

M^a del Pilar Bensusan Martín

*Profesora Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Granada*

Turismo y patrimonio cultural

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE TURISMO CULTURAL. 3. LA CRECIENTE PUJANZA DEL TURISMO CULTURAL COMO ALTERNATIVA A LOS DESTINOS TRADICIONALES. 4. LA NECESARIA PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES Y DE SU ENTORNO EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS. 5. LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL COMO DESTINO TURÍSTICO. 6. LOS PARQUES CULTURALES: UNA NUEVA DIMENSIÓN DEL TURISMO CULTURAL.

1. INTRODUCCIÓN

Nuestro país cuenta con un importante legado histórico y cultural que constituye, sin duda, uno de sus mayores atractivos turísticos. Es evidente que el Patrimonio cultural¹ ha ido consolidándose progresivamente como un elemento de la demanda en los destinos turísticos² fundamentalmente por el creciente interés de la ciudadanía por los aspectos culturales y medioambientales. Así, lo que comenzó como una oferta complementaria a

¹ Aunque el presente estudio no puede adentrarse en el profundo significado de esta noción como más amplia que la vetusta de patrimonio histórico-artístico, lo cierto es que a efectos de la regulación del turismo cultural ello solamente incidirá en cuanto al elenco de valores a considerar como objeto de destinos turísticos, que se amplía, entre otros, a los bienes inmuebles y muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico, técnico; patrimonio documental y bibliográfico; yacimientos y zonas arqueológicas; o sitios naturales, jardines y parques con valor artístico, histórico o antropológico.

² Que el patrimonio cultural es un recurso turístico se plasma ya en algunas leyes autonómicas reguladoras del turismo como la Ley 9/1977, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia (Exposición de Motivos); la Ley 8/1995, de 18 de marzo, de ordenación del turismo en la Comunidad de Madrid (art. 2); o la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo del País Vasco (arts. 2.3 y 46).

los productos masivos de «sol y playa», desde finales de los años ochenta ha ido adquiriendo una dimensión mucho más considerable.

De otra parte, y como consecuencia de lo señalado, como las rentas procedentes del turismo aportan recursos importantes a fin de mantener y conservar el patrimonio cultural, si se incrementa la demanda de su disfrute, la demanda de conservación deberá crecer paralela³, por ello debe propiciarse un adecuado equilibrio entre los objetivos de preservación, mantenimiento y explotación de los bienes culturales, en la que deberán intervenir la Administración Pública y los grupos de interés, aunque sin olvidar que no sólo serán éstos los parámetros a tener en cuenta, puesto que siendo la mayoría de los principales bienes culturales de carácter material (edificios, monumentos, esculturas, pinturas, etc.), se integran en un ámbito que deberá tenerse también presente, por ello, el sistema de protección y el sistema turístico deben ser objeto de una planificación integral del territorio que contemple no sólo los aspectos culturales sino también medioambientales, urbanísticos, comerciales, etc.⁴

Seguidamente se va a tratar de analizar de forma sintética la legislación española sobre turismo cultural, la creciente pujanza del mismo como alternativa a los destinos turísticos tradicionales, la necesidad de protección no sólo de los bienes culturales sino también de su entorno en el desarrollo de actividades turísticas, la gestión del patrimonio cultural como destino turístico y, finalmente, una breve referencia a la novedosa figura de los Parques Culturales.

2. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE TURISMO CULTURAL

De manera prácticamente esquemática se va a intentar realizar un breve bosquejo de las distintas normas que de alguna forma han intentado aunar turismo y patrimonio cultural.

Ya en el Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, sobre protección y conservación de la riqueza artística, se atisbaba una conciencia acerca de que uno de los motivos para la conservación de nuestro patrimonio histórico era, junto a evitar su pérdida, «*también procurar que sea admirado por propios y extraños*», y muy poco después, la Real Orden de 28 de

³ En este sentido, *vid.* C. GUIASOLA LERMA, «Turismo cultural y preservación del patrimonio histórico y su entorno», en *Turismo. Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, II Congreso Universidad y Empresa, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 699.

⁴ A. SALGADO CASTRO, «La dimensión turística del patrimonio cultural», en *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, III Monografía de la RARAP, Zaragoza 1999, p. 331.

noviembre de 1929 estableció el régimen de visita gratuita a museos y monumentos en favor de la Asociación de Pintores y Escultores⁵.

Continuando con esta tendencia, el Decreto de 29 de mayo de 1931 regulaba la entrada libre y gratuita, para catedráticos, profesores, maestros nacionales, doctores colegiados y alumnos, a monumentos, museos, centros artísticos e históricos dependientes del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.

De la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, precedente de la actual de 1985, sólo interesa destacar aquí que la preeminencia de la Administración artística y el sistema de financiación de la conservación de monumentos con la posibilidad de ayudas públicas van a incidir en la configuración de un régimen de turismo cultural.

De los años cincuenta, época en la que ya sí se conoce el concepto de turismo, aunque no así el de turismo cultural, ya que aquél estará exclusivamente orientado desde principios de la década siguiente al binomio sol y playa, debe mencionarse el Decreto de 22 de julio de 1958, sobre monumentos provinciales y locales, que por vez primera recoge el concepto de «entorno» que no trata de proteger solamente al bien cultural en sí sino también al ámbito que lo rodea, mención que aunque no se refiere directamente al turismo su conexión es evidente porque un entorno protegido no sólo enaltece el bien sino que también facilita su contemplación y, por ende, el acceso de visitantes.

Junto a ello, ha sido constante el deseo de poseer un catálogo de los bienes culturales existentes, de su localización y estado de conservación, necesidad que ha llevado a la elaboración de distintos catálogos desde que, por Real Decreto de 1 de junio de 1900, se ordenó la formación de un Catálogo monumental y artístico de la Nación, a realizar por provincias, hasta que por Decreto de 12 de junio de 1953 se ordenó la realización del Inventario General del Tesoro Artístico Nacional con la refundición de todo lo recopilado hasta entonces.

Con la Constitución española de 1978 se van a recoger varios preceptos referidos a los bienes culturales, artículos 44 (derecho de acceso a la cultura) y 46 (conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural), pero, sin embargo, no se ligan de una manera explícita estos bienes con el turismo, aunque sí se puede deducir del primero de ellos que

⁵ Como destaca A. SALGADO CASTRO, «La dimensión turística...», *op. cit.*, p. 332, en esta época no es apropiado hablar de turismo cultural puesto que «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».

desde la norma suprema se garantiza el derecho de los ciudadanos a conocer el patrimonio histórico, imponiéndose a los poderes públicos el deber de garantizar y promover ese derecho, constituyendo una de sus manifestaciones la gestión turística de los bienes culturales.

Aunque no es éste el lugar para analizar el sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en esta materia, sí debe destacarse que de la Constitución se infiere que ambas Administraciones van a poder realizar actuaciones en materia de turismo cultural, si bien la competencia para ordenar y promocionar el turismo corresponde a las Comunidades Autónomas de manera principal (art. 148.1.18^a CE), como señala SALGADO CASTRO, «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». Por lo tanto, en esta materia las competencias son, en realidad, concurrentes⁶.

Pero si tanto en materia de ordenación y promoción del turismo como en materia de bienes culturales la competencia fundamentalmente recae sobre las Comunidades Autónomas, es evidente que así debe de ser también en materia de turismo cultural, que se constituirá por la regulación autonómica no sólo de su patrimonio cultural sino también de su política turística.

Pero el germen del régimen jurídico del turismo cultural —en palabras de SALGADO⁷— se encuentra en el Acuerdo de 3 de enero de 1979

⁶ A. SALGADO CASTRO, «La dimensión turística...», *op. cit.*, pp. 341 y 342. Para este autor, la intervención estatal debería limitarse a una actividad meramente coordinadora, al igual que debería ocurrir en el ámbito del patrimonio histórico en donde junto a ese cometido detentaría el de la defensa contra la expoliación y la exportación ilegal. «Ahora bien —señala—, 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 qué 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», cita de la p. 342.

⁷ A. SALGADO CASTRO, «La dimensión turística...», *op. cit.*, p. 346.

entre el Estado español y la Santa Sede cuyo Preámbulo señala 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»*, y su artículo XV que *«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...»*. Siendo ello concordante con la Ley de Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 y con la teoría de los bienes culturales desarrollada por GIANNINI, en la que no importa tanto la titularidad pública o privada del bien como su carácter de bien cultural y su función social, lo que influirá en el derecho de propiedad.

Adentrándonos ya en la actual Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en lo que a este estudio interesa debe destacarse el contenido de su Exposición de Motivos cuando señala que *«En consecuencia y como objetivo último, la Ley no 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»*.

Para propiciar esa protección, la Ley estatal –y en parecidos términos las correspondientes leyes autonómicas en la materia– ha instaurado diferentes categorías de protección para los bienes inmuebles y muebles, siendo la más trascendente la declaración de Bien de Interés Cultural para Monumentos, Jardines, Conjuntos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas y, excepcionalmente, para algunos bienes muebles, quedando también sometidos al régimen establecido para los Bienes de Interés Cultural los inmuebles destinados a instalación de Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal, así como los bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español en ellos custodiados. Esta declaración, a los efectos que aquí interesan, supone la obligación de los propietarios y, en su caso, los titulares de derechos reales sobre tales bienes, de permitir y facilitar su visita pública en las condiciones de gratuidad establecidas reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados por la Administración cultural competente, visita que se realizará –como se ha referido– en condiciones de gratuidad para las personas que acrediten la nacionalidad española (Disposición Adicional 4ª.1 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE). Pudiendo ser dispensada la obligación de visita pública por la Administración cultural competente por tiempo determinado

o indefinido atendidas las circunstancias del caso concreto. Por tiempo determinado cuando sea preciso realizar obras de conservación en el bien, y por tiempo indefinido cuando para poder conservarse el bien se exija que no haya visitantes o que éstos se reduzcan drásticamente (por ejemplo, Cueva de Altamira), o cuando la visita afecte a la intimidad de las personas (por ejemplo, caso de que habiten el edificio a visitar).

En el caso de bienes muebles se podrá acordar como obligación sustitutoria de la visita pública el depósito del bien en un lugar que reúna las adecuadas condiciones de seguridad y exhibición durante un período máximo de cinco meses cada dos años (art. 13.2 *in fine* LPHE). Y en caso de que los bienes muebles sean inventariados no existe la obligación de permitir la visita pública, obligación que se sustituye por la de prestarlos, con las debidas garantías, a exposiciones temporales organizadas por la Administración cultural competente, préstamos que no será obligatorio realizar por un periodo superior a un mes por año [art. 26.6.b) LPHE].

En definitiva, de este repaso legislativo se puede extraer la conclusión de que el legislador se ha detenido en el derecho de acceso y conocimiento de los bienes culturales desde la perspectiva de la legislación del patrimonio histórico, pero sin entroncar esta normativa con la turística a fin de procurar una específica regulación del turismo cultural. Legislación del patrimonio histórico y legislación turística han seguido caminos separados hasta ahora, y si bien corresponde a la normativa de protección del patrimonio histórico velar por su preservación, es a la normativa turística a la que debería corresponder la regulación del patrimonio cultural como recurso turístico aunque la regulación vigente haya optado por la primera de ellas.

3. LA CRECIENTE PUJANZA DEL TURISMO CULTURAL COMO ALTERNATIVA A LOS DESTINOS TRADICIONALES

Como ya se ha esbozado en la introducción, desde finales de los años ochenta y principios de los noventa ha venido consolidándose el creciente interés en determinados tipos de visitantes por el disfrute del patrimonio cultural en sus desplazamientos turísticos⁸, entendiéndose por aquél no sólo monumentos, conjuntos históricos, sitios históricos, museos, etc., sino también eventos culturales e históricos, senderos de interés cultural, paisajes, costumbres, gastronomía, teatro, ballet, ópera, etc.

⁸ Piénsese, por ejemplo, en el Camino de Santiago o en la exposición sobre las Edades del Hombre.

Este tipo de turismo constituye en la actualidad una auténtica alternativa, no sólo por sus ricos contenidos sino también por su diversidad, al destino tradicional ofertado que desde los años sesenta comporta el binomio sol-playa —en el fondo prácticamente idéntico en todas sus manifestaciones—; pero no sólo se presenta como una alternativa sino también como complemento de los destinos maduros, y es que entre las motivaciones vacacionales de los turistas, cada vez más exigentes⁹, se está consolidando un aumento de la demanda de elementos culturales en las visitas que realizan a los distintos destinos turísticos¹⁰.

En los casos primeramente mencionados, sin embargo, la oferta de la cultura es el producto turístico básico del lugar. En este sentido, se han realizado diversos estudios que explican el fenómeno del turismo cultural en ciudades españolas como Salamanca¹¹, Toledo¹², Ávila¹³, Gerona, Cuenca, Baeza y Tarragona^{14 15}.

Como destacan GUTIÉRREZ TAÑO y MONTERO MURADAS «El papel que puede desempeñar la cultura en la conformación del producto turístico se entroncaría con los principios del paradigma del turismo sostenible, que enmarca los principios, políticas y métodos de gestión del destino que permitiría el desarrollo sostenible del mismo, sobre la base de sus recursos, entre los cuales además de los naturales, destacan los culturales... Desde esta perspectiva, gran

⁹ Es creciente el número de turistas motivados a aprender durante su tiempo de ocio, siendo también creciente el interés acerca del pasado histórico de los diferentes destinos turísticos, interés que se extiende a la elección de actividades de ocio, por ello es tan importante la oferta cultural que se les realice.

¹⁰ Al respecto, *vid.* D. GUTIÉRREZ TAÑO e I. MONTERO MURADAS, «La emergencia de la cultura en la demanda del producto turístico en destinos maduros», en *Turismo. Comercialización...*, *op. cit.*, p. 163.

¹¹ M.A. TROITIÑO, «Salamanca: un centro histórico multifuncional y un destino de turismo cultural en expansión», en AECIT *La actividad turística española en 1997*, 1998.

¹² M.A. TROITIÑO, «Turismo cultural: La ciudad de Toledo», en AECIT *La actividad turística española en 1996*, 1997.

¹³ F. TOMILLO, «Turismo cultural: Ávila», en AECIT *La actividad turística española en 1995*, 1997, pp. 623 a 645.

¹⁴ M.A. TROITIÑO, *Turismo y desarrollo sostenible en ciudades históricas con patrimonio monumental*, 3 vols., TURESPAÑA, 1996.

¹⁵ Fuera de nuestro país también existen numerosos estudios al respecto, como sobre Santa Fe, Nuevo México, (J.R. KIMMELL, «Art and Tourism in Santa Fe, New Mexico», en *Journal of Travel Research*, winter, 1995, pp. 28 a 30), Malta (J. BOISSEVAIN, «But We Live Here: Perspectives on Cultural Tourism in Malta», en *Sustainable Tourism in Islands & Small States: Case Studies. Islands*, 1996, Studies Series, Pinter, London, pp. 262 a 280; J.P. MITCHELL, «Presenting the Past: Cultural Tour-Guide and the Sustaining of European Identity in Malta», en *Sustainable Tourism...*, *op. cit.*, pp. 262 a 280) o sobre las Ciudades del Arte (P. COSTAS y J. VAN DER BORG, «The Management of Tourism in the Cities of Art», en *Ciset 2, University of Venice*, Venecia, 1993).

parte de las autoridades gestoras de destinos turísticos maduros se encuentran en un proceso de rediseño de los productos turísticos que ofertan con objeto de incorporar la cultura como un componente generador de negocio, dado que, como indica CROIZE (1990), ante la tendencia de la demanda tendrán más éxito los lugares vacacionales que, además de las prestaciones básicas, ofrezcan experiencias, diversiones y entretenimientos que estén fuera de lo ordinario. La amplitud del término cultura y su vinculación al turismo en sus diversas direcciones, desde la relación con las artes escénicas (teatro, ballet, ópera, eventos musicales) que encontramos en los estudios de GILBERT y LIZOTTE (1998), los eventos deportivos (LARSSON, 1997), el interés del Patrimonio histórico (museos, edificaciones, etc.) por HARRISON, (1997), HERBERT, PRENTICE y THOMAS (1989) y HERBERT, ed. (1997), hasta los relativos a la educación formal (PRENTICE, 1997) o informal (LIGHT, 1997), delimitan un vasto campo de estudio»¹⁶.

En definitiva, el patrimonio cultural no sólo contribuye a la identidad cultural de la sociedad local sino que constituye cada vez con mayor empuje un recurso turístico, aunque es necesaria su movilización de forma adecuada, por lo que se hace imprescindible incrementar el número de eventos culturales relacionados con dicho patrimonio e informar convenientemente de su realización para lo cual se necesitan inversiones, publicidad e imagen, potenciando la participación de empresas. Todo ello hará que la curiosidad cultural-educativa del turista se vea satisfecha. Pero la incidencia de todas estas actividades junto a la primordial de visita y conocimiento del patrimonio cultural redundará sin duda no sólo en los propios bienes, cuya protección es indispensable, sino también en la trama urbana, de manera que la coordinación de todos los aspectos armoniosamente será la piedra angular del éxito de este tipo de turismo.

¹⁶ D. GUTIÉRREZ TAÑO e I. MONTERO MURADAS, «La emergencia de la cultura...» *op. cit.*, p. 164. Las referencias a autores que se hacen en la cita corresponden a los siguientes estudios: J.C. CROIZE, «International Hotel and Resort Industry European Perspective», en *Global Assement of Tourism Policy. The George Washington University Tourism Policy Forum*, Washington, 1990, pp. 101 y 102; D. GILBERT y L. MARTINE, «Tourism and the Performing Arts», en *Travel & Tourism Intelligence*, n° 1, 1998, pp. 82 a 96; M. LENA LARSSON, «The Event Market», en *Annals of Tourism Research*, vol. 24, n° 3, 1997, pp. 748 a 751; J. HARRISON, «Museums and tourism expectations», en *Annals of Tourism Research*, vol. 24, n° 1, 1997, pp. 23 a 40; D.T. HERBERT, C.R. PRENTICE y C.J. THOMAS, *Heritage Sites: Strategies for marketing and Development*, Aldershot: Avebury, 1998; J.D. HERBERT (ed.), *Heritage, Tourism and Society*, Pinter, Tourism, Leisure and Recreation Series, London, 1997; C.R. PRENTICE, «Heritage as Formal Education», en *Heritage, Tourism...*, *op. cit.*, pp. 146 a 169; y D. LIGHT, «Heritage as Informal Education», en *Heritage, Tourism...*, *op. cit.*, pp. 117 a 145.

4. LA NECESARIA PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES Y DE SU ENTORNO EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS

Tal y como se acaba de exponer, en el desarrollo de las múltiples actividades turístico-culturales que se han reseñado debe preponderar la protección de ese patrimonio cultural como objeto principal –no sólo de un legado histórico sino también del turismo–, ya que si el objeto no se encuentra en óptimas condiciones en todos los sentidos, su demanda será mínima. No es ésta una perspectiva puramente mercantilista, es obvio que, en primer lugar, el patrimonio debe ser preservado por tratarse de un deber constitucional de los poderes públicos, reafirmado en las distintas normas sobre el patrimonio histórico. Pero desde otro prisma, en el supuesto de que estos bienes –como objeto de destino turístico o complemento del mismo– se encuentren deteriorados en exceso, sin la conservación adecuada, que los haga prácticamente inaccesibles, o cuyo disfrute se vea mermado en demasía, conducirá irremediablemente a que la demanda de ese producto turístico cese.

Sea por unas u otras razones, lo cierto es que la protección de los diversos bienes que conforman el patrimonio cultural se hace cada vez más imprescindible, pero su realización conveniente depende de los instrumentos jurídicos al respecto. Ya se ha señalado con anterioridad que legislación del patrimonio histórico y legislación turística han seguido distintos caminos, lo que se refleja en que la protección de estos bienes corresponda exclusivamente a la normativa artística, aun cuando la asistencia masiva de turistas pueda deteriorar tanto los bienes inmuebles como los muebles, debiendo existir una coordinación entre ambos sectores para impedir tales situaciones.

La Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, como norma de cabecera en la materia¹⁷, ya se ha adelantado que instaura diferentes categorías de protección para los bienes inmuebles y muebles, siendo la más trascendente la declaración de Bien de Interés Cultural que puede alcanzar a Monumentos, Jardines Históricos, Conjuntos Históricos, Sitios Históri-

¹⁷ A ella se añaden las distintas normas de las Comunidades Autónomas que han dictado disposiciones específicas, muy similares, en líneas generales, a la estatal, en concreto, 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, del Patrimonio Cultural Vasco; Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía; Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán; Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia; Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano; Ley 10/1988, de 9 de julio, del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid; Ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio Cultural de Cantabria y Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.

cos y Zonas Arqueológicas, y excepcionalmente a algunos bienes muebles, quedando también sometidos a este régimen, que implica una más intensa protección, los inmuebles destinados a instalación de Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal y los bienes muebles integrantes del patrimonio histórico español en ellos custodiados. Los bienes muebles, por su parte, además de poder ser declarados Bienes de Interés Cultural, se constituyen en inventariados, esto es, los que se incluyan en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural pero que tengan singular relevancia y los demás bienes muebles. El régimen de visitas públicas y de préstamos de todos ellos ya ha sido analizado páginas atrás.

Pero la protección más trascendente de los bienes integrantes del patrimonio histórico se otorga a ciertos bienes inmuebles declarados Bienes de Interés Cultural: Conjuntos Históricos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas, y reside en la obligatoriedad —dispuesta en el art. 20.1 LPHE—, para el Municipio o Municipios en que se encontraren, de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias establecidas en la Ley del Patrimonio Histórico Español. La aprobación de dicho Plan requerirá el informe favorable de la Administración cultural competente y asimismo la obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección ni en la inexistencia previa de planeamiento general, lo que le otorga una naturaleza independiente. Este Plan Especial de Protección deberá establecer para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello, también contemplará las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas, y deberá contener asimismo los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas¹⁸.

Lo cierto es que esta medida de protección, sin duda la más intensa, va a incidir de manera importante en la planificación turística, no sólo en relación a las previsiones urbanísticas que contiene sino también en lo relacionado con la instalación de actividades económicas —entre las que pueden encontrarse algunas de relevancia turística, como puede ser incluso la propia explotación turística del bien—.

También en lo referente a los bienes inmuebles, su entorno debe ser merecedor de un intenso tratamiento jurídico protector, no sólo desde

¹⁸ Para mayor abundamiento sobre estos Planes Especiales de Protección, *vid.* M.P. BENSUSAN MARTÍN, *La protección urbanística de los bienes inmuebles históricos*. Comares, Granada, 1996, pp. 168 y ss.

el punto de vista exclusivo de mejorar la conservación de nuestro patrimonio inmobiliario, sino también desde el punto de vista de favorecer una actividad turística adecuada en la zona, aunque en la Ley del Patrimonio Histórico Español queda confuso si los derechos, obligaciones y beneficios que se refieren a Monumentos, Jardines, Conjuntos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas declarados Bienes de Interés Cultural se aplican en la misma medida a ese entorno. La Ley 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco (art. 12.1.c), la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán (art. 11.1.b) y la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía (art. 29), han intentado dar solución a esta situación delimitando el entorno y atribuyéndole el carácter de parte integrante del bien. Y es que el régimen de protección del entorno va a afectar a la materia turística habida cuenta de los negocios o servicios que pueden instalarse alrededor de estos bienes (venta de *souvenirs*...), y que, aunque generen ingresos tanto públicos (vía impuestos a estas actividades) como privados, desde mi punto de vista, creo que deberá aplicarse el mismo régimen jurídico tanto al bien cultural como al entorno al que se encuentra unido, y las actividades a desarrollar deberán respetar esta circunstancia¹⁹.

Finalmente, existen una serie de prohibiciones interesantes de reseñar aquí que se imponen en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas –solamente– de Monumentos declarados Bienes de Interés Cultural, como son la imposibilidad de colocación de publicidad comercial, cables, antenas, conducciones aparentes o construcciones que alteren el carácter de los inmuebles o perturben su contemplación (art. 19.3 LPHE), pero la colocación en ellos de cualquier clase de rótulo, señal o símbolo necesita autorización expresa de la Administración cultural competente, será así posible, si se autorizan, su instalación con fines de información turística sobre el bien.

5. LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL COMO DESTINO TURÍSTICO

De todo lo que se viene refiriendo hasta ahora se deduce, pues, que ha de desterrarse definitivamente la idea de que el turismo, como en

¹⁹ Sobre el concepto de entorno hay autores que se han decantado por la aplicación de un tratamiento jurídico único para inmueble y entorno, en este sentido, E. ROCA ROCA, «En torno al entorno de los bienes del Patrimonio Histórico Artístico. (Especial referencia a la legislación de Andalucía)», en *Beni Culturali e Comunità Europea*, a cargo de Mario P. Chiti, Quaderni della Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, Giuffrè, Milán, 1994, p. 217 y M.P. BENSUSAN MARTIN, *La protección urbanística...*, *op. cit.*, p. 191, mientras que otros optan por el establecimiento de un régimen jurídico diferenciado para ambos espacios, así, J. GARCÍA-BELLIDO, «Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español: Un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico», en *Revista Ciudad y Territorio*, n.º 78-4, oct.-dic. 1988, pp. 9 y ss.

épocas pasadas, es una fuente de degradación del patrimonio histórico. Si la explotación turística del bien cultural es la correcta y respeta las medidas protectoras que la legislación cultural articula es evidente que «hoy día –en palabras de ALONSO IBÁÑEZ–, 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»²⁰.

Aunque no todos los bienes culturales van a permitir ese uso turístico en caso de que por sus circunstancias especiales no sea posible este uso, que haría peligrar el bien, dado que debe prevalecer la conservación del bien –cuando peligra y, en general, siempre– sobre las actividades de turismo cultural.

Pero en el caso de que ese patrimonio pueda ser objeto de destino turístico, es evidente que una adecuada gestión del turismo cultural puede contribuir a proporcionar resultados muy satisfactorios en el campo de la protección del patrimonio cultural, ya que es obvio que una actividad turística bien encauzada contribuirá a su más adecuada preservación y potenciación a través de los ingresos que genere su explotación turística, y que pueden ser reinvertidos en el propio bien cultural o en otro más necesitado de intervención y que por las circunstancias que sean –por ejemplo, por no poder ser visitado– no genere tales ingresos.

Esta gestión del turismo cultural, que no aparece regulada jurídicamente, pero que deberá respetar la normativa de protección del patrimonio, se puede configurar, como expresivamente señala SALGADO CASTRO, de la siguiente manera: «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», y apunta más adelante en

²⁰ M.R. ALONSO IBÁÑEZ, *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1992, p. 389.

el mismo sentido que «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»²¹.

Corresponderá, en definitiva, a todos los agentes sociales, y no exclusivamente a las Administraciones Públicas, el sufragar los gastos que genere el patrimonio cultural, siendo el turismo cultural la mejor manera de contribuir a la conservación de estos bienes, debiendo de implicarse decididamente en esta tarea las empresas privadas.

La gestión del patrimonio cultural, desde este prisma, debería contener –siguiendo a SALGADO CASTRO²²– la realización de un proyecto de turismo cultural en el que podría distinguirse una fase de iniciativa en manos de la Administración Pública autonómica, con la creación de un foro aglutinador de todos los sectores (poderes públicos, empresarios, asociaciones de consumidores o ciudadanas, etc.); una fase de elaboración de proyectos, que podrán llevar a cabo tanto empresas privadas como la propia Administración Pública autonómica, local, comarcal, etc., que comprenda un estudio preliminar que fije los objetivos de lo que se pretende hacer exactamente con el bien cultural sobre el que va a recaer el proyecto, una estructura organizativa del mismo, con expresión de los plazos, costes, recursos a emplear, estándares de calidad, etc., y finalmente un control de los resultados. La última fase sería la de ejecución o puesta en funcionamiento del proyecto que debe ir acompañada de una adecuada campaña de información, comunicación e imagen diferenciada del producto que se oferta, incidiendo no sólo en los folletos divulgativos, sino también en la información sobre itinerarios, corredores turísticos, mapas, guías, actividades alternativas, centros de atención al público por personal especializado, medios audiovisuales, alojamientos, actividades diversas en el entorno, etc., todo lo que exigirá una cooperación muy estrecha entre la Administración autonómica y, en su caso, la empresa privada que gestione el proyecto. Finalmente, ni que decir tiene que el proyecto desde su inicio, pasando por su elaboración, hasta su ejecución, deberá ser siempre supervisado por los expertos de la Administración cultural y deberá estar a cargo de personal especializado.

En definitiva, la gestión del patrimonio cultural como objeto de turismo cultural deber asumir la consecución de dos objetivos priorita-

²¹ A. SALGADO CASTRO, «La dimensión turística...», *op. cit.*, pp. 349, nota 50, y 355, respectivamente.

²² A. SALGADO CASTRO, «La dimensión turística...» *op. cit.*, pp. 360 y ss.

rios: la conjunción satisfactoria de conservación de los bienes culturales y las posibilidades de explotación turística del bien, lo que exigirá una acción imprescindible de las Administraciones Públicas pero de acuerdo con los diferentes partícipes sociales y grupos de interés para que las decisiones que se adopten sean socialmente admitidas y se formulen las estrategias sostenibles adecuadas²³.

Es ésta una fórmula para estimular este turismo alternativo o complementario que representa el turismo cultural, lo que contribuirá no sólo a la financiación de la conservación del patrimonio histórico sino también a la generación de riqueza, y –como destaca CASTILLO OREJA²⁴– 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.

6. LOS PARQUES CULTURALES: UNA NUEVA DIMENSIÓN DEL TURISMO CULTURAL

No quiero terminar esta exposición sin hacer mención a la figura novedosa en nuestro Derecho sobre bienes culturales de los Parques Culturales, cuyo origen, aunque municipal, se localiza en Aragón con la creación de cinco de ellos, estableciéndose su régimen jurídico homogéneo por la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón.

La iniciativa de creación de Parques Culturales surge –como destaca POMED SÁNCHEZ²⁵ en municipios deseosos de hallar una fórmula organizativa que fuese eficaz para la promoción tanto de sus riquezas naturales como culturales, además, añade que «Al margen de su indudable potencialidad económica, la promoción turística puede ser un medio adecuado para garantizar tanto la elevación del nivel y calidad de vida de los habitantes de la zona cuanto el acceso del conjunto de los ciudadanos a la cultura y su disfrute del medio ambiente (arts. 44.1 y 45.1 CE). En el bien entendido que la adecuada cohesión de ambos objetivos presupone que el goce público de los bienes ambientales y culturales se lleve a efecto sin merma de los valores que incorporan»²⁶.

²³ En este sentido, *vid.* D. GUTIERREZ TAÑO e I. MONTERO MURADAS, «La emergencia de la cultura...», *op. cit.*, pp. 177 y 178.

²⁴ M.A. CASTILLO OREJA, «Las Administraciones Públicas y la conservación del Patrimonio Histórico», en *Mecenazgo y conservación del patrimonio histórico: reflexiones sobre el caso español*, Fundación Argentaria, Colección Debates sobre arte, p. 61.

²⁵ L. POMED SÁNCHEZ, «El patrimonio cultural factor de desarrollo local: los parques culturales», en *Régimen jurídico de los recursos...*, *op. cit.*, pp. 239 y 240.

²⁶ L. POMED SÁNCHEZ, «El patrimonio cultural...», *op. cit.*, pp. 241 y 242.

El interés que en esta sede presentan los Parques Culturales parte de la definición que de ellos da el artículo 1 de la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón, al establecer que «Un Parque Cultural está constituido por un territorio que contiene elementos relevantes del patrimonio cultural, integrados en un marco físico de valor paisajístico y/o ecológico singular, que gozará de promoción y protección global en su conjunto, con especiales medidas de protección para dichos elementos relevantes». Y es que en esta noción legal de Parque Cultural se comprenden no sólo elementos naturales sino también los elementos relevantes del patrimonio cultural que se encuentren en ese marco físico, por lo que, atendiendo a la Ley del Patrimonio Histórico Español, podrían contenerse en este tipo de Parques bienes inmuebles declarados Bienes de Interés Cultural o bienes muebles declarados Bienes de Interés Cultural o inventariados. Ahora bien —como refiere POMED SÁNCHEZ—, en Aragón la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, «ha venido a sustituir la dualidad de regímenes proteccionistas de la LPHE por una clasificación de los bienes del Patrimonio Cultural Aragonés en tres categorías: Bienes de Interés Cultural, Catalogados e Inventariados (art. 11). Para el caso de los inmuebles, tanto pueden ser declarados BICs como Bienes Catalogados. La diferencia entre ambas categorías estriba en el hecho de que en tanto son susceptibles de declararse de Interés Cultural los *bienes más relevantes del Patrimonio Cultural Aragonés* (art. 12.1), los Bienes Catalogados son aquellos *integrantes del Patrimonio Cultural Aragonés que, pese a su significación e importancia, no cumplan las condiciones propias de los Bienes de Interés Cultural* (art. 13)», por lo que, añade, «a la vista del sentido que encierra la creación de la categoría intermedia de los Bienes Catalogados en la Ley 3/1999,... no parece existir ningún obstáculo para afirmar la posibilidad de crear un Parque Cultural allá donde únicamente radiquen este tipo de bienes culturales. Tanto menos cuanto que, para el supuesto más relevante de los Bienes Catalogados, los *Monumentos de Interés Local*, la categoría tiene un marcado carácter transitorio, *mientras no se produzca la declaración del mismo inmueble como Bien de Interés Cultural* (art. 25.1 *in fine*)»²⁷.

Los Parques Culturales están sometidos a una declaración de Parque Cultural cuyo procedimiento se regula en el Capítulo II (arts. 4 a 10) de la Ley 12/1997 y Capítulos I (arts. 1 a 6) y II (arts. 7 a 13) del Decreto 223/1998, de desarrollo parcial de la Ley, constituyendo someramente en la incoación y tramitación del expediente administrativo por

²⁷ L. POMED SÁNCHEZ, «El patrimonio cultural...», *op. cit.*, pp. 253 y 255, respectivamente.

el Departamento de Educación y Cultura de la Administración de la Comunidad Autónoma, iniciado de oficio por la propia Administración autonómica, a instancia de otra Administración Pública o de cualquier persona física o jurídica (art. 4.1 Ley 12/1997). Los trámites esenciales del procedimiento de declaración de Parque Cultural son la información pública, la audiencia a los Ayuntamientos correspondientes y el informe preceptivo de, al menos, dos instituciones consultivas en materia de patrimonio cultural reconocidas por la Comunidad Autónoma, siendo necesariamente una de ellas la Universidad de Zaragoza (art. 6 Ley 12/1997). El expediente de declaración finaliza por acuerdo del Gobierno de Aragón, en forma de Decreto en el supuesto de que proceda la creación de un Parque Cultural (arts. 7 y 9 Ley 12/1997). La declaración de Parque Cultural debe contener la delimitación exacta de su extensión, la enumeración, descripción y definición de los bienes objeto de especial protección y, en su caso, las pertenencias, accesorios y entorno de las mismas (art. 8 Ley 12/1997). Finalmente, la declaración se notifica a los interesados y se publica en el Boletín Oficial de Aragón (art. 9 Ley 12/1997) y se inscribe en el Registro de Parques Culturales de Aragón (art. 10 Ley 12/1997)²⁸. Destacar asimismo que su gestión se encomienda por la Ley 12/1997 a dos órganos colegiados, el Patronato y el Consejo Rector, y a un órgano unipersonal, la Gerencia²⁹.

En definitiva, es ésta una nueva figura a tener en cuenta en el binomio turismo–patrimonio cultural, que puede adquirir una importancia considerable y contribuir al desarrollo local, es un ejemplo que, siempre que sea factible, deberían seguir otras Comunidades Autónomas, debiendo tener siempre presente que será necesario tender hacia actuaciones coordinadas de las Administraciones Públicas; así, deberán coordinarse en los Parques Culturales las políticas territoriales con las sectoriales, especialmente las de patrimonio cultural y natural, fomento de la actividad económica, turismo rural, infraestructuras y equipamientos; en suma, conseguir compatibilizar la protección que demandan patrimonio cultural y natural con el desarrollo socioeconómico sostenible de las zonas afectadas por la declaración de Parque Cultural³⁰.

²⁸ El régimen jurídico de este Registro administrativo de acceso público (con las salvedades que establece el art. 10.4 Ley 12/1997: afección a la seguridad de los bienes o sus titulares o a la intimidad de las personas) se establece en el Capítulo II (arts. 7 a 13) del Decreto 223/1998, de desarrollo parcial de la Ley.

²⁹ El régimen jurídico básico de estos órganos de gestión es objeto de regulación por el Capítulo IV (arts. 17 a 24) de la Ley 12/1997, desarrollado por el Capítulo III (arts. 14 a 30) del Decreto 223/1998.

³⁰ Propósito de la Ley 12/1997 (art. 3) que se complementa con los artículos 1.2 de la Ley 6/1998, de Espacios Naturales de Aragón y 1 de la Ley 3/1999, del Patrimonio Cultural Aragonés.