebles: bienes muebles declarados de interés cultural, bienes muebles inventariados y los demás bienes muebles.

Como venimos diciendo, la más importante distinción de régimen jurídico dentro del patrimonio histórico la constituyen la que se realiza entre los BIC y los bienes inventariados.

Los BIC pueden ser muebles o inmuebles. Requieren una declaración expresa de la Administración Pública competente, salvo algunos casos en que han sido declarados como tales ya directamente en

(45) Estatal y de las Comunidades Autónomas.

(46) Algunas Leyes autonómicas han incluido algunas categorías nuevas pero que no dejan de ser variantes de las señaladas. Por ejemplo, el Parque arqueológico en la Ley de 3 de julio de 1990, de patrimonio cultural vasco.

las Leyes; en este último supuesto se encuentran: las manifestaciones de arte rupestre (art. 40.2), los inmuebles que contengan archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal (art. 60.1), y los bienes declarados histórico-artísticos según la legislación anterior (Disposición adicional Primera) (47).

La declaración de un bien como BIC supone el surgimiento de una serie de obligaciones para los titulares de los mismos (art. 13 LPHE).

- Debe permitir el acceso a los inspectores de la Administración Pública competente en materia de patrimonio cultural.
- Permitir el acceso a los investigadores adecuadamente acreditados.
- Abrir el BIC a la visita pública al menos cuatro días al mes en un horario previamente determinado por la Administración cultural competente. Esta visita se realizará en condiciones de gratuidad por los nacionales españoles (R.D. 11/1986. D.A. cuarta) (48). La obligación de visita pública podrá ser dispensada por la Administración cultural competente atendidas las distintas circunstancias de cada caso (49).

Los bienes inventariados son la segunda de las grandes clase que contempla la LPHE y que conducen a un régimen jurídico distinto de

(47) La declaración de un Bien de Interés cultural requiere un procedimiento largo y complejo que viene regulado en el R.D. 111/1986, de 10 de enero, que desarrolla parcialmente la LPHE. La tramitación y declaración de los BIC corresponde a las Comunidades Autónomas, salvo en el caso de los bienes que estén adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado. Una vez declarados, los BIC se inscriben en un registro que gestiona cada Comunidad Autónoma, y de este hecho se da comunicación al Registro General de BIC que se encuadra en la Administración del Estado. Fue necesaria una Sentencia del Tribunal constitucional, la 17/1991, de 31 de enero, para que el sistema fuese tal y como hemos descrito, ya que hasta ese momento la declaración de todo tipo de BIC correspondía siempre al Estado, quedando las Administraciones autonómicas relegadas a la tramitación del expediente.

(48) La gratuidad de la visita que afecta tan sólo a los nacionales españoles puede resultar atentatoria con los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea. Por otra parte, cada Comunidad Autónoma ha regulado el régimen, lucrativo u oneroso, de las visitas a los BIC, por lo que esta gratuidad sólo afecta *a priori* a los BIC gestionados por la Administración estatal. En fin, hasta el año 1994, en el que se produjo una modificación del reglamento que desarrolló la LPHE, el horario mínimo de visita era de cuatro horas al día y cuatro días al mes como mínimo; actualmente se mantienen los cuatro días al mes, porque así lo dice el artículo 13 LPHE, pero el horario y calendario concreto se fija por la Administración competente (normalmente la de la Comunidad Autónoma).

(49) Por un tiempo determinado o indefinido. En el primer caso, por regla general, cuando es preciso realizar obras de conservación del bien. En el segundo, cuando esa conservación exija la ausencia de visitantes o su reducción drástica (cueva de Altamira o caverna de Tito Bustillo), o bien porque la visita es imposible sin afectar a la intimidad de las personas (cuando vivan en el edificio declarado BIC).

los BIC, pero que, como el de éstos, va a suponer un verdadero régimen estatutario que define el conjunto de derechos y obligaciones de los titulares de derechos reales sobre los mismos. Estos bienes sólo pueden ser muebles, no teniendo acogida los inmuebles en esta categoría.

La tramitación y declaración de la inclusión de un bien mueble en el Inventario General responde a los mismos principios que en el caso de los BIC. Una vez declarados vienen a manifestarse obligaciones parecidas para los titulares de los bienes: inspección por parte de los organismos competentes, acceso de los investigadores, etc. Ahora bien, no existe la obligación de permitir la visita pública; ésta se sustituye por la de prestarlos a exposiciones temporales que se organicen por los órganos públicos competentes en materia de patrimonio cultural. La obligación de préstamo no alcanza a más de un mes por año (art. 26.5 LPHE) (50).

Sin embargo, el deber de admitir visitas no es el único que tienen los propietarios de los bienes culturales. El régimen jurídico del patrimonio cultural influye de manera decidida en la actuación de los poderes públicos en muchos de sus ámbitos de competencia. La LPHE enumera ciertas intervenciones de estos poderes en relación con los bienes culturales que no sólo marcan un límite a los derechos de los titulares de los mismos, sino que también suponen una limitación a la actuación de esos mismos poderes en otros sectores de la vida social. Las actuaciones protectoras que configura la normativa que estamos estudiando tienen como objeto la conservación del patrimonio histórico para que pueda ser disfrutado de las generaciones presentes y futuras.

(50) Como hemos dicho para el caso de los BIC, las Comunidades Autónomas pueden legislar sobre el uso de los bienes, y algunas lo han hecho, por lo que puede haber variantes (de hecho las hay) entre los distintos territorios y las obligaciones que incumben a los titulares de los bienes inventariados. Por otra parte, el límite de un mes como máximo, convierte una cesión por un tiempo mayor a una exposición en un posible negocio para el titular de la obra de arte; en realidad, para eso están previstas las medidas de fomento de los bienes culturales. El turismo cultural puede ser una medida insustituible para financiar la conservación del bien y lograr que éste pueda ser disfrutado por los ciudadanos con un mínimo gasto para los poderes públicos: cobrar una entrada por visitar un monumento o un museo puede ayudar a sufragar los gastos que genera la propia exposición, el desgaste por el número de visitantes, o bien servir para pagar el precio que haya pedido el propietario de un cuadro para que su exposición se prolongue durante un tiempo mayor del que está obligado normativamente. También, el turismo cultural puede promover que sean las instituciones privadas las que permitan la visita del bien durante un tiempo prolongado o bien organicen exposiciones, ya que puede suponer un buen negocio para ellas. De este tema hablaremos en la última parte de nuestro trabajo.

Planeemos un poco sobre estos instrumentos. Su conocimiento es imprescindible si tratamos de elaborar un conjunto práctico de medidas turísticas, ya que los instrumentos de protección van a incidir no sólo en la frontera de lo que se puede o no hacer sino incluso en si se puede explotar el objeto turísticamente.

Un instrumento característico de este tipo de bienes es el de la limitación del comercio, tanto exterior como interior. Se prevé incluso la existencia de derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración cultural competente (51). No abordaremos su estudio en este trabajo, ya que en poco afecta al régimen jurídico del turismo cultural.

Más importante a nuestros efectos es el artículo 36.1 que fija en su punto primero el deber de conservación, mantenimiento y custodia, que incumbe al titular del bien. El fundamento de esta obligación está en el derecho de acceso a la cultura que se contiene en el artículo 44 de la Constitución (52). Esta conservación supone su «mantenimiento con un estado compatible con el interés público que tiene», es decir, con su valor cultural (53). En el caso de que este deber no se cumpla de forma voluntaria, la Administración competente en el ámbito cultural tiene el deber de intervenir. Esta intervención está prevista para los BIC, los bienes inventariados y el patrimonio documental bibliográfico (art. 36.3 y 52.2 LPHE); en los demás casos aunque no se mencione expresamente esta intervención debe presumirse, está implícita en el deber de garantizar la conservación y disfrute del patrimonio cultural.

Como paso previo a la intervención administrativa, ha de existir una labor de inspección. Esta función inspectora se atribuye a la Administración cultural en la LPHE (54). Ahora bien, tal y como se dice por algunos autores, la inspección limitada al organismo cultural puede ser insuficiente o limitada. Pensemos en efecto que desde el punto

(51) El alto valor económico que pueden llegar a alcanzar algunos de estos objetos permite escasas intervenciones de los poderes públicos. Por esto, el turismo puede ser una fuente alternativa que garantice un cierto beneficio a los titulares de los mismos, que haga que no les resulte interesante su enajenación.

(52) Así se manifiesta ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, en *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Ed. Cívitas, Madrid, 1992, pág. 271.

(53) ALONSO IBÁÑEZ, *op. cit.*, pág. 274. Se plantea aquí el problema de la declaración de ruina de la legislación urbanística. El asunto se reconduce más bien a un caso de búsqueda de financiación; para que un bien cultural no se declare en estado de ruina, debe rehabilitarse.

(54) Función inspectora en la LPHE: art. 26.6.a) para los bienes inventariados; art. 13.2 y 52.3 para los BIC y el patrimonio documental y bibliográfico; art. 42.1 para el arqueológico.

de vista cultural puede ser suficiente el estado de conservación de un monumento, pero no serlo desde el aspecto de su disfrute por los ciudadanos; es en este punto donde despegue el turismo cultural. La LPHE y todas sus equivalentes autonómicas se refieren a la conservación del bien como tal, pero sin pensar en el objetivo que la propia ley marca como principio general, que es, como sabemos, el disfrute del patrimonio. Es el ámbito turístico el que debe ocuparse de otorgar al bien un valor cultural añadido que permita su explotación turística, para lo cual hay que ir más allá de la mera conservación. Esta valor añadido es el del turismo cultural. Por esto podemos afirmar que no está de más buscar apoyos fuera de la LPHE que contemplen facultades inspectoras distintas a la protección del patrimonio histórico pero que redunden en un beneficio. La inspección turística es la que podría ocuparse del cumplimiento de un plan determinado para el patrimonio cultural, y no se ocuparía tanto de la conservación estructural del bien como del valor añadido que ese planeamiento turístico le ha otorgado.

Desde luego esta función social del bien en ningún caso debe de resultar en perjuicio de la propia conservación del bien. Aunque es de lógica, ya nos lo dice el artículo 36.2 LPHE, que impone un deber negativo: no se pueden usar estos bienes en forma tal que se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación.

Para ello, y sin ser exhaustivas se imponen unas restricciones que inciden en cualquier plan turístico que pueda aprobarse. La prohibición de publicidad comercial, cables, antenas y otras semejantes en monumentos y zonas arqueológicas (art. 19 y 22.2); construcciones que alteren o perturben la contemplación del bien (art. 19.3); alteraciones en temas urbanísticos que afecte a conjuntos o sitios históricos y zonas arqueológicas.

Junto a éstas nos encontramos con prohibiciones relativas, que pueden ser removidas por la Administración cultural competente: cambio de uso de los BIC o bienes inventariados (art. 36.2); cualquier tipo de tratamiento que se quiera dar a los BIC (art. 39.1); obras que puedan afectar a los monumentos o jardines históricos o a su entorno (art. 19); colocación de algunos rótulos o señales (art. 19); remociones de terreno en lugares próximos a estos bienes (art. 2.1). En este grupo de limitaciones encontramos algunas de ellas que pueden removerse para la utilización turística del objeto: la colocación de un sistema de señales o rótulos explicativos o la creación de oferta turística complementaria cerca del lugar del bien (55).

(55) Pensemos, por ejemplo, en la creación de un centro de interpretación cerca

Claro está que quien puede autorizar el levantamiento de algunas de estas prohibiciones es el órgano competente en materia de conservación de patrimonio, con lo que la Administración turística se convierte en el motor que tendría que poner en marcha el disfrute del bien, pero con la oportuna licencia, lo que obliga a una coordinación perfecta dentro de las distintas actuaciones administrativas. Estas actuaciones turísticas, por otra parte, podrían ser llevadas a cabo por la propia Administración en solitario o bien contando con el apoyo de los actores privados interesados (56).

Dentro de las medidas que inciden de forma patente en la planificación turística de los bienes culturales encontramos una serie de previsiones urbanísticas que es interesante recordar. El artículo 20.1 se refiere al Plan Especial como instrumento de ordenación y protección integral de los Conjuntos Históricos, Sitios Históricos o Zonas Arqueológicas. El Plan es de elaboración obligatoria para el Ayuntamiento y requiere el informe favorable de la Administración cultural competente. El Plan especial no puede excusarse con la existencia de un planeamiento general o de otro contradictorio con las necesidades actuales de protección del bien. Ahora bien, no sólo es un instrumento de protección del bien, es también un mecanismo para la ordenación del mismo y su entorno; esto es, un adecuado instrumento de turismo cultural a pequeña escala, ya que en él se establecerán los usos posibles, los criterios de conservación de fachadas e instalaciones, las áreas de rehabilitación integrada para la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas (57).

de un yacimiento arqueológico, o el aprovechamiento de un sendero para la visita a un determinado conjunto histórico que se puede combinar con un paseo por un paraje natural. Obviamente habría que crear un sistema de señalizaciones.

(56) La Administración Pública tiene la facultad de intervenir directamente para la protección del bien (art. 36; 20.4; 23.2; 37.3 LPHE), pero la cosa se pondría difícil en la intervención coactiva sobre los titulares de derechos reales sobre el bien con la finalidad de su explotación turística, aunque, desde luego, cabrían algunas medidas coactivas sobre la base de la función social del bien como objeto portador de un valor cultural. Nada impediría, por ejemplo, la expropiación, pero sería un mal modo de empezar, ya que el valor económico de estos bienes puede llegar a ser enorme.

(57) Entre tales actividades no es la menos importante la que afecta a la explotación turística del bien. Por otro lado, el ya antiguo texto de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, incluía diversos instrumentos de ordenación y protección de los bienes culturales: el art. 68.2.c) decía que el Plan Director Territorial incluía «las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del Patrimonio Histórico»; el art. 72 también contemplaba para el caso del Plan General la defensa de los elementos naturales y de los conjuntos urbanos e históricos; el art. 84.1 hablaba del Plan Especial que se podía aprobar, en congruencia con la LPHE;

VI. PATRIMONIO CULTURAL: FOMENTO Y GESTIÓN TURÍSTICA

1. Fomento del patrimonio histórico

«Las condiciones necesarias para que sea posible el derecho fundamental de acceso a la Cultura, a cuyo establecimiento están vinculados todos los poderes públicos por mandato constitucional, abarcan (sic) en primer término a la financiación de la conservación del Patrimonio Histórico» (58).

Las Administraciones Públicas son el motor de esa financiación mediante medidas de fomento, ya que es la propia Constitución la que encomienda esta tarea a los poderes públicos. Estas medidas pueden ser directas, invirtiendo los créditos preciso en los bienes culturales, o indirectas, mediante la adopción de medidas que contribuyan a que la entrega del dinero por parte de los particulares financiando la protección del patrimonio cultural resulte económicamente rentable. Estas medidas, a la larga, resultarán también socialmente rentables.

Puede definirse la actividad de fomento como aquella «cumplida por los poderes públicos en orden al auxilio, incentivo o cooperación de las actividades de los particulares, actividades que... presentan... un marcado interés público, interés que, sin embargo, no llega al extremo de provocar la declaración de las mismas como servicio público...» (59).

Estas medidas de fomento que benefician en un primer plano a los particulares que realicen inversiones en los bienes culturales tienen como finalidad principal la rentabilidad social del patrimonio cultural, provocando un ahorro en las arcas públicas, mediante la compensación a los beneficiarios de las cargas que supone ser titular de

el art. 138 decía que «las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional, habrán de armonizar con el mismo...» o bien que «...en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicas o tradicionales... no se permitirá que la situación, masa, altura, de los edificios, muros y cierrres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo; el art. 246 : «Los Ayuntamientos y los organismos competentes podrán también ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidos en plan alguno de ordenación»; en este mismo artículo se preveía que si el gasto excede del deber de conservación, se hará con cargo al presupuesto de la Entidad.

(58) ALONSO IBÁÑEZ, op. cit., pág. 382.

(59) ALEGRE ÁVILA, op. cit., pág. 439.

un bien cultural; cargas entre las que se encuentra la visita pública en muchos casos, así como las limitaciones que pueden imponerse por interés turístico, algunas de las cuales ya hemos ido viendo.

En definitiva se trata de que no sea tan sólo la financiación pública la que invierta sus fondos en la conservación del patrimonio. Es imprescindible que la inversión privada participe de este proyecto común. Ahora bien, como tal inversión no suele ser altruista, se hace necesario que se le ofrezcan a los posibles inversores beneficios económicos que les hagan atractivas la citadas inversiones. El cauce principal de una rentabilidad directa la vamos a encontrar en una adecuada política de turismo cultural, como veremos más adelante en este trabajo. Sin embargo, no ha sido esta la vía utilizada hasta ahora por el poder público; éste se ha decantado por el empleo de la política fiscal, que es la que vamos a citar ahora de forma somera.

Las medidas de fomento previstas por la LPHE son la preferencia en el acceso al crédito oficial, el llamado 1% cultural y las normas de carácter fiscal.

Para dar prioridad a los inversores privados o los titulares de bienes culturales en el crédito cultural las Administraciones Públicas pueden establecer con las entidades crediticias que estimen oportunas las condiciones para disfrutar de los posibles beneficios que se puedan conceder. Esto es, la necesidad de concertar convenios con las entidades del sistema financiero (60).

El llamado 1% cultural consiste en que el presupuesto de cada obra pública deberá incluir una partida equivalente como mínimo al 1% de los fondos que sean de aportación pública o bien sobre el total en el caso de que la obra se construya y explote sin la participación financiera del Estado. Esta partida financiará trabajos relacionados con el patrimonio histórico español (61).

Por último, quedan los beneficios fiscales. Alguno de ellos viene citado en la propia LPHE (62); sin embargo, su concreción, junto a algunas otras exenciones fiscales, se contempla en la normativa reguladora de cada tributo (63).

(60) Art. 67 LPHE.

(61) Art. 68 LPHE.

(62) Arts. 69-73 LPHE.

(63) Podemos distinguir:

— Tributos locales: la Ley de 28 de diciembre de 1988, reguladora de las Haciendas Locales contiene una exención para los bienes culturales integrados en zonas

Sobre este régimen fiscal de fomento de las inversiones en materia cultural no podemos olvidar que el propio artículo 73 LPHE prevé la posibilidad de que el pago de la deuda tributaria pueda realizarse mediante entrega de bienes que formen parte del patrimonio histórico y que sean bienes de interés cultural o inventariados.

Todas estas medidas son realmente encomiables pero insuficientes. Sobre todo porque las condiciones que exigen las normas de los impuestos son complejas y dejan a veces determinadas inversiones fuera de los beneficios. Por otra parte, este tipo de medidas puede llevar a una entidad privada a que invierta en bienes culturales como medida de desgravación, con lo cual en muchos casos el bien perderá su rentabilidad social, ya que el fin perseguido no será el bien en sí mismo, sino otro muy distinto.

En realidad, las medidas fiscales sólo son efectivas para aquellos casos en que se trate de entidades o personas que deseen invertir en este tipo de bienes de forma directa. Los beneficios fiscales les ayudarán en sus inversiones, pero no les motivarán suficientemente para invertir si previamente no se tenía tal intención.

Hay que tener presente que los bienes culturales son por sí mismos capaces de resultar rentables económicamente además de socialmente, es decir, pueden producir ingresos al titular del bien, a quien lo presente al gran público mediante una oferta adecuada. Y esta oferta no puede ser otra que la turística. A su vez, el turismo puede servir como acción para que se asegure la defensa del patrimonio cultural.

arqueológicas y en sitios y conjuntos históricos, siempre que cumplan una serie de condiciones que se enumeran en la propia Ley.

— Tributos estatales. Sin ánimo de exhaustividad, sino tan sólo ilustrativo, podemos citar:

a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 18/91, de 6 de junio): contempla deducciones en la cuota cuando se produzcan inversiones en la adquisición de bienes culturales o bien en la reparación o difusión de tales bienes (art. 78.4). Nos interesa destacar que esta deducción es posible también cuando se invierte en la difusión o exposición del bien cultural; es una medida que puede favorecer la explotación turística del bien.

b) Impuesto sobre el Patrimonio (Ley 19/1991, de 6 de junio): incluye como exenciones los bienes de interés cultural o los inventariados siempre que cumplan con unos requisitos allí previstos. También afecta la exención a determinados objetos de arte y antigüedades (art. 4).

c) Impuesto sobre el valor añadido (Ley 37/1992, de 28 de diciembre): declara exentas las prestaciones de servicios relacionadas con bibliotecas, archivos, las visitas a museos, galerías de arte, pinacotecas, monumentos, lugares históricos, la organización de exposiciones, etc. (art. 20.14). Asimismo contiene todo un capítulo dedicado al régimen especial de los bienes usados, objetos de arte, antigüedades y objetos de colección.

Tenemos que abandonar la vieja idea de que el turismo degrada el patrimonio histórico, siempre y cuando la explotación del bien sea la correcta, la que exijan las necesidades del objeto a proteger y disfrutar. Ciertamente el olvido de lo histórico ha hecho que durante mucho tiempo se haya perdido una parte de esa Historia que *«se nos ha ido por una mala política turística, que ha arrasado el litoral a costa de construir bloques y bloques de edificios, de hoteles, de apartamentos, etc., sin tener en cuenta el impacto medioambiental que acarrearía, y por una mala política de vivienda... fomentando una construcción indiscriminada con exenciones fiscales que se negaban a otros sectores, como el Patrimonio Histórico»* (64).

Frente a la opinión de que el turismo es un fenómeno que degrada el patrimonio, acompañada de una visión meramente contemplativa del mismo, de una actitud pasiva *«hoy día, el turismo aparece como un nuevo mecenas capaz de financiar los elementos más singulares de nuestro Patrimonio Histórico. El turismo tiene que ser utilizado como un estímulo directo en el marco de una política de conservación activa del Patrimonio Histórico desde el momento en que lleva en sí mismo implícita una capacidad de financiación nada despreciable»* (65). Así, y sin necesidad de ir muy lejos, pensemos en los ingresos que se producen cuando se cobra por la entrada en el bien que visitamos.

Ahora bien, no se nos puede olvidar que también existen supuestos en que la conservación del bien es incompatible con los usos turísticos. En estos casos debe impedirse la afluencia de público, limitando el acceso a los investigadores, porque, en otro caso, podemos perder el bien de forma irremisible. Habríamos abandonado en este caso el turismo cultural en favor de la conservación del bien; el acceso al bien se limitaría a un derecho individual.

La conferencia mundial que se celebró en Méjico en 1982 sobre políticas culturales se refirió al patrimonio cultural de un pueblo como comprensivo de *«las obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan sentido a la vida, es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo; la lengua, los ritos, las creencias, los lugares y*

(64) ALONSO IBÁÑEZ, *op. cit.*, pág. 384. Debemos tener siempre presente que la política que se siga en sectores tales como la vivienda, el turismo, el medio ambiente, indirectamente van a condicionar la política de conservación del patrimonio cultural.

(65) ALONSO IBÁÑEZ, *op. cit.*, pág. 389.

monumentos históricos, la literatura, las obras de arte y los archivos y bibliotecas» (66).

Hasta este momento hemos estudiado el marco jurídico en el que se desenvuelve el patrimonio cultural y lo hemos hecho desde un exclusiva óptica, la del turismo. La unión de estos dos órdenes nos ha conducido de la mano al área de lo que hoy en día se denomina por los distintos medios de comunicación de nuestro entorno como turismo cultural. No encontramos con la escasa regulación que nuestros textos normativos dedican a este área, de hecho más bien ninguna. Se trata de un hecho que se mueve al margen de lo normativo. Llegados a este punto debemos preguntarnos cómo se gestiona este turismo cultural.

A lo largo de este texto nos hemos referido en varias ocasiones al hecho de que el turismo cultural no debe ser considerado como un mal para la protección de ese patrimonio, sino que, bien planteado, puede contribuir a su desarrollo y conservación, mediante la generación de ingresos que pueden ser reinvertidos en el propio bien cultural o en otro que lo necesite más y que no pueda generar tales ingresos porque no pueda ser visitado por el gran público (67).

Una expresión más metafórica de esta idea es la siguiente: *«...Las viejas piedras pueden dar beneficios. Nuestros 40.000 monumentos clasificados son 40.000 pozos de petróleo»* (68).

La Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 14 de abril de 1976 insistía ya en ese año en la intervención conjunta de los Ministerios que se relacionan con el patrimonio cultural: el urbanismo, la vivienda y el turismo. Se suele insistir en la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiación alternativa o complementaria de la pública ya que esta siempre resulta insuficiente. Se trata de recuperar la antigua figura del mecenazgo.

En la reunión de Messina de 1988 se dijo que el mecenazgo *«puede llegar a ser una parte integrante e institucional de la política*

(66) CAMPILLO GARRIGÓS, Rosa. *La gestión y el gestor del patrimonio cultural*. Ed. KR, 1998, Murcia, pág. 23.

(67) A modo de ejemplo, Miguel Ángel CATILLO OREJA en un artículo titulado *«Las Administraciones Públicas y la conservación del Patrimonio Histórico»* dentro de la obra colectiva *«Mecenazgo y conservación del patrimonio histórico: reflexiones sobre el caso español»*, afirma que hay que fomentar el turismo alternativo ayudando al sostenimiento de oficios en trance de desaparición, combatiendo el paro y la despoblación, rentabilizando el sistema mediante la coordinación de las inversiones en planes de ocio y turismo alternativo (pág. 61).

(68) Michel COLLARDE en *La Vanguardia* de 15/8/1990, citado por Rosa Campillo Garrigós en pág. 99, *op. cit.*

de comunicación de las empresas, las políticas fiscales de exoneración deberían referirse no solamente al gran mecenazgo, sino estimular también a los pequeños y medianos donantes.»

En algunos casos se suele distinguir entre la figura del mecenazgo y la del patrocinio. Parece ser que el primero sería fruto de una actividad altruista, algo así como el arte por el arte, mientras que el patrocinio buscaría un beneficio alternativo, como la exoneración fiscal o bien la recuperación de lo invertido mediante la publicidad o la explotación turística del bien. Sea como fuere, en ambos casos se trata de una labor que va a repercutir de forma positiva en el bien cultural. Por otra parte, en ambos casos puede darse la explotación turística del bien: en un caso de forma gratuita, cobrando por el disfrute en el otro (69).

Lo que no puede olvidarse es que es toda la sociedad y no la Administración Pública la responsable de sostener los gastos que genera el patrimonio cultural. El turismo cultural es hoy por hoy el mejor sistema para mantener en pie ese deber social.

Sobre estas bases se pueden clasificar los bienes culturales atendiendo a su mayor o menor posibilidad de intervención de patrocinadores privados (70):

- Bienes que tienen una finalidad únicamente cultural y que son poco susceptibles de rentabilización económica: en estos casos la inversión será toda pública (murallas, vestigios, etc.).
- Bienes de los que podemos obtener alguna rentabilidad económica: en estos casos los poderes públicos puede participar con la iniciativa privada, bien mediante inversiones directas, bien mediante una política de subvenciones o política fiscal.
- Bienes con valor histórico o cultural con fácil utilización económica: aquí debería entrar de pleno el patrocinio, ya que se trata de un negocio para la empresa que lo lleve a cabo. Siempre, claro está, con el mayor respeto por el bien. En este punto tendría una importancia clave tanto la planificación pública como los poderes

(69) En palabras de un autor que reflexiona sobre este tema, Delfín RODRÍGUEZ RUIZ: [El mecenazgo privado debe promover] «el interés por problemas habitualmente desplazados o marginales, desde la recuperación de obras o conjuntos artísticos hasta la atención a los museos, siendo conscientes de que posiblemente resulte más atractivo meditar sobre el territorio, la población o el paisaje que sobre el edificio aislado, el público o la colección de un museo, con ser éstos últimos protagonistas imprescindibles en la conservación del patrimonio.» De la *Presentación* del volumen colectivo «Mecenazgo y conservación del patrimonio artístico: reflexiones sobre el caso español». Ed. Fundación Argentaria.

(70) Clasificación elaborada siguiendo la de Rosa CAMPILLO GARRIGÓS, *op. cit.*, págs. 110-111.

de inspección de las Administraciones competentes tanto en materia de patrimonio cultural como turística.

En definitiva, el turismo cultural va a ser un desencadenante de la conservación del bien. En primer lugar, nos encontramos con unas normas legislativas que contienen los principios de conservación del bien; esta normativa debe ser desarrollada y controlada en su aplicación por la Administración cultural competente. En segundo lugar, hay que buscar medios de financiación del bien; este fin unido al derecho al disfrute del patrimonio cultural que se contiene en la Constitución nos lleva a la idea del turismo cultural: el propio disfrute al tiempo que hace real un derecho de los ciudadanos contribuye a dar solución al problema de la conservación del patrimonio cultural. Este aprovechamiento turístico del bien podrá ser realizado por la iniciativa pública o privada (el mecenazgo o patrocinio (71)), según las posibilidades del bien. Para que ambas iniciativas guarden coherencia es preciso que los poderes públicos hayan realizado una planificación adecuada mediante los instrumentos que ya existen hoy en día y que van a ser principalmente los de ordenación del territorio, lo que a su vez provocará la necesidad de una adecuada dirección entre las distintas ramas de las Administración que pueden incidir sobre ese territorio.

Esta planificación del turismo cultural debe integrarse en el plan turístico de una Comunidad Autónoma, y no puede realizarse de forma aislada. Frente al turismo típico de sol y playa comienzan en nuestro país a encontrarse algunos tímidos intentos tales como el del Camino de Santiago o la exposición sobre las Edades del Hombre. El turismo cultural va a ser una alternativa de calidad para cuando se agote el potencial de ese turismo incontrolado que se generó en los años sesenta en la costa mediterránea principalmente. Pensemos que una playa se distingue poco de otra y acaba provocando un cierto hastío, frente a la diversidad del turismo cultural, ya que no es lo

(71) En otros países europeos, la financiación privada es algo más frecuente que en el nuestro. En Francia se creó en 1978 el Consejo Superior del Mecenazgo, para la financiación conjunta Estado-empresas. En el Reino Unido existe una gran cantidad de instituciones privadas de mecenazgo: *The National Trust* es la entidad no lucrativa más importante de Europa. En Italia, se ha creado en 1997 la Sociedad Italiana de Bienes Culturales, con participación pública y privada. En Alemania se potencia el mecenazgo mediante una adecuada política fiscal. Por fin, en los Estados Unidos de Norteamérica la iniciativa pública es mínima. (Datos extraídos de CAMPILLO GARRIGÓS, *op. cit.*, págs. 112-114). En España la inversión privada en el área no es muy satisfactoria; según la misma autora (pág. 130), y sobre la muestra de una encuesta realizada por *Andersen Consulting*, el patrocinio empresarial se produce en mayor medida en el sector de la pintura (29,66 %) y en menor en el de la arqueología (0,46 %).

mismo un monumento que otro. España ofrece un riquísimo panorama en materia de patrimonio cultural (72).

Para que esto sea posible es precisa una política turística integral que integre los distintos recursos de un territorio. Esta es la política que tiene que elaborar la Comunidad Autónoma. Esta política turística en el ámbito cultural debe implicar de forma decidida a las empresas privadas.

2. Gestión del patrimonio cultural

Analicemos someramente las fases por la que podría pasar la realización un proyecto de turismo cultural.

La primera fase es la de la *iniciativa*. En nuestro país, hasta que se genere una cultura empresarial proclive a ello, la iniciativa corresponde a las Administraciones Públicas. Como se trata de turismo, es la de la Comunidad Autónoma. Se creará un foro que aglutine a los representantes de los poderes públicos, a los sectores empresariales y a los actores sociales participativos tales como asociaciones de consumidores o ciudadanas.

La elaboración de un proyecto de Plan Turístico Integral corresponde a la Administración Pública. En este Plan se integrará un apartado específico para el turismo cultural, que contendrá proyectos concretos y materialmente realizables. Se discute el Plan en el foro creado y se pasa a la fase de aprobación y aplicación.

En el caso del turismo cultural, nos encontraríamos ahora con la fase de *elaboración de proyectos*. El proyecto puede ser elaborado tanto por las empresas privadas afectadas como por la Administración Pública que mejor pueda encargarse del mismo (puede ser la Comunidad Autónoma, la municipal, la comarcal, etc.). En todo caso hay dos requisitos que deben cumplirse siempre: el proyecto desde su inicio debe de estar vigilado por los expertos de la Administración Autónoma, y la elaboración y ejecución del proyecto debe estar a cargo siempre de personal especializado (73).

(72) En 1994 había declarados 9.388 BIC (CAMPILLO GARRIGÓS, Rosa, *op. cit.* pág. 93).

(73) Antón G. CAPITEL de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid nos cuenta varios casos, de los que tomaremos dos, que nos sirven para ilustrar lo que puede suceder en ausencia de control o de buenos técnicos. El primero nos narra la historia de un indiano que, a su retorno a Asturias, quiso que se construyese una nueva plaza derribando las casas cercanas a la Catedral de Oviedo, algo que se hizo, ya que la financiación corría a cargo del indiano, a pesar de todas las protestas de los técnicos. Otro caso es el de la Mezquita de Córdoba: un funcionario del Estado, que no

En lo que toca a estos requisitos, el primero es fácil de comprender; la Administración competente en ambas materias, la turística y la cultural, es la autonómica, que en ningún caso debe obviar sus responsabilidades sobre la elaboración y ejecución de un proyecto empresarial, que además afecta a bienes culturales especialmente protegidos. También es la garante última de los estándares de calidad exigidos. El segundo requisito, el del personal especializado es donde suelen «patinar» nuestras Administraciones Públicas, que andan escasas del mismo. Lo mismo les sucede a las empresas privadas que no desearán contar con personal permanente de estas características en su plantilla. La elaboración y ejecución del proyecto por personal especializado en la gestión del patrimonio cultural es un deber incuestionable ya que en otro caso se puede producir un daño irreparable (74).

Dentro de la fase de elaboración de proyectos concreto distinguiremos los siguientes pasos:

- Estudio preliminar.
- Estructura organizativa del proyecto, plazos, costes, recursos a emplear, estándares de calidad.
- Control de resultados.

En el estudio preliminar se fijarán los objetivos iniciales de lo que se pretende hacer *exactamente* con el bien cultural sobre el que va a recaer el proyecto. Se trata seguidamente de realizar los estudios de viabilidad del aprovechamiento turístico del bien, el coste, medios de financiación, estudios del mercado turístico, de rentabilidad, etc.

pertenecía al área de administración de monumentos, se empeñó en promover la retirada de la Catedral cristiana para conseguir la forma original de la Mezquita; el Inspector General de Monumentos del Estado consiguió frenar el proyecto al convencer a todos de que se trataba de un disparate (págs. 37-38, *Mecenazgo y patrimonio arquitectónico: una relación polémica*, en el vol. col. «Mecenazgo y conservación del patrimonio artístico: reflexiones sobre el caso español»)

(74) La dificultad radica en la falta de titulaciones oficiales en materia de gestión del patrimonio cultural. Porque este personal ha de estar compuesto tanto por los expertos en materia turística como por profesionales, no sólo en materia cultural, sino en su gestión, lo que no es necesariamente lo mismo. Afortunadamente, la titulación de técnico de turismo ya está en fase de incorporarse a las Universidades. Para formar profesionales en gestión del patrimonio cultural no es preciso una carrera universitaria, pero sí una formación oficial de algún tipo, ya que lo que se está exigiendo es un cúmulo de conocimientos que no se encuentran en carrera alguna; podríamos aprovechar así algunas carreras universitarias que ya existen para complementarlas con un curso de postgrado o una preparación por el estilo. También debería ser incluido en los planes de formación de las Escuelas de turismo. Tampoco debemos olvidar que estamos en la fase de elaboración del proyecto: se requiere una formación universitaria; ahora bien, tanto en ésta como en la fase de ejecución se necesita la intervención de los llamados animadores socio-culturales.

Se trata de una fase clave dentro de la elaboración del proyecto, ya que de que se realice con exactitud y rigor va a depender el resultado obtenido (75). Según sean esos resultados se abandonará el proyecto o se continuará, fijando ya los objetivos finales, que pasarán a integrarse en la siguiente etapa de la elaboración del proyecto.

Esta segunda etapa es la de la fijación de la estructura organizativa del mismo. Es la que contiene el proyecto en el sentido estricto del término. Se fijan los objetivos definitivos del proyecto. Normalmente se trata de tres tipos de objetivos (76):

- Objetivos de aprendizaje: lo que el visitante puede comprender e identificar.
- Objetivos de comportamiento: los visitantes deben evitar el deterioro de los bienes culturales.
- Objetivos emotivos: se ha de conseguir que el visitante interiorice el valor del bien.

La elaboración precisa del inventario de recursos turísticos es otro de los componentes del proyecto en esta fase. Ahora bien, se trata de precisar más algo que ya debería de existir. En nuestra opinión, el plan global de carácter turístico que se debe realizar con carácter prioritario en una Comunidad autónoma o comarca, debe contener un inventario lo más exhaustivo posible de los recursos que pueden ser utilizados turísticamente. En un proyecto concreto, como el que nos estamos planteando, de disfrute de un bien cultural, el inventario de la zona ya existirá, pero habrá que concretarlo en el proyecto desde el punto de vista de la explotación que queremos proponer del bien en cuestión. Esto es, si queremos proponer un proyecto turístico sobre un yacimiento arqueológico no podremos olvidar el entorno de la zona, que nos puede servir para un recorrido turístico sobre los lugares que guarden alguna relación con la historia del yacimiento, bien la del propio descubrimiento bien la del asentamiento primitivo y la vida cotidiana de sus habitantes ya desaparecidos.

Por fin, en esta fase del proyecto hemos de plantear el modelo concreto de gestión turística que deseamos para el bien cultural sobre el que recae nuestra atención. Esta es una de las medidas clave para el éxito de nuestro proyecto, ya que afecta a la atracción de visitantes y a su comportamiento, es decir, a la cantidad y calidad. Sin ánimo de ser exhaustivos podemos destacar los siguientes elementos dentro de este modelo posible:

(75) Evidentemente, no es lo mismo realizar un proyecto para un monumento que para un yacimiento arqueológico.

(76) Según Rosa CAMPILLO GARRIGÓS, *op. cit.*, pág. 247.

a) Conocimiento de los visitantes: la importancia de fijar los objetivos concretos del diseño se traduce de una forma directa en el tipo de visitantes que esperamos que acudan. El estudio preliminar con los objetivos iniciales ya nos habrá indicado tanto el número como la condición de los visitantes que pueden acudir. Habrá que tener en cuenta: la actividad que va a desarrollar el visitante; la actitud ante el uso del entorno; la demanda de comodidades; la motivación principal para la visita.

b) El estudio anterior nos servirá para la zonificación del bien: no todos los visitantes responderán ante los mismos estímulos ni requerirán los mismos disfrutes del bien. Por ello es preciso zonificar el bien en función de los usos que haya que darle. Esta zonificación servirá a su vez para prever los corredores de visita dentro del propio bien (áreas de barrera) que conducen sutilmente a los distintos tipos de visitante, los senderos que deben ser señalizados, los distintos tipos de información que se requiera según las expectativas del público, etc. Se trata en realidad de un diseño a través de distintos tipos de filtros en función de los diferentes visitantes (77).

c) Diseño del flujo turístico: se trata de saber la capacidad de recepción de visitantes no sólo en el propio bien cultural objeto del proyecto, sino en el entorno, que puede verse dañado por una afluencia excesiva. Para ello es preciso un conocimiento general de la política turística de todo el territorio circundante.

d) Actores implicados: el proyecto, sobre todo en este momento, debe contar no sólo con la participación de los técnicos o de las Administraciones públicas o entidades privadas que lo vayan a gestionar, sino también con los habitantes del lugar. Estos tienen un conocimiento de la zona al que no se puede renunciar. Además, la ejecución del proyecto va a tener una gran influencia en la economía del lugar así como en el cambio que puede experimentar la vida de los lugareños.

e) Centro de interpretación (78): se debe crear un centro administrativo y gestor de todo el proyecto para que se ocupe de la fase de

(77) A nadie se le oculta que no es la misma la motivación de un grupo de escolares, que la de uno de universitarios estudiantes de historia del arte o que la de un conjunto de turistas en un viaje organizado. Rosa CAMPILLO GARRIGÓS, en su obra citada, pág. 263, nos dice que en la utilización turística de un yacimiento arqueológico, el 85% de los visitantes requiere actividades sencillas en el entorno del parque cultural, tales como bicicleta, paseos, etc.; el 14% desea una experiencia más profunda, por lo que habría que ofrecer un recorrido por áreas menos frecuentadas del yacimiento con explicaciones más científicas; para el 1% habría que establecer una actividad específica en un pequeño grupo.

(78) No es lo mismo un centro de interpretación de estas características que un ente gestor coordinado entre las distintas partes intervinientes en el proceso de elaboración. El centro de interpretación debe concebirse en el proyecto, pero su papel principal se desarrolla durante la ejecución, en el funcionamiento diario del sistema turístico

ejecución del mismo. En él se integrarán todos los medios humanos y materiales que sea precisos para el éxito de la empresa. Será desde este centro desde donde se planteen temas tales como los posibles cambios de zonificación, la participación de los habitantes de la localidad, la realización de las campañas informativas y de publicidad, la gestión de los recursos económicos, la preparación de los guías, la planificación de campo de las actividades a realizar, etc. (79).

Llegaríamos así a la última de las fases, la de *ejecución del proyecto*, o su puesta en funcionamiento. De esta parte solo vamos a destacar la necesidad de una buena campaña de información y comunicación (80). Es bueno crear una imagen diferenciada, no del bien cultural, sino del producto que se ofrece y que se ha generado en la elaboración del proyecto. La campaña publicitaria ha de ser creativa, de tal manera que se logre que el público aprecie lo que hay de diferente y positivo en el proyecto. Así, es preciso informar no sólo mediante un folleto divulgativo, sino de iniciar una campaña (81) que informe sobre los itinerarios señalizados, corredores turísticos, mapas, guías, existencia de personal especializado, actividades alternativas se-

articulado en el planeamiento. Este centro es el eje de la gestión del proyecto, y puede construirse con miembros de una o varias Administraciones Públicas o bien ser enteramente una gestión privada con control público. Otra cosa distinta es el ente cooperador que pueda crearse entre distintas Administraciones Públicas, que no se refiere tanto a la gestión como al impulso motor; tal es el caso del Real Patronato de la Ciudad de Toledo, creado por el Real Decreto 1424/1998, de 3 de julio, en el que bajo la premisa de ser Toledo uno de los principales conjuntos monumentales de España, y para fortalecer su desarrollo turístico y cultural, según dispone su Preámbulo, se establece una composición mixta en la que interviene un buen número de organismos públicos y privados entre los que se cuenta la Iglesia Católica.

(79) El proyecto *Territorio Museo* es un buen ejemplo de lo expuesto. Se trata de crear infraestructuras museísticas que den a conocer el arte, la historia, en general todo el patrimonio cultural de una zona. Está financiado en parte por el programa LEADER II de la Unión Europea. Por ejemplo, en Aragón este proyecto se empieza a implantar en la zona de las Cinco Villas; pero no está sólo, ya que según parece existen otros programas previstos para la comarca que pasarían por la formación de diversos centros de interpretación: centro de la muerte en la Edad Media, Ruta de los Oficios, Ruta Romana, Camino de Santiago, etc. (Información extraída del diario *Heraldo de Aragón*, de 17 de enero de 1999)

(80) No sólo se trata sólo de informar sino de comunicar, es decir, de recibir los flujos de información de los potenciales visitantes, lo que permitirá a los gestores del proyecto modificar los aspectos necesarios para la buena marcha del proyecto.

(81) Por poner un ejemplo de una campaña de concienciación, aunque no se refiera a un proyecto sobre un bien cultural concreto, nos podemos fijar en los programas documentales que se están emitiendo en el momento de la redacción de estas líneas por la TVE 2 bajo el título genérico de «Los grandes hombres de la egiptología»: se trata de un programa que consiguió el Gran Premio del Público en la Iª Muestra Internacional de patrimonio cultural, y que fue entregado en Santander en noviembre de 1998.

gún el tipo de visitante, centros de atención al público, medios audiovisuales, alojamientos, actividades alternativas en el entorno, etc. Todo esto es misión de una estrecha cooperación entre la Administración turística de la Comunidad Autónoma y, en su caso, la empresa privada que gestione el proyecto (82).

ANEXO LEGISLATIVO

Relacionamos a continuación las Leyes que se han utilizado para la elaboración de este trabajo.

LEYES TURÍSTICAS

- Ley 7/1988, de 1 de junio, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos, de las Islas Baleares.
- Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo del País Vasco.
- Ley 8/1995, de 18 de marzo, de ordenación del turismo en la Comunidad de Madrid.
- Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias.
- Ley 2/1997, de 20 de marzo, de turismo, de Extremadura.
- Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia.
- Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia.
- Ley 3/1998, de 21 de mayo, de turismo de la Comunidad de Valencia.

LEYES DE PATRIMONIO CULTURAL

- Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español.
- Ley 4/1990, de 11 de abril, de fomento del patrimonio histórico de la Región de Murcia.
- Ley 4/1990, de 30 de mayo, del patrimonio histórico de Castilla-La Mancha.
- Ley 7/1990, de 3 de julio, de patrimonio cultural vasco.
- Ley 1/1991, de 3 de julio, de patrimonio histórico de Andalucía.
- Ley 12/1991, de 14 de noviembre, de trabajos de dotación artística en las obras públicas y Caminos de Santiago, de la Comunidad Autónoma de Galicia.

(82) Como elemento de conjunción entre patrimonio histórico y turismo nos encontramos con una ley reciente como es la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón.

- Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán.
- Ley 6/1994, de 13 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de patrimonio histórico, de promoción sociocultural, de depósito legal de libros y deportes.
- Ley 8/1995, de 30 de octubre de 1995, del patrimonio cultural de Galicia.
- Ley 3/1996, de 10 de mayo, de protección a los Caminos de Santiago, de Galicia.
- Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de parques culturales de Aragón.
- Ley 4/1998, de 11 de junio, del patrimonio cultural valenciano.
- Ley 10/1998, de 9 de julio, del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.
- Ley 11/1998, de 13 de octubre, de patrimonio cultural de Cantabria.

Todas estas normas son las que estaban vigentes en el momento de cerrar este trabajo. Tras su finalización han aparecido algunas nuevas tanto en el ámbito del patrimonio cultural como en el turístico que no se han incluido.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, *«Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico»*, Ed. Ministerio de Cultura, Colecc. Análisis y Documentos nº 5. 2 vols., Madrid, 1994.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, *«El ordenamiento estatal del patrimonio histórico español: principios y bases de su régimen jurídico»*, Revista de estudios de Administración Local y Autonómica nº 255-256/1992.
- ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *«El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural»*, Ed. Cívitas, Madrid, 1992.
- CAMPILLO GARRIGÓS, Rosa, *«La gestión y el gestor del Patrimonio Cultural»*, Ed. KR, Murcia, 1998.
- *Dictamen del Comité de las regiones sobre «El turismo cultural en las zonas urbanas y sus consecuencias para el empleo»*, DOCE 98/C 251/05.
- HÄBERLE, Peter, *«La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo»*, Revista española de Derecho Constitucional, nº 54/1998.
- PARDO LANCINA, Víctor, *«Monegros, un parque cultural para el siglo XXI»*, Trébede nº 20/1998.
- VV.AA., *«Mecenazgo y conservación del patrimonio artístico: reflexiones sobre el caso español»*, Ed. Fundación Argentaria, Colecc. Debates sobre arte.