

EL TURISMO RELIGIOSO COMO TURISMO CULTURAL: RÉGIMEN JURÍDICO

MAR MORENO REBATO

JOSE ANTONIO RODRÍGUEZ GARCÍA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

EL TURISMO RELIGIOSO COMO TURISMO CULTURAL: RÉGIMEN JURÍDICO

MAR MORENO REBATO

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Rey Juan Carlos

JOSE ANTONIO RODRÍGUEZ GARCÍA

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Rey Juan Carlos

A LARA y a MARA

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

Edita:



© **De los textos:** Mar Moreno Rebato y José Antonio Rodríguez García

NIPO (edición impresa): 089-21-016-6

NIPO (on-line): 089-21-015-0

ISBN: 978-84-7471-151-6

Depósito Legal: M-19450-2021

Fecha de edición: junio 2021

Diseño e impresión: Editorial MIC



Sumario

PRESENTACIÓN	11
PARTE I – EL RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DEL TURISMO CULTURAL ..	15
1. INTRODUCCIÓN	15
1.1. TURISMO Y DERECHO DEL TURISMO	15
1.2. CULTURA Y DERECHO DE LA CULTURA	19
1.3. TURISMO CULTURAL	22
2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	31
2.1. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE TURISMO Y CULTURA....	33
2.2. RECAPITULACIÓN SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE EL TURISMO CULTURAL	40
2.3. LAS COMPETENCIAS LOCALES SOBRE TURISMO CULTURAL	40
3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL TURISMO CULTURAL.....	45
3.1. SUJETOS, ÓRGANOS Y ENTES INSTITUCIONALES	45
3.2. TURESPAÑA.....	47
3.3. PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA	48
4. LA COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN TURÍSTICO- CULTURAL.....	49
4.1. ÓRGANOS DE COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN TURÍSTICO-CULTURAL; EN ESPECIAL, LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE TURISMO, LA CONFERENCIA SECTORIAL DE TURISMO Y EL CONSEJO ESPAÑOL DE TURISMO	49
4.1.1. LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE TURISMO	50
4.1.2. LA CONFERENCIA SECTORIAL DE TURISMO	50
4.1.3. EL CONSEJO ESPAÑOL DE TURISMO	51

4.2. PLANTEAMIENTOS PREVIOS: LA DEFINICIÓN CONCEPTUAL DE ESTOS PRINCIPIOS. LA VOLUNTARIEDAD DE LA COLABORACIÓN O COOPERACIÓN Y LA IMPOSICIÓN DE LA COORDINACIÓN; DOCTRINA CIENTÍFICA Y JURISPRUDENCIAL	51
4.3. LA COORDINACIÓN DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES: LA RESERVA DE LEY Y EL ARTÍCULO 59 LBRL	53
4.4. LA COORDINACIÓN DEL ESTADO SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LÍMITES IMPUESTOS POR LA NECESIDAD DE UNA ATRIBUCIÓN NORMATIVA ESPECÍFICA	54
4.5. LAS TÉCNICAS DE COORDINACIÓN NORMATIVA DE CARÁCTER PREVENTIVO	55
4.6. LA ADMISIÓN DE LA COORDINACIÓN VOLUNTARIA Y LA COOPERACIÓN FORZOSA: ALCANCE DE LAS MISMAS	56
5. LA PLANIFICACIÓN COMO PROCESO DE RACIONALIZACIÓN. LOS PLANES TURÍSTICOS EN ESTE CONTEXTO	57
6. LOS RECURSOS TURÍSTICOS: EL PATRIMONIO HISTÓRICO, O CULTURAL, COMO DESTINO TURÍSTICO	58
6.1. CONCEPTO. LEGISLACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE BIENES	59
6.2. BIENES DECLARADOS DE INTERÉS CULTURAL: INMUEBLES, MUEBLES, PATRIMONIOS ESPECIALES Y PATRIMONIO INMATERIAL ...	60
6.3. EL DERECHO DE ACCESO A LOS BIENES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL.....	69
6.4. PATRIMONIO NACIONAL Y PATRIMONIO CULTURAL.....	71
PARTE II – TURISMO RELIGIOSO	75
1. INTRODUCCIÓN	75
2. TURISMO RELIGIOSO: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL	77
3. LA LIBERTAD DE CONCIENCIA Y EL TURISMO RELIGIOSO COMO TURISMO CULTURAL	90
3.1. INTRODUCCIÓN: LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ECLESIAÍSTICO DEL ESTADO.....	90
3.2. LA LIBERTAD DE CONCIENCIA COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. ..	92
3.3. DIFERENCIAS ENTRE TURISTA RELIGIOSO Y CREYENTE EN FUNCIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA. 98	
3.4. LA INTERCULTURALIDAD Y LA RELACIÓN CON OTRAS FORMAS VITALES A TRAVÉS DEL TURISMO RELIGIOSO COMO TURISMO CULTURAL.....	102
4. IGUALDAD EN LA LIBERTAD	108

4.1. INTRODUCCIÓN: EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.....	108
4.2. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN Y EL TURISMO RELIGIOSO.....	112
4.2.1. LAS FIESTAS DE «MOROS Y CRISTIANOS».....	112
4.2.2. LA DISCRIMINACIÓN POR GÉNERO EN LAS FIESTAS RELIGIOSAS DE INTERÉS TURÍSTICO	115
4.2.3. LOS ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS DEPENDIENTES DE LA IGLESIA CATÓLICA Y EL DERECHO TURÍSTICO. DERECHO COMÚN, DERECHO ESPECIAL O PRIVILEGIO.....	117
5. EL PRINCIPIO DE LAICIDAD DEL ESTADO	123
5.1. INTRODUCCIÓN: NEUTRALIDAD Y SEPARACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS.....	123
5.1.1. NEUTRALIDAD RELIGIOSA	127
5.1.2. SEPARACIÓN ESTADO-CONFESIONES RELIGIOSAS.....	128
5.2. EL PRINCIPIO DE LAICIDAD, LA TRADICIÓN RELIGIOSA Y LA RELIGIOSIDAD POPULAR.....	134
5.3. TURISMO RELIGIOSO Y LAICIDAD	139
5.3.1. INTRODUCCIÓN: RELACIÓN CULTURA Y TURISMO	139
5.3.2. PATRIMONIO CULTURAL (MATERIAL E INMATERIAL) DE INTERÉS RELIGIOSO COMO RECURSO TURÍSTICO Y LA LAICIDAD	140
5.3.3. LOS BIENES CULTURALES MATERIALES O TANGIBLES EN MANOS DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS	142
5.3.3.1. LA FUNCIÓN DE CONSERVACIÓN, LA FUNCIÓN TURÍSTICA, LA FUNCIÓN RELIGIOSA DE LOS BIENES CULTURALES EN MANOS DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS.....	143
5.3.3.2. EL DERECHO DE VISITA, TURISMO RELIGIOSO Y LAICIDAD.....	151
5.3.4. LOS BIENES CULTURALES MATERIALES O TANGIBLES DE INTERÉS RELIGIOSO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS....	153
5.3.5. LOS BIENES CULTURALES INMATERIALES DE CARÁCTER RELIGIOSO	157
5.3.6. LAS FIESTAS RELIGIOSAS DE INTERÉS TURÍSTICO.....	165
5.3.7. RECURSOS TURÍSTICOS DE INTERÉS RELIGIOSO	170
5.3.7.1. ITINERARIOS CULTURALES CON INTERÉS RELIGIOSO Y LOS AÑOS JUBILARES.....	170
5.3.7.2. EXPOSICIONES DE ARTE SACRO. LAS EDADES DEL HOMBRE.....	175
5.3.7.3. MUSEOS RELIGIOSOS	176

5.3.8. LA EVANGELIZACIÓN, TURISMO RELIGIOSO Y EL PRINCIPIO DE LAICIDAD. EL PAPEL DE LOS GUÍAS TURÍSTICOS.....	177
5.3.9. LA ACTIVIDAD DE FOMENTO: TURISMO RELIGIOSO Y LAICIDAD.....	179
6. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN. LOS ACUERDOS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS SOBRE TURISMO RELIGIOSO	185
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	193

PRESENTACIÓN

El turismo cultural juega un papel muy importante para dar a conocer, preservar y disfrutar el patrimonio cultural y turístico de cada país.

«El turismo nos une, por lo que las restricciones a los viajes nos separan», son palabras de Zurab POLOLIKASHVILI, Secretario General de la Organización Mundial del Turismo. La Pandemia de Covid-19 ha puesto en evidencia cosas que echamos de menos, como viajar, como conocer otros lugares... el turismo es algo imprescindible y necesario para cualquier persona y nos permite confrontar y conocer otras culturas. La inmovilidad, el cierre perimetral que impide los viajes, provoca que se conciba el turismo como una necesidad evidente para la recuperación psicológica y emocional.

Los recursos turísticos son muy variados: una zona arqueológica, un monumento, una fiesta popular, religiosa o no, una cueva, una caída de agua, un festival de cine, una estación de esquí... Aunque, se ha escrito que, en realidad todas ellas se pueden reconducir a dos tipos de turismo: el turismo cultural y el turismo de naturaleza¹, siguiendo lo que establece la Convención para la protección del patrimonio mundial de la UNESCO de 1972 que divide dicho patrimonio en cultural y natural. La primera parte de esta obra se dedica al estudio del régimen jurídico del turismo cultural² y la segunda al turismo religioso, como turismo cultural³.

¹ GRABURN, N.H.H. (1977, p. 27).

² PARTE I: El Régimen Jurídico-administrativo del Turismo Cultural, elaborada por Mar Moreno Rebato.

³ PARTE II: El turismo religioso, elaborada por José Antonio Rodríguez García.

Tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, tienen competencias en materia de turismo y de cultura. El turismo cultural es un tipo de recurso del Turismo (entendido como un conjunto de bienes y servicios que nos incitan a realizar un viaje); en este caso, los aspectos culturales son los que nos incitan a realizar el turismo. Por ello, en principio, la competencia principal sería la de turismo y la accesoria la de cultura aunque, en caso de conflicto de intereses entre ambos bloques habrá que atender a la especificidad del conflicto para decantarse por la prevalencia de uno u otro bloque, salvo que se trate de un bien protegido, o con valores medioambientales, o en la que estén implicados derechos fundamentales, en cuyo caso, casi con toda seguridad, prevalecerá la normativa de cultura, por la propia existencia del bien o valor superior que representa. Por ejemplo, si quiero realizar turismo cultural en la playa gallega de la Catedrales me puedo encontrar que tengo restringido el derecho de acceso (y por tanto mi derecho a realizar turismo cultural en ese concreto lugar) porque existe un régimen de visitas que hay que concertar previamente para poder visitarla, por la protección medioambiental de la playa y su uso sostenible. Por todo ello, sobre el turismo cultural, las competencias autonómicas en principio son las más relevantes (por ostentar competencias sobre turismo, fomento de la cultura y patrimonio cultural y otras tantas que también inciden indirectamente, como defensa de los consumidores, urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, costas, espacios naturales protegidos...), pero sin olvidar, ni relegar, las competencias estatales que también jugarán un papel muy relevante sobre esta materia, por la trascendencia económica del sector turístico para la economía española y por el deber de conservación del patrimonio cultural común.

Por su parte, los municipios son los grandes protagonistas del turismo en su doble faceta de receptores de turistas y de prestadores de servicios adecuados para atraer la afluencia de turistas. Además, muchos municipios tienen la consideración de municipios turísticos debido a sus recursos culturales.

España cuenta con un amplísimo número de recursos turísticos vinculados con bienes culturales y, dentro de estos, con los que a su vez tienen un interés religioso: el año santo compostelano (que debido a la situación sanitaria derivada de la pandemia mundial, en la que estamos inmersos, ha sido prorrogado hasta el año que viene), el Camino de Santiago y otros itinerarios culturales de interés religioso (Red de juderías, Legado andalusí, ...), las procesiones, las romerías, las fiestas patronales, etc. En todo caso, habrá que diferenciar entre los estatu-

tos jurídicos del creyente y del turista. El concepto jurídico de turismo religioso no incluiría el ejercicio de la libertad religiosa.

Esta obra pretende ser un punto de reflexión sobre esta materia. La sucesión continua de normas jurídicas reguladoras del sector turístico y cultural puede haber provocado que muchas de ellas no hayan tenido en cuenta el principio de laicidad, como consecuencia del reconocimiento de la igualdad en la libertad. Este parón del sector turístico, provocado por la pandemia, debería ser considerado como una oportunidad para estudiar esta materia y aprovechar para adecuar dicha normativa a los principios constitucionales. Conviene recordar que el principio de laicidad es la garantía institucional de la libertad e igualdad de conciencia. Garantía dirigida a todos los poderes públicos.

PARTE I

EL RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DEL TURISMO CULTURAL

1. INTRODUCCIÓN

Si bien son numerosos los estudios jurídicos sobre turismo y sobre cultura, por separado, no lo son tanto cuando se unen los dos binomios «turismo cultural»; en relación a estos solo encontraremos, en los estudios jurídicos, algunas breves referencias sobre su relación. Abordamos, por tanto, en este estudio una visión más amplia de la relación jurídica entre estos dos conceptos.

El esquema que se va a seguir en este trabajo comienza con la delimitación de los conceptos jurídicos: «turismo», «cultura» y «turismo cultural». La delimitación del concepto «turismo cultural» debe partir de las interrelaciones existentes entre ambas partes del concepto; es decir, turismo y cultura para, posteriormente, evidenciar las consecuencias jurídicas de la unión de ambos conceptos.

1.1. TURISMO Y DERECHO DEL TURISMO

El antecedente semántico del término «turismo» es previo a la definición de «viajar», y hace referencia al término «peregrinar»⁴. Si bien, la palabra «turismo» deriva de la palabra *tour* que se aplica a la idea de viajes que finalizan en

⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2016, p. 30) y BOUZZA ARIÑO (2009, pp. 153 y ss.).

el punto de partida⁵. En todo caso, la Real Academia de la Lengua Española (RAE) determina que el origen etimológico de la palabra «turismo» procede del inglés, de la palabra *tourism*. La RAE recoge tres acepciones (relativas a la actividad) para «turismo»:

1. Actividad o hecho de viajar por placer.
2. Conjunto de los medios conducentes a facilitar los viajes de turismo.
3. Conjunto de personas que hace viajes de turismo.

Por su parte, el Diccionario Jurídico de la RAE define esta palabra como: «Conjunto de viajes realizados por placer o por motivos comerciales o profesionales y otros análogos, durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal».

Desde la perspectiva del contexto histórico, la definición jurídica de turismo aparece, en nuestro país, con la Ley 48/1963, de 3 de julio, sobre competencia en materia turística⁶. En la exposición de motivos de esta Ley de 1963, se optaba por una definición del término «turismo» a partir del criterio material. Se entendía «turismo» como

un conjunto de hechos, actos y negocios de todo tipo, que permite la tipificación como turísticos de determinados alojamientos, empresas, profesiones o actividades, precisamente por su vinculación decisiva a tal fenómeno, entendiéndose por tal, a los efectos de esta Ley, el movimiento y estancia de personas fuera de su lugar habitual de trabajo o de residencia por motivos diferentes a los profesionales habituales en que los realiza; del mismo modo se considera actividad turística aquella que las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, o los órganos de la Administración ejercen y que de manera directa o indirecta se relacionan con el fenómeno turístico o pueden influir de modo predominante sobre el mismo.

⁵ FERNANDEZ RODRIGUEZ, C. (2016, p. 30)

⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2016, p. 33). No obstante, la palabra turismo aparece, jurídicamente hablando, por primera vez en España, en el Real Decreto, de 6 de octubre de 1905, que creó la Comisión Nacional para el Fomento del Turismo. Real Decreto que se titulaba, también, para el «fomento de las excursiones artísticas y recreo del público extranjero», vid. ROCA ROCA, E. (2001, p. 10).

Esta definición amplia permitiría al Ministerio de Información y Turismo asumir las competencias sobre todos esos ámbitos descritos⁷.

En la actualidad, son las Comunidades Autónomas las que han asumido, de forma general, la competencia sobre el turismo y son escasas las leyes autonómicas que han procedido a definir el término «turismo».

Así, en la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, el artículo 2 recoge la siguiente definición de turismo: «El desplazamiento y permanencia de las personas fuera de su domicilio habitual por razones de ocio, negocio, salud, religión y cultura».

Por su parte, la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, incluye en el artículo 3 una definición más extensa de turismo, en concreto, se considera turismo:

las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a los de su entorno habitual, cualquiera que sea su finalidad y por periodos temporales determinados. Incluye la combinación de actividades, servicios e industrias que completan la experiencia turística, tales como transporte, alojamiento, establecimientos de restauración, tiendas, espectáculos, oferta de entretenimiento, ocio y recreo y otras instalaciones para actividades diversas.

Por último, la Ley 13/2016, de 28 de julio, de turismo del País Vasco, considera que el término «turismo» son: «Las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a los de su entorno habitual por un periodo temporal y determinado, con fines de ocio, vacacionales, culturales u otros motivos».

Las características que incluyen estas definiciones de turismo son:

- Desplazamiento que incluye la idea de viaje.
- Actividades que realizan las personas durante los viajes.
- Motivos o razones por los que se realiza el viaje.

⁷ El Ministerio de Información y Turismo fue creado en 1951 y se suprimió en 1977, (Real Decreto 1558/1977) pasando las competencias al Ministerio de Comercio y Turismo. En la actualidad, se denomina Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (Real Decreto 998/2018, de 3 de agosto).

La definición de la ley de Illes Balears es más amplia y completa, lo que nos permite dividir el estudio jurídico del turismo en dos planos. El plano subjetivo, es decir, qué sujetos intervienen en esta materia: turistas, empresas y Administraciones públicas y el plano objetivo, que incluye los bienes turísticos que constituyen los destinos turísticos (costas, patrimonio cultural, entorno urbano, entorno natural) y los servicios turísticos (transporte, alojamiento, restauración, organización de actividades, etc.).

En la doctrina, ya VILLAR PALASI escribía que el turismo

más que un fenómeno jurídico, es algo sociológico, económico y político. Su regulación total supone estudiar desde el Derecho internacional hasta las Ordenanzas de Aduanas. Hay, en efecto, normas directamente conectadas al Turismo, pero son las menos y adolecen además de una doble dirección: proteger al turista y proteger a la industria turística, fines frecuentemente antagónicos⁸.

El turismo es, en suma, un fenómeno multidisciplinar y la regulación jurídica de dicho fenómeno tendrá en cuenta esas dimensiones, especialmente, la económica.

Desde el punto de vista del Derecho, el denominado Derecho del Turismo abarca como contenido «las normas y problemas jurídicos que se suscitan en una realidad socioeconómica como es el turismo»⁹. Los principios jurídicos en que se sustentan dichas normas, los problemas jurídicos que se susciten y las técnicas interpretativas para resolverlos no serán otras que las propias de las diferentes ramas del Derecho (Derecho Civil, Mercantil, Administrativo...). El Derecho del Turismo no es, por tanto, una disciplina autónoma¹⁰. Ahora bien, con independencia del Derecho privado que regula las relaciones entre los agentes turísticos y los clientes o turistas, «el turismo es un sector intervenido por la Administración, tanto desde un punto de vista organizativo como de actividad propiamente dicho». En este sentido se afirma que el Derecho del turismo es un Derecho esencialmente administrativo¹¹.

El contenido del Derecho del Turismo es, por tanto, «un conjunto de normas para la solución de problemas jurídicos que se suscitan en la realidad del fenómeno

⁸ Citado por FERNANDEZ RODRÍGUEZ, C. (2016, p. 32).

⁹ BLANQUER, D. (1999, p. 21).

¹⁰ No pudiendo hablar, entonces, de la existencia de un Derecho Turístico. *Ibidem*.

¹¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2016, pp. 14 y ss.).

turístico»¹². Desde el plano subjetivo, se estudian las Administraciones Públicas competentes sobre la materia turismo, los operadores turísticos (empresarios que ejercen una actividad económica en este sector) y los clientes o usuarios turísticos. Desde el plano objetivo, se estudian los recursos turísticos¹³.

Los recursos turísticos son muy variados; pueden ser recursos culturales (patrimonio cultural): bienes de interés cultural como monumentos, un jardín histórico, una zona arqueológica..., también intangibles como el patrimonio etnológico/inmaterial, las fiestas populares, religiosas o no, la gastronomía, el cine y el teatro, la música y la danza... o ser recursos naturales (patrimonio natural: grutas, caídas de agua, costas, espacios naturales protegidos...) o, incluso, recursos artificiales (parques de atracciones, festivales de cine, estaciones de esquí y de montaña, corridas de toros...) ¹⁴. En realidad, la noción de recurso turístico sería extensible a todo bien o servicio que tenga la capacidad de incitar a realizar un viaje turístico¹⁵.

En conclusión, los bienes y servicios culturales son, desde la perspectiva del Derecho del Turismo, un tipo de recurso turístico.

1.2. CULTURA Y DERECHO DE LA CULTURA

El otro concepto que debemos estudiar es «cultura». El Diccionario de la RAE atribuye dos acepciones al término cultura. Una primera acepción como «Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico» y, la segunda acepción como «Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.».

El estudio de la cultura es eminentemente multidisciplinar. El término cultura es tan amplio y polisémico que, como se ha dicho, hasta la contracultura (alternativa

¹² BOUZZA ARIÑO, O. (2009, pp. 154 y 155).

¹³ Ibídem.

¹⁴ CORCHERO, M. (2008, pp. 130 y ss.) Vid. También, por ejemplo, artículo 7 de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco «BOPV» núm. 152, de 11 de agosto de 2016 «BOE» núm. 219, de 10 de septiembre de 2016: «Son recursos turísticos los bienes materiales o inmateriales, elementos físicos, de naturaleza, sociales y culturales que puedan generar atracción y consumo turístico, así como las infraestructuras de los establecimientos y los servicios orientados al turismo».

¹⁵ Ibídem, p. 129.

a la cultura dominante) es cultura; cuando su estudio se plantea desde la perspectiva de la ciencia jurídica se hace referencia al Derecho de la cultura; esto es, un conjunto de normas y principios que atañen a dicha materia y que van formando un «corpus propio»¹⁶.

La relación del Derecho y la cultura nunca ha sido fácil, precisamente por su carácter amplio y polisémico que mencionábamos anteriormente hasta el punto de que hay quien se plantea, incluso, si la cultura debe regularse. No obstante, es innegable la eficacia que ha demostrado el Derecho en la protección del patrimonio histórico, cultural y artístico, pero si lo trasladamos al ocio, que también forma parte de la cultura, seguramente no todo el mundo estará de acuerdo en la respuesta. En este sentido Fernando SAVATER afirmaba que «la cultura es la garantía de un ocio vivido en libertad»¹⁷.

La Constitución Española menciona varias veces el término cultura pudiéndose diferenciar entre el sentido antropológico y un sentido o noción general de dicho término¹⁸.

BARRANCO VELA ha escrito que:

Los artículos 44 CE y 46 CE, por una parte, y el 148 CE y 149 CE, por otra, en cuanto al ámbito competencial, establecen una serie de obligaciones por parte de los poderes públicos, que se concretan en mandatos de promover, tutelar, garantizar y fomentar la cultura, el acceso a ella y la conservación de los bienes que forman parte de la misma¹⁹.

Por su parte, el artículo 167 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea²⁰ recoge un concepto restringido de cultura, vinculado a cuatro ámbitos:

- la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos,

¹⁶ Vid. BARRANCO VELA, R. (2004, pp. 204 y 207) y PRIETO DE PEDRO, J. (2009, p. 265).

¹⁷ Vid. BARRANCO VELA, R. (2004, pp. 202 y ss.).

¹⁸ Vid. PRIETO DE PEDRO, J. (1994, pp. 1873 y ss.).

¹⁹ BARRANCO VELA, R. (2004, p. 204).

²⁰ Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 pp. 1-390.

- la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea,
- los intercambios culturales no comerciales,
- la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.

Desde el punto de vista jurídico, la cultura abarcaría un «catálogo de actividades calificadas como ámbito cultural»²¹. Entre estas actividades o materias que abarcaría la cultura, se encuentran el patrimonio arqueológico, etnográfico, documental, bibliográfico, archivos, bibliotecas, museos, el libro y la lectura, el cine y el audiovisual, las artes escénicas y musicales, el patrimonio inmaterial, ... Así se desprende de un amplio marco de normas jurídicas que definen el ámbito cultural: la propia Constitución Española, los Decretos de traspaso del Estado a las Comunidades Autónomas, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, las normas estatales, autonómicas, locales, de Derecho Internacional y de Derecho comunitario. No obstante, el contenido del ámbito material de la cultura no es taxativo, ya hemos señalado anteriormente su carácter amplio y polisémico que, obviamente, también incluye la denominada «cultura popular».

El Diccionario de la RAE recoge «cultura popular»²² dentro de la voz «cultura». Hacemos referencia, expresa, a esta acepción por su importancia en el ámbito turístico. Se ha definido cultura popular como el «Conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo». Dos leyes autonómicas²³ definen este concepto como «el conjunto de las manifestaciones de la memoria y la vida colectivas, tanto pasadas como presentes». Dentro de este concepto

²¹ Vid. BARRANCO VELA, R. (2004, p. 207).

²² En este punto, el artículo 2 de la Ley 10/2015, define el concepto de patrimonio cultural inmaterial. Este artículo dispone que:

Tendrán la consideración de bienes del patrimonio cultural inmaterial los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural, y en particular: a) Tradiciones y expresiones orales, incluidas las modalidades y particularidades lingüísticas como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; así como la toponimia tradicional como instrumento para la concreción de la denominación geográfica de los territorios; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales; f) gastronomía, elaboraciones culinarias y alimentación; g) aprovechamientos específicos de los paisajes naturales; h) formas de socialización colectiva y organizaciones; i) manifestaciones sonoras, música y danza tradicional.

Y, la Orden 851/2019, de 25 de julio, por la que se regula la declaración de fiestas de interés turístico nacional e internacional tiene una relación directa con esta Ley.

²³ Vid. Art. 2 de la Ley 2/1993, de 5 de marzo, de Fomento y Protección de la Cultura Popular y Tradicional y del Asociacionismo Cultural de Cataluña y artículo 2 de la Ley 1/2002, de 19 de marzo, de Cultura Popular y Tradicional de las Illes Balears.

se incluye todo lo relativo a manifestaciones culturales, tanto materiales como inmateriales, las fiestas y las costumbres, la música y los instrumentos, los bailes y las representaciones, las tradiciones festivas, las creaciones literarias, la cocina, las técnicas y los oficios y todas aquellas otras manifestaciones que tienen carácter popular y tradicional, y las actividades tendentes a difundirlas por todo el territorio y a todos los ciudadanos.

1.3. TURISMO CULTURAL

Una vez llegados a este punto, ¿qué se puede entender, jurídicamente, por «turismo cultural»?

La relación entre turismo y cultura se remonta a las primeras disposiciones reguladoras de la actividad turística en España. Así, por ejemplo, la Comisión regia de Turismo creada por Real Decreto, de 19 de junio de 1911, pretendía coordinar los diferentes recursos públicos como paradores nacionales, parques nacionales, agencias de turismo en el extranjero, etc. y, su labor se dirigía a fomentar la actividad turística. También entre las competencias que se atribuía a esta Comisión regia de Turismo se encontraban la de vigilar la conservación de los monumentos, entendiéndose ya en esos momentos que la visita a esos monumentos incrementaba la actividad turística²⁴. La Comisión regia proponía medidas en el ámbito cultural: la vulgarización de los conocimientos elementales del arte y el aumento de la cultura artística colectiva, vigilar la conservación eficaz y procurar la exhibición adecuada de la España artística, monumental y pintoresca²⁵.

No existe en el ordenamiento jurídico español una definición del término «turismo cultural». Sí podemos encontrar una referencia a dicho término en una sentencia de un TSJ. En concreto se dice: «turismo cultural (visitas atraídas por elementos históricos, patrimoniales y/o culturales de interés)»²⁶. Algunas organizaciones internacionales sí han realizado diferentes definiciones. Entre estos documentos destacan:

²⁴ Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2016, pp. 41-42).

²⁵ Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2016, p. 42); BENSUSAN MARTÍN, M. P. (2001, pp. 40-41).

²⁶ Vid. STSJ 1649/2014 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 24 de febrero de 2014, Id Cendoj: 18087330012014100144.

- la Carta de ICOMOS (International Council on Monuments and Sites), de la UNESCO, del año 1976, que define el turismo cultural como

aquella forma de turismo que tiene por objeto, entre otros fines, el conocimiento de monumentos y sitios histórico-artísticos. Ejerce un efecto realmente positivo sobre estos en tanto en cuanto contribuye –para satisfacer sus propios fines– a su mantenimiento y protección. Esta forma de turismo justifica, de hecho, los esfuerzos que tal mantenimiento y protección exigen de la comunidad humana, debido a los beneficios socioculturales y económicos que comporta para toda la población implicada.

- La Carta del ICOMOS de Turismo Cultural, en 1999, hará más amplios los contenidos del turismo cultural insistiendo en el intercambio cultural, en las sociedades actuales, como forma turística. El Turismo nacional e internacional sigue siendo uno de los medios más importantes para el intercambio cultural, ofreciendo una experiencia personal, no sólo acerca de lo que pervive del pasado, sino de la vida actual y de otras sociedades, afirma dicha Carta.
- Por su parte, en 1995, la OMT (Organización Mundial del Turismo) propone otra definición de turismo cultural:

todos los movimientos de las personas para satisfacer la necesidad humana de diversidad, orientados a elevar el nivel cultural del individuo, facilitando nuevos conocimientos, experiencias y encuentros.

- La IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Cultura, celebrada en 2002, define el concepto de turismo cultural como: «una forma de turismo donde la cultura, en su materialidad o en su inmaterialidad (costumbre, tradiciones, ...) es el factor principal de atracción y el objetivo primero de un viaje». En las conclusiones de esa Conferencia se concreta:

El turismo de Patrimonio cultural lo entendemos incluido en esta categoría, ya que, aunque haga hincapié en todo aquello que es reconocido como patrimonio cultural de la zona en cuestión, no deja de pertenecer como destino a la primera categoría, en el sentido en que el patrimonio traduce los procesos de cambio, producción y evolución cultural de los que lo heredan: el patrimonio

puede ser considerado como una afirmación cultural. Es un recurso útil como proyecto de sociedad, más bien considerado como compromiso que como herencia²⁷.

- En el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Turismo y cultura: dos fuerzas al servicio del crecimiento», de 2006²⁸, considera que el turismo cultural es el turismo vinculado a los valores artísticos y paisajísticos, a las ciudades artísticas y a las zonas caracterizadas por una particular concentración de valores históricos y de tradiciones locales²⁹.

Se ha indicado que la vinculación entre cultura y turismo³⁰ ha tenido como resultado el denominado turismo cultural, en que el conocimiento de los monumentos y sitios históricos, se conjuga con la inmersión en la historia natural y cultural, y con el conocimiento de las artes, de la filosofía y del modo de vida de los distintos pueblos. Por todo ello, el turismo cultural juega un papel muy importante para dar a conocer, preservar y disfrutar el patrimonio cultural y turístico de cada país y en él se interrelacionan tres elementos: patrimonio, turismo y cultura, que son difíciles de equilibrar³¹. En este sentido se ha destacado que la relación entre cultura y turismo vendría determinada por diferenciar tres círculos dentro del concepto de cultura: núcleo básico, círculo de encuadramiento institucional y círculo de proyección. En este último círculo se incluye la extensión de la cultura sobre diversas materias, entre las que se

²⁷ La OMT se refería también, en ese sentido, a un concepto de *Patrimonio Turístico*, como «conjunto potencial (conocido o desconocido) de los bienes materiales o inmateriales a disposición del hombre y que pueden utilizarse mediante un proceso de transformación para satisfacer las necesidades turísticas» (OMT, en el Documento titulado: *Evaluación de los recursos turísticos*, 1979, p. 3).

²⁸ Diario Oficial de la Unión Europea: 2006/C n° 110/01.

²⁹ En cambio, no se define turismo cultural en el Dictamen del Comité de las Regiones sobre «El turismo cultural en las zonas urbanas y sus consecuencias para el empleo», Diario Oficial de la Unión Europea, n° C 251, de 10/08/1998, p. 28.

³⁰ Un reflejo de la importancia de la relación entre turismo y cultura es la celebración de la Primera Conferencia Mundial de la OMT y la UNESCO sobre turismo y cultura, de febrero de 2015. La Segunda Conferencia Mundial OMT / UNESCO sobre Turismo y Cultura, que se celebrará en Mascate, Sultanato de Omán, del 11 al 12 de diciembre de 2017, reunirá por segunda vez a Ministros de Turismo y Ministros de Cultura, expertos con el objetivo de crear y fortalecer asociaciones entre los sectores del turismo y la cultura y mejorar su papel en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de 2030.

³¹ Documento titulado: *Turismo cultural* de la Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación del Ministerio de Cultura, guía del lector, 2011.

menciona el turismo. La relación vendría justificada con la cultura porque el turismo es «un cauce de experiencia cultural»³².

Por su parte, diferentes autores, de diferentes disciplinas, han definido este término de «turismo cultural» de la siguiente forma:

- «el turismo cultural es un viaje a lugares diferentes de la residencia habitual, motivado por el deseo de conocer o estudiar otras culturas, experimentando principalmente en las actividades culturales»³³.
- «el desplazamiento de personas desde sus lugares habituales de residencia hasta los lugares de interés cultural con la intención de recoger información y experiencias nuevas que satisfagan sus necesidades culturales»³⁴.
- «todos los movimientos de personas con destino a atractivos culturales concretos, como sitios de interés patrimonial, manifestaciones artísticas y culturales, exposiciones de arte y teatro, en ciudades ubicadas en países que no son su lugar habitual de residencia»³⁵.
- «visitas realizadas por personas de fuera de la comunidad de acogida motivada, completamente o en parte, por interés histórico, artístico, científico u ofertas de estilo de vida o de patrimonio de una comunidad, región o institución»³⁶.
- «un viaje, a lugares diferentes de la residencia habitual, motivado por el deseo de conocer –comprender– estudiar otras culturas, experimentado principalmente en las actividades culturales»³⁷.

En todo caso, de todas las definiciones que se han expuesto se pueden extraer una serie de características del turismo cultural:

- Conocimiento de monumentos y sitios históricos, artísticos, o tradiciones y costumbres (patrimonio cultural material e inmaterial).
- Intercambio cultural.

³² Vid. PRIETO DE PEDRO, J. (1994, p. 1875).

³³ Vid. ROLDÁN MARTÍN, A. (2004, p. 22).

³⁴ Vid. RICHARDS, G. (1996, p. 272).

³⁵ Vid. RICHARDS, G. (1998, p. 10).

³⁶ Vid. SILBELBERG, T. (1995, p. 361).

³⁷ TURESPAÑA (2001) citado por MORÈRE MOLINERO, N.; PERELLÓ OLIVER, S.: (2013, p. 29).

- Satisfacer necesidades humanas como elevar el nivel cultural del turista³⁸.
- El factor principal del viaje es la cultura.

El turismo cultural vendría a ser aquel desplazamiento o viaje que tiene relación con alguna manifestación cultural, en sentido amplio. Por ello, el turismo cultural no incluiría solamente la visita del patrimonio histórico sino cualquier otro evento cultural³⁹. Patrimonio cultural es una noción jurídica que va más allá del concepto de patrimonio histórico, concepto este último ya superado jurídicamente como lo atestiguan las leyes autonómicas sobre patrimonio cultural⁴⁰ pues el centro de gravedad del régimen jurídico de este patrimonio histórico se encuentra en el valor cultural que tienen los bienes que lo integran y, en consecuencia, el interés público que determina la protección de estos bienes se deriva de la función que desempeñan como instrumentos de promoción cultural⁴¹. Se entiende por «patri-

³⁸ Se ha llegado incluso a preguntar: ¿Es cultura el turismo cultural?, vid. SENABRE LÓPEZ, D. (2007, pp. 71-79). Sin embargo, el artículo 4 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia valora el turismo como fuente de conocimiento cultural y el artículo 22 de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, considera que:

La Junta de Extremadura impulsará el turismo como medio de desarrollo de los valores propios de la cultura y de la identidad extremeñas, mediante la puesta en valor del patrimonio turístico regional, con la revitalización de las costumbres, fiestas, tradiciones populares y demás recursos turísticos, la restauración del patrimonio histórico, artístico y cultural y la preservación y potenciación del medio natural.

³⁹ Se ha escrito en parecidos términos:

turismo cultural es aquella forma de turismo motivada por conocer, experimentar, y comprender distintas culturas, formas de vida, costumbres, tradiciones, monumentos, sitios históricos, arte, arquitectura y festividades que caracterizan a una sociedad y su gente y reflejan la identidad de un destino. Podemos señalar que son tres los elementos básicos que caracterizan al turismo cultural: 1. Un deseo por parte de los visitantes de conocer y comprender los lugares visitados, los objetos muebles y las obras materiales, las tradiciones y prácticas culturales, y a la población local. 2. El consumo de uno o más productos turísticos que contengan un significado cultural (ciudades y conjuntos históricos, monumentos, obras de arte, festividades y tradiciones inmateriales, intercambio de ideas, gastronomía, artesanía, etc.). 3. La intervención de un mediador, que tenga la función de subrayar el valor del producto cultural, su presentación y explicación, propiciando una interpretación efectiva y auténtica de lo que se conoce

vid. *Turismo cultural: una oportunidad para el desarrollo local*, diciembre de 2014. En línea con el *Plan de promoción internacional del turismo cultural 2010-2012*, adoptado el 1 de junio de 2010 por Acuerdo de los Ministros de Cultura; Industria, Turismo y Comercio y de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y aprobado por el Consejo de Ministros de 24 de Julio de 2009. Este Plan que incluye dentro del ámbito «turismo cultural»: el patrimonio histórico-artístico (especialmente, representado por los museos), las artes escénicas (festivales de teatro, circo, música, danza, cine, etc.), turismo idiomático, o lo que se denomina cultura soft que incluye el turismo urbano, nocturno y gastronomía.

⁴⁰ Vid. ACEDO PENCO, Á. y PERALTA CARRASCO, M. (2016, p. 17). En concreto las comunidades autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Galicia, Euskadi, Murcia y Valencia.

⁴¹ Vid. ALONSO IBAÑEZ, M^a R. (1992, p. 128).

monio cultural»: «el conjunto de bienes que han sido creados por grupos humanos a lo largo de su historia que han sobrevivido y que se pretende proteger»⁴² o, como ha indicado la STC 17/1991

la existencia de un estatuto peculiar de unos determinados bienes que, por estar dotados de singulares características, resultan portadores de unos valores que les hacen acreedores de una especial consideración y protección, en cuanto dichos valores, y hasta los mismos bienes, son patrimonio cultural de todos los españoles.

Patrimonio cultural que se ha configurado como un recurso turístico⁴³. En la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, el artículo 3 define:

Recursos turísticos: cualquier bien, valor, elemento o manifestación de la realidad física, geográfica, natural, social, económica o cultural de las Illes Balears que sea susceptible de generar flujos o corrientes turísticas con repercusión en la realidad económica de la colectividad.

El artículo 25 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria dice que son recursos turísticos:

todos los bienes, costumbres, tradiciones, usos, patrimonio cultural, etnológico, geográfico y natural, así como la infraestructura alojativa de servicios y cualquier otra aportación de las empresas turísticas.

El artículo 2 de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, define recurso turístico como: «Los bienes y el patrimonio cultural y natural que puedan generar corrientes turísticas con repercusiones en la situación económica de una colectividad».

Y, el artículo 5 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña regula los recursos turísticos esenciales de la siguiente forma:

1. Son recursos turísticos esenciales los recursos turísticos que, aisladamente o conjuntamente con otros, tienen la capacidad de generar las corrientes de turismo

⁴² Vid. ACEDO PENCO, Á. y PERALTA CARRASCO, M. (2016, p. 17).

⁴³ Vid. CORCHERO, M. (2008, pp. 130 y ss.).

más relevantes y contribuyen a reforzar la realidad de Cataluña como marca turística global y a promocionar el país como destino turístico. 2. De acuerdo con el apartado 1, tienen en todo caso la consideración de recurso turístico esencial los bienes culturales protegidos por declaraciones de organismos internacionales, los bienes culturales de interés nacional, los espacios de interés natural, los museos nacionales y de interés nacional, los centros recreativos turísticos y, globalmente considerados, el conjunto del litoral, especialmente las playas, y el dominio esquiable. 3. Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Ley que les sean aplicables, los bienes mencionados en el apartado 2 se rigen por la respectiva legislación específica. 4. La calificación como recursos turísticos esenciales de recursos que no sean los especificados en el apartado 1 debe ajustarse al procedimiento establecido en la presente Ley y las disposiciones reglamentarias que la desarrollen. 5. La actividad turística relacionada con los recursos turísticos esenciales debe respetar los regímenes legales de protección especial a los que se hallen sometidos y debe contribuir a la preservación de sus valores culturales y ambientales.

En fin, se ha escrito que el Turismo Cultural se configura como un concepto en permanente proceso de construcción⁴⁴ y cuya definición es compleja⁴⁵. No obstante, debemos concluir este apartado realizando una definición jurídico-administrativa del término turismo cultural para avanzar en su estudio. Lo primero que hay que indicar es que el término jurídico debe partir del plano objetivo; es decir, la regulación jurídica del turismo cultural debe incidir, de manera principal, en la regulación de los bienes o recursos turísticos culturales que pueden atraer a turistas porque el plano subjetivo, es decir, el hecho de que se tengan en cuenta los motivos o razones por los que viajan los turistas se sitúa en un campo más difuso que puede tener su importancia en la toma de decisiones de las administraciones públicas a la hora de decidir qué recursos y actividades turísticas culturales se fomentan. En todo caso, para confirmar o rechazar esta hipótesis inicial de trabajo es conveniente examinar la normativa autonómica para ver las referencias que existen al término turismo cultural para, posteriormente, delimitar los ámbitos de estudio del régimen jurídico-administrativo del turismo cultural. En concreto, en las siguientes leyes autonómicas aparece el término «turismo cultural»:

⁴⁴ Vid. MORÈRE MOLINERO, N. y PERELLÓ OLIVER, S. (2013, p. 22).

⁴⁵ Vid. MORÈRE MOLINERO, N.; PERELLÓ OLIVER, S.: (2013, p. 11).

1. Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.

Artículo 47. Objetivos.

En el marco de los fines previstos en el artículo 4 de esta Ley, los objetivos que se persiguen a través de las medidas de fomento son:

1. Diversificación de la oferta turística y promoción de los productos turísticos de la región, tales como:

a) *Turismo cultural*.

2. Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León.

También se prevé que los segmentos de demanda con mayores cuotas de crecimiento en los próximos años serán precisamente en los que la Comunidad de Castilla y León tiene mayor potencial: *turismo cultural* y turismo de naturaleza y aventura.

3. Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia.

Artículo 38. Protección del patrimonio natural y cultural de Galicia.

Las actividades turísticas respetarán, conservarán y difundirán las costumbres y tradiciones gallegas y su riqueza cultural, preservarán su patrimonio cultural y natural y procurarán la armonía con otros sectores productivos.

En atención a la importancia que tiene el *turismo cultural*, la Administración gallega incentivará las inversiones con vocación turística en bienes histórico-culturales como vía de rehabilitación y recuperación del patrimonio.

Artículo 94. Fomento del turismo.

La Administración de la Xunta de Galicia elaborará programas para potenciar la oferta turística gallega, a través de medidas de fomento que permitan conseguir, entre otros, los siguientes objetivos:

1. Impulsar el turismo como medio de desarrollo de los valores propios de la cultura e identidad gallega, mediante la puesta en valor del patrimonio turístico gallego, con la revitalización de las costumbres, fiestas y tradiciones populares y demás recursos turísticos, con la restauración del patrimonio cultural y con la preservación y potenciación del medio natural. A estos efectos, la Administración de la Xunta de Galicia otorgará preferencia a los proyectos y acciones en aquellos municipios que adoptasen medidas tendentes a la conservación, potenciación y puesta en valor de su patrimonio cultural y natural.

2. Diversificar la oferta turística, con el impulso de su segmentación mediante el apoyo al desarrollo:

a) Del turismo rural y de interior, como sectores turísticos alternativos de calidad, con el fomento de la rehabilitación y conservación de la riqueza del patrimonio

cultural del ámbito rural y también de sus atractivos medioambientales, así como con la realización de actividades de turismo activo en este ámbito.

b) Del turismo de costa, al aprovechar la cantidad y pluralidad de la oferta turística gallega vinculada a este sector, y con el fomento de la preservación de la calidad de las aguas y playas gallegas, así como del paisaje y el medio litoral.

c) Del *turismo cultural*, con el aprovechamiento de la importante riqueza cultural de Galicia y con el fomento de su conservación y puesta en valor.

4. Ley 9/2017, de 7 de abril, de modificación de la Ley 4/1998, del patrimonio cultural valenciano.

La protección de estos bienes patrimoniales puede ser el punto de partida para publicar y publicitar un inventario que permita asegurar la protección de estos y difundirlos potenciando el *turismo cultural*, tanto en su vertiente paisajístico-natural como histórica.

Las referencias en la legislación turística autonómica son escasas y mencionan que las Administraciones autonómicas llevaran a cabo actividades para fomentar este tipo de turismo y, la otra referencia se encuentra en una única ley sobre patrimonio histórico vinculando el deber de conservación de los bienes culturales con el fomento del turismo cultural.

El turismo cultural es un tipo de recurso dentro del Derecho del turismo (entendido como todo bien o servicio que tenga la capacidad de incitar a realizar un viaje turístico). El bloque normativo que regula el turismo cultural, al que podríamos denominar Derecho del turismo cultural, vendrá configurado, por un lado, por la normativa turística (Derecho del turismo) y, por otro, por la normativa de cultura (Derecho de la cultura). El Derecho del turismo cultural se nutriría, por tanto, de estos dos bloques normativos, entroncándolos, para evitar disfunciones. En caso de conflicto de intereses entre los dos bloques (que los habrá) habrá que atender a la especificidad del conflicto para decantarse por la prevalencia de uno u otro bloque, salvo que se trate de un bien protegido, o con valores medioambientales, o en la que estén implicados derechos fundamentales, en cuyo caso, casi con toda seguridad, prevalecerá la normativa de cultura, por la propia existencia del bien o valor superior que representa.

El estudio del régimen jurídico-administrativo del Turismo cultural se inicia, en el siguiente capítulo, con la delimitación competencial en esta materia entre las diferentes administraciones territoriales. Las referencias normativas existentes

sobre turismo cultural nos permitirán ir desgranando las especialidades existentes en relación con los principios de organización, con las técnicas de actuación administrativa; con las potestades administrativas ...

2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Como se ha indicado, anteriormente, la definición del término es determinante para abordar cuestiones como la distribución de competencias⁴⁶. Ahora bien, en un Estado políticamente descentralizado como el nuestro ¿qué ente territorial o entes territoriales tienen competencias sobre el turismo cultural? Lo primero que hay que advertir es que no existen referencias expresas a la materia «turismo cultural» en el ámbito de la distribución de competencias. Habrá que extraerlas, por tanto, del binomio «turismo» y «cultura».

Respecto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de turismo, el artículo 148. 1. 18. de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. A su vez, el artículo 149 no reserva al Estado ninguna competencia, directa, sobre el turismo⁴⁷. Todos los Estatutos de autonomía recogen la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de turismo⁴⁸. Esto significa que las Comunidades Autónomas son competentes para legislar sobre la materia, gestionar la competencia y ejecutar (esto es, llevar a la práctica los contenidos de la legislación). Además, también cuentan con otras competencias (o, al menos, aspectos parciales de las mismas) que inciden indirectamente sobre el turismo, como defensa de los consumidores, urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, costas, espacios naturales protegidos...

Por todo ello, en el ejercicio de sus competencias turísticas, las Comunidades Autónomas podrán:

- Habilitar a determinadas empresas y personas y recibir las declaraciones responsables por parte de los empresarios turísticos.

⁴⁶ Vid. FERNANDEZ RODRIGUEZ, C. (2016, p. 31).

⁴⁷ Vid. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2001, p. 29).

⁴⁸ Los Estatutos de Autonomía no mencionan el turismo cultural.

- Ejercer las potestades de inspección y sanción sobre las empresas y actividades turísticas.
- Formular y aplicar las políticas turísticas.
- Planificar la actividad turística.
- Adoptar las técnicas necesarias para fomentar las actividades turísticas.
- Controlar la oferta turística y la prestación de servicios turísticos.
- Crear, tramitar y controlar las ayudas y subvenciones en materia turística.
- Llevar a cabo las medidas de promoción del turismo, tanto en el interior como en el exterior de su territorio, etc.⁴⁹.

No obstante, el Estado tiene títulos competenciales que le permiten incidir indirectamente sobre la materia turismo. Por ejemplo, la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 C.E) que atribuye competencias al Estado para formular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (con gran importancia en la formulación de planes turísticos) o el comercio exterior (art. 149.1.10 CE) que habilita al Estado a promocionar el turismo español fuera de nuestras frontera (por ejemplo, a través de TURESPAÑA), o el medio ambiente (a través de la legislación básica del Estado, art. 149.1.10 C.E) por los importantes poderes de protección y conservación sobre determinados bienes, la conservación de la naturaleza, las costas...o, incluso, la legislación mercantil y civil (art. 149. 1. 6 y 8 C.E.) en relación a determinados aspectos de los contratos turísticos, o la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos profesionales (art. 149.1.30 C.E.) por las profesiones turísticas...

En cambio, las referencias a la cultura o al ámbito cultural son más numerosas en el Texto Constitucional. En concreto, en el Preámbulo de la Constitución se proclama la voluntad de «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones» [...] y «Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida». Además, en los artículos constitucionales 44 y 46 se dice: «Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a los que todos tienen derecho» y «los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el 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».

⁴⁹ Vid. PÉREZ GUERRA, R. (2014, p. 404).

En el Título VIII de la CE, el artículo 148. 1. 17 dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en el fomento de la cultura. Por su parte, el mismo artículo 148 CE atribuye competencias a las Comunidades Autónomas sobre patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma, museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma y artesanía (apartados 14, 15 y 16).

Por su parte, el artículo 149. 1. 28 CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas». Si bien, el apartado 2 de este artículo 149 matiza que: «Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas». Estamos pues ante una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

2.1. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE TURISMO Y CULTURA

El Tribunal Constitucional, en su STC 79/2017, ha fallado que conforme al

artículo 5 de la Ley 20/2013⁵⁰, el Estado ha fijado, de forma tasada, aquellos objetivos que podrían justificar el establecimiento de límites y requisitos a las actividades económicas por parte de los poderes públicos autonómicos al ejercer sus propias competencias sectoriales (sobre vivienda, asistencia social, comercio

⁵⁰ Este artículo 5 sobre el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, dispone:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. 2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

interior, *turismo...*), restringiendo su capacidad de promover, mediante el establecimiento de requisitos o límites sobre el ejercicio de la actividad económica, cualquier otra finalidad constitucionalmente legítima que no se encuentre recogida en el listado del artículo 3.11 de la Ley 17/2009⁵¹.

Y, esta idea de la intervención estatal en materias que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, debido a motivos de carácter económico, ya se había confirmado en otras Sentencias del TC como la STC 80/2012, de 18 de abril de 2012, donde se dice que:

el ejercicio de las competencias asumidas como exclusivas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, tiene como límite el ejercicio de las competencias propias del Estado, bien como consecuencia de la concurrencia de otros títulos competenciales —como ocurre, por ejemplo, cuando la competencia del Estado en comercio exterior (149.1.10 CE) o sobre la planificación general de la economía (149.1.13 CE)—se superpone a la competencia autonómica de turismo.

Por su parte en la STC 31/2010, de 28 de junio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Esta STC se pronuncia sobre el apartado segundo de la letra c) del art. 171 EAC, dedicado a las competencias de la Generalitat en materia de *Turismo*, en cuando dispone, con el fin de facilitar la coordinación entre la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat y los establecimientos de la red de Paradores del Estado que se ubica en Cataluña, que «la Generalitat participa, en los términos que establezca la legislación estatal, en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España». El TC considera que el alcance de este artículo estatutario tiene encaje en el artículo 149.1.13 CE, puesto que

⁵¹ Este apartado dispone lo siguiente:

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

se circunscribe a prever la participación que se cuestiona con la finalidad de facilitar la coordinación entre una y otra red de establecimientos hosteleros, sin predicar en ningún caso la titularidad autonómica de una supuesta facultad coordinadora en la materia.

De otra parte, en virtud de la expresa remisión contenida en el precepto a «en los términos que establezca la legislación estatal», es evidente que corresponde al Estado, pues obviamente son estatales los órganos de administración a que se refiere, hacer efectiva o no con entera libertad la participación expresada, así como también sus concretos términos, formas y modo de articulación, con el alcance general que puede tener esta concreta modalidad de cooperación⁵².

En relación a la competencia «Cultura», el Tribunal Constitucional ha indicado que es una competencia donde, claramente, existe concurrencia o dualidad competencial. Concurrencia que el Tribunal Constitucional asumió ya, muy tempranamente y de forma palmaria, en la Sentencia 49/1984, de 5 de abril. Es obligado recordar que el art. 149.2 CE dispone que

sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas,

lo que es expresión de que en la materia «cultura» concurren competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (fund. jur. N° 6 de la STC). La cita de esta STC de 1984 es extensa, pero necesaria:

[...] una reflexión sobre la vida cultural lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades

⁵² Se ha indicado (BLANQUER, D. 1999, p. 32 y 33) que las Comunidades Autónomas han desbordado la previsión constitucional en cuanto a la ordenación del sector turístico. En este sentido, escribe:

una cosa es que sea la Comunidad Autónoma quien otorga o deniega las autorizaciones turísticas o quien gestiona el registro administrativo en el que deben inscribirse quienes desarrollan esta actividad y otra distinta es regular el estatuto del empresario que de forma habitual y organizada desarrolla esta actividad profesional.

De tal forma que las Comunidades autónomas han legislado y reglamentado en el ámbito mercantil sobre los requisitos de los empresarios turísticos o sobre algunos tipos de contratos turísticos.

Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la que las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro del «fomento de la cultura». Esta es la razón a que obedece el artículo 149.2 de la Constitución Española, en el que después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente.

Si bien, al interpretar la Ley del Patrimonio Histórico Español, la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero⁵³, optó por considerar que la competencia de ejecución para la declaración de bienes culturales materiales es, con algunas excepciones, básicamente autonómica. Esta consideración descansa, como confiesa expresamente la Sentencia, en el dato de que estos bienes están inscritos en un «locus» territorial: «la categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las Comunidades Autónomas» (F.J.10.º). 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.

La doctrina general del Tribunal Constitucional para aceptar casos excepcionales en los que el Estado puede intervenir en ámbitos de competencia autonómica

cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario

⁵³ La STC se pronuncia sobre los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 830/85, 847/85, 850/85 y 858/85, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por la Junta de Galicia, por el Gobierno Vasco y por el Parlamento catalán, respectivamente, contra determinados preceptos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico.

recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (Sentencia del Tribunal Constitucional 223/2000, de 21 de septiembre, F.J. 11.º).

Por su parte, la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se pronuncia sobre el art. 127 EAC, que regula la competencia «Cultura». El TC resuelve teniendo muy presente la STC 49/1984, antes mencionada. En este sentido, el TC considera que la competencia estatal en el ámbito de las «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE), que ciertamente incluye, entre otros contenidos, el ejercicio del *ius contrahendi*, no impide que las Comunidades Autónomas realicen actividades en el exterior que sean proyección de sus competencias materiales, siempre que no perturben o condicionen la competencia estatal (STC 165/1994, FFJJ 3 a 6), lo que el TC ya había corroborado precisamente en materia de cultura en la STC 17/1991, de 31 de enero, (FJ 6). El art. 127.2 EAC asigna a la Generalitat «la competencia ejecutiva sobre los archivos, bibliotecas, museos y centros de depósito cultural de titularidad estatal situadas en Cataluña cuya gestión no se reserve expresamente el Estado». El reproche se dirige al último inciso del apartado, que incluye en la competencia autonómica «la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de personal», al entender que estas potestades exceden del concepto de «gestión» que figura como límite de la competencia autonómica en esta materia, según el art. 149.1.28 CE. La impugnación no puede admitirse, dice el TC, pues, el alcance de la competencia ejecutiva autonómica se extiende a la regulación del funcionamiento y organización de estos museos y de su personal, sin perjuicio de que todo ello se someta a la competencia normativa del Estado. Prosigue el TC considerando que el art. 149.2 CE impone expresamente al Estado la consideración del «servicio de la cultura como deber y atribución esencial». Mandato constitucional expreso que implica la atribución al Estado de

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 o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6).

Mandato, en fin, a cuya satisfacción viene obligado el Estado de manera indubitada y que no admite actuación que la impida o dificulte por parte de las Co-

munidades Autónomas. En fin, el TC interpreta que el artículo 149.2 CE impone también al Estado que el cumplimiento de sus responsabilidades en el ámbito de la cultura -que lo son, en todo caso, «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas» se verifique «de acuerdo con ellas», lo que implica antes una invocación genérica y de principio a la colaboración entre Administraciones que son titulares de competencias concurrentes en un ámbito material compartido, que el sometimiento del ejercicio de las competencias del Estado a la condición del consentimiento de las Comunidades Autónomas en cada caso, lo que sería incompatible con su naturaleza indisponible e irrenunciable.

Por último, la STC 177/2016, de 20 de octubre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 7722-2010, interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular contra el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del art. 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril. Esta Ley catalana contempla la prohibición de determinados espectáculos taurinos, en especial, las corridas de toros. En esta Sentencia se parte del contenido de la STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6, donde ya destacó la idea de que, junto a la acción autonómica en materia cultural,

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 o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias.

Es decir, que existe una concurrencia no excluyente de competencias estatales y autonómicas en materia de cultura (STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 2). La doctrina constitucional ha identificado un «área de preferente atención» declarando, concretamente, que corresponde al Estado la «preservación del patrimonio cultural común», así como «lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias» (SSTC 49/1984, de 5 de abril, 157/1985, de 15 de noviembre, 106/1987, de 25 de junio, y 17/1991, de 31 de enero). Consecuentemente el Estado y las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de las otras, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí.

Se trata, en definitiva, de articular las competencias de modo tal que pueda ser efectivo el principio rector de garantía del acceso a la cultura (art. 44.4 y 5 CE y art. 44 EAC) y de preservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, artístico y cultural español (art. 46 CE). Por todo ello, el art. 149.2 CE confiere al Estado una competencia concurrente con las Comunidades Autónomas. De esta manera el Estado por la vía del art. 149.2 CE puede intervenir en materias culturales, bien de manera especialmente intensa en relación con aquellas cuestiones que requieran de tratamientos generales o que exijan de una acción pública supraordenada a la de una o varias Comunidades Autónomas.

Para ello, una vez determinado que las corridas de toros y espectáculos similares son una expresión más de carácter cultural, de manera que pueden formar parte del patrimonio cultural común que permite una intervención del Estado dirigida a su preservación *ex art.* 149.2 CE. Intervención del legislador estatal que se ha producido a través de las Leyes 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. En resumen, concluye el TC que las decisiones autonómicas no pueden llegar al extremo de impedir, perturbar o menoscabar el ejercicio legítimo de las competencias del Estado en materia de cultura al amparo del artículo 149.2 CE.

En este punto, conviene tener presente el Voto particular del magistrado XIOL RIOS que considera que

el ejercicio por parte del Estado de esta competencia de protección de la cultura al amparo del art. 149.2 CE no podría determinar, como defiende la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, una omnipotente e ilimitada prevalencia de la competencia estatal respecto de cualquier otro título competencial exclusivo de las Comunidades Autónomas que desplazara a estas. Eso supondría (i) aplicar un instrumento de resolución conflictual de competencias que no es el que concurre en el presente caso y (ii) desfigurar el carácter de competencia concurrente entre las Comunidades Autónomas y el Estado que en el marco del art. 149.2 CE adquiere la protección de la cultura. El efecto de prevalencia de la normativa estatal de protección cultural que es defendido por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia es propio de los conflictos competenciales que se plantean cuando el ejercicio de las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas se confronta con el ejercicio de competencias básicas por parte del Estado.

2.2. RECAPITULACIÓN SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE EL TURISMO CULTURAL

Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de turismo y de cultura. El turismo cultural es un tipo de recurso del Turismo (entendido como un conjunto de bienes y servicios que nos incitan a realizar un viaje); en este caso, los aspectos culturales son los que nos incitan a realizar el turismo. Por ello, en principio, la competencia principal sería la de turismo y la accesoria la de cultura aunque, como hemos indicado anteriormente, en caso de conflicto de intereses entre ambos bloques habrá que atender a la especificidad del conflicto para decantarse por la prevalencia de uno u otro bloque, salvo que se trate de un bien protegido, o con valores medioambientales, o en la que estén implicados derechos fundamentales, en cuyo caso, casi con toda seguridad, prevalecerá la normativa de cultura, por la propia existencia del bien o valor superior que representa. Por ejemplo, si quiero realizar turismo cultural en la playa gallega de las Catedrales me puedo encontrar que tengo restringido el derecho de acceso (y por tanto mi derecho a realizar turismo cultural en ese concreto lugar) porque existe un régimen de visitas que hay que concertar previamente para poder visitarla, por la protección medioambiental de la playa y su uso sostenible. Por todo ello, sobre el turismo cultural, las competencias autonómicas en principio son las más relevantes (por ostentar competencias sobre turismo, fomento de la cultura y patrimonio cultural y otras tantas que también inciden indirectamente, como defensa de los consumidores, urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, costas, espacios naturales protegidos...), pero sin olvidar, ni relegar, las competencias estatales que también jugarán un papel muy relevante sobre esta materia, por la trascendencia económica del sector turístico para la economía española y por el deber de conservación del patrimonio cultural común.

2.3. LAS COMPETENCIAS LOCALES SOBRE TURISMO CULTURAL

El artículo 25.2 de la Ley de Bases del Régimen Local recoge:

El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

A este artículo, hay que añadir el contenido del artículo 27. 3 de la LBRL, que dispone:

Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:

- g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1. 28.^a de la Constitución Española.
- j) Promoción y gestión turística.

Por su parte, el artículo 30 de la LBRL, reconoce que:

Las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes.

Los municipios gozan de autonomía constitucionalmente garantizada (artículo 137 C.E.) y participan de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, según el régimen constitucionalmente diseñado. Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben ceder una cuota de sus competencias en favor de las Entidades Locales (artículo 2 LBRL). En virtud de este régimen competencial, los municipios tienen competencias propias y competencias delegadas, por el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de Turismo cultural.

Los municipios son los grandes protagonistas del turismo en su doble faceta de receptores de turistas y de prestadores de servicios adecuados para atraer la afluencia de turistas⁵⁴. Además, muchos municipios tienen la consideración de municipios turísticos debido a sus recursos culturales. Por ejemplo, el Decreto 72/2017, de 13 de junio, de la Consejería de Turismo y Deporte, de Municipio Turístico de Andalucía. El artículo 2 de este Decreto regula los requisitos que

⁵⁴ Vid. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2001, p. 36).

han de reunir los municipios que soliciten la declaración de Municipio Turístico de Andalucía. Estos requisitos son los siguientes:

- a) Población turística asistida. De acuerdo con lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, se considera población turística asistida la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos o vecinas del municipio, pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística o pernoctación en alojamientos turísticos. En este sentido, se considera que se alcanza este requisito si se cumple al menos uno de los siguientes condicionantes:
- 1.º Visitas turísticas. El municipio habrá de acreditar, mediante el conteo diario de las visitas turísticas en el principal recurso turístico del municipio, que el número de las mismas en el último año natural sea, al menos, cinco veces superior al de la población de derecho según la última cifra oficial de padrón municipal, siempre que dicha afluencia se encuentre repartida en más de treinta días al año.
 - 2.º Pernoctaciones. El municipio habrá de tener, de acuerdo con los últimos datos oficiales elaborados por la Consejería competente en materia de turismo sobre pernoctaciones en los establecimientos de alojamiento turístico previstos en el artículo 40 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, un número de pernoctaciones diarias en media anual (pernoctaciones al año/365) que sea superior al diez por ciento de la población de derecho del municipio, o bien alcanzar ese porcentaje durante al menos tres meses al año, computándose para ello la media diaria mensual (pernoctaciones al mes/30). En el caso de municipios del interior de Andalucía, entendiéndose como tales aquéllos cuyos términos municipales no lindan con el mar, el porcentaje citado será del ocho por ciento.
- b) Oferta turística. La oferta turística con la que cuente el municipio, sustentada en sus recursos patrimoniales, naturales, *culturales* o etnográficos, deportivos y de ocio, ha de tener una consistencia y atractivo tal que sea capaz de generar un flujo de visitantes hacia el mismo. El municipio también ha de disponer de una infraestructura turística mínima conforme a su realidad socioeconómica y geográfica para poder satisfacer las necesidades de la población turística asistida.
- c) Plan municipal de calidad turística. El plan municipal deberá estar vigente tanto en el momento de la solicitud como en el caso previsto en el artículo 15.3 y ajustarse a las grandes líneas estratégicas de la planificación turística de la Junta de Andalucía.
- d) Elementos de valoración. El municipio deberá acreditar el cumplimiento de al menos diez de los elementos de valoración previstos en el artículo 3.

Artículo 3. Elementos de valoración.

Para la declaración de Municipio Turístico de Andalucía se tendrán en cuenta los siguientes elementos:

- a) Servicios públicos básicos que, según lo previsto en la normativa básica estatal sobre Régimen Local, preste el municipio respecto a la vecindad y a la población turística asistida, cuyo refuerzo se precise para satisfacer sus necesidades.
- b) Servicios específicos prestados por el municipio que tengan una especial relevancia para el turismo, tales como salud pública, medio ambiente urbano, transporte colectivo urbano, protección civil y seguridad ciudadana y que asimismo cumplan con los parámetros de sostenibilidad ambiental, social y económica.
- c) Disponer de planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte, así como otras actuaciones municipales, con incidencia en la actividad turística, orientadas a la accesibilidad universal.
- d) Inversiones previstas en el presupuesto municipal para la promoción e infraestructuras turísticas.
- e) Existencia de oficinas de turismo accesibles convenientemente señalizadas y equipadas.
- f) Existencia de recursos turísticos en el término municipal, declarados de interés turístico o de interés *cultural*.
- g) Plazas de alojamiento inscritas en el Registro de Turismo de Andalucía.
- h) Adopción de medidas de defensa y restauración del *patrimonio cultural* y urbano.
- i) Existencia de Ordenanzas Fiscales y de Medio Ambiente, en las que figuren debidamente recogidas medidas para la preservación de los valores medioambientales.
- j) Adopción de medidas tendentes a corregir las desigualdades entre mujeres y hombres, así como las adoptadas en materia de violencia de género, con incidencia en la actividad turística.
- k) Ubicación del término municipal, total o parcialmente, en alguno de los espacios naturales protegidos de Andalucía o sus Áreas de Influencia Socioeconómica.
- l) Adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje.
- m) Existencia de un planeamiento urbanístico que contemple las dotaciones de espacios libres y otras que cumplan las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística, justificándose su incidencia sobre la población turística asistida.
- n) Actuaciones para potenciar la movilidad sostenible no motorizada o la motorizada basada en energías alternativas.

- ñ) Distintivos y certificaciones de calidad de los recursos y servicios turísticos que tenga el municipio.
- o) Declaraciones de zona de gran afluencia turística a efectos de horarios comerciales concedida por la Consejería competente en materia de comercio interior.
- p) Oficinas municipales donde se facilite información a la población turística asistida sobre sus derechos como personas consumidoras y usuarias.

Los municipios turísticos son localidades con una masiva afluencia de turistas que tienen que hacer frente a ese aumento de visitantes a través de los servicios que deben prestar. Esta situación puede ser atendida a través de⁵⁵:

- Celebración de convenios entre esos municipios y la comunidad autónoma
- Previsión de tributos o recargos específicos
- Inclusión preferente en planes para la realización de infraestructuras,
- Instrumentos especiales en relación al urbanismo, el medio ambiente, patrimonio cultural⁵⁶, ...
- Creación de patronatos municipales de turismo.

Estos municipios turísticos obtienen esta calificación cuando su oferta turística se basa en los recursos culturales y, por lo tanto, deben adoptar medidas para proteger y conservar el patrimonio cultural; en este sentido el artículo 6 de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, que establece que corresponden a los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones en materia de turismo: a) Proteger y conservar sus recursos turísticos, en especial el entorno natural y el patrimonio artístico y cultural. Y, en el mismo sentido el artículo 14 del Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

⁵⁵ Vid. BLANQUER, D. (1999, p. 114 y ss.).

⁵⁶ El artículo 12 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, sobre la consideración urbanística de los recursos turísticos, dispone lo siguiente:

1. El ejercicio de las facultades urbanísticas de la Administración debe respetar las determinaciones de la presente Ley y favorecer la promoción y la protección de los recursos turísticos, de acuerdo con la ordenación territorial y con el objetivo de garantizar la utilización racional de los recursos del territorio y el desarrollo sostenible. 2. Los instrumentos de planeamiento de los municipios turísticos tienen que incluir medidas específicas para la promoción y la protección de los recursos turísticos, de conformidad con el apartado 1 y con sujeción a las determinaciones establecidas por la legislación urbanística y la legislación sectorial aplicables en materia de preservación de los valores del patrimonio cultural, paisajístico y ambiental de especial interés.

3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL TURISMO CULTURAL

3.1. SUJETOS, ÓRGANOS Y ENTES INSTITUCIONALES

La Administración Pública del turismo cultural estaría configurada por el conjunto de entes y órganos (estatales, autonómicos y locales) con competencias en materia de turismo, así como los entes institucionales, creados por las administraciones públicas territoriales (estatal, autonómicas y locales) de naturaleza pública y privada, para la gestión de dicho sector⁵⁷. A estos entes y órganos, turísticos, habría que sumar los propios del sector cultural ya que, entre otras competencias, se encargan de gestionar los espacios culturales y la oferta cultural, así como proteger su patrimonio cultural. En este contexto hay que destacar como diversos entes institucionales están integrando en la misma estructura organizativa el turismo y la cultura; ejemplos de ello serían, Madrid Cultura y Turismo, SAU (empresa pública de la Comunidad de Madrid), Madrid Destino, Cultura, Turismo y Negocio, S.A. (empresa pública del Ayuntamiento de Madrid), Recrea Asturias, Sociedad Pública de gestión y promoción turística y cultural del principado de Asturias, SAU (empresa pública del Principado de Asturias) o la Fundación Impulsa Castilla-La Mancha (fundación pública regional).

De esta forma, junto a las tradicionales estructuras administrativas (un Departamento ministerial, una Consejería autonómica, una Dirección General, o una concejalía en el ámbito municipal) coexisten toda una serie de entes institucionales, creados por las distintas administraciones públicas territoriales, con personalidad jurídica propia y separada de la administración territorial que la creó, para la creación de bienes o prestación de servicios turísticos, a los que con mayor o menor extensión (dependiendo de la fórmula utilizada) se rigen en su actividad (en el tráfico jurídico) por el Derecho Privado⁵⁸.

⁵⁷ Vid. Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears. Artículo 3. Conceptos y definiciones. Administración turística: los órganos o las entidades de naturaleza pública con competencias específicas sobre el turismo, la actividad turística o los recursos turísticos. La Ley 13/2016, de 28 de julio, de turismo del País Vasco, Artículo 2. Ámbito de aplicación y definiciones. Administraciones turísticas: Los entes y los órganos de naturaleza pública con competencias específicas en materia de turismo y los organismos que en razón de su creación, adscripción o participación quedan vinculados a aquellos, sea cual sea su naturaleza jurídica.

⁵⁸ Vid. BLANQUER, D. (1999, p. 27 y ss.).

De hecho, la tendencia generalizada en el sector turístico es la creación de este tipo de entes institucionales bajo las fórmulas más diversas: organismos autónomos, empresas públicas, consorcios, agencias, fundaciones... La huida, generalizada, de la aplicación del Derecho Administrativo (con más controles derivados del ejercicio del poder público, de sus prerrogativas y potestades) hacia fórmulas de aplicación del Derecho Privado (civil, mercantil, laboral) más ágil y más flexivo es, precisamente, una fórmula extendida y generalizada en este sector.

En este sentido, que es una tendencia ampliamente consolidada, podemos poner como ejemplo (además de los señalados anteriormente que integran turismo y cultura en la misma estructura) los siguientes: TURESPAÑA (Instituto de Turismo de España), Agencia catalana de turismo, l'Agència valencia del turismo, la empresa pública Turismo y Deporte de Andalucía, S.A., el Instituto de Turismo de la región de Murcia, la Agencia de Turismo de Galicia, Cantur, sociedad regional cántabra de promoción turística, S.A, Turismo de Santiago, INCOLSA, S.A, Fundación Turismo Cuenca, Patronato municipal de Turismo de Toledo, Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, empresa pública de gestión de programas culturales, Canarias Cultura en Red, S.A., Fundación Municipal de Cultura de Gijón, Institut Valencià de Cultura, Institut de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona...

La utilización de todo este amplio conjunto de entes institucionales en el sector turístico-cultural opta, decididamente, por la colaboración público-privado y modelos de gestión más flexibles que las diseñadas desde las propias estructuras administrativas, a través de órganos administrativos, desde la perspectiva de un modelo funcional⁵⁹. La creación de áreas transversales dentro de los entes de naturaleza público-privada son, sin duda, una buena estrategia para conjugar el binomio turismo cultural, ofreciendo una gestión integrada del mismo⁶⁰.

En especial, TURESPAÑA y Paradores de Turismo, entes de la Administración General del Estado.

⁵⁹ GARCÍA HERNÁNDEZ, M (2007, pp. 81 y 82).

⁶⁰ MADRID DESTINO (2019, pp. 126 y ss.).

3.2. TURESPAÑA

TURESPAÑA⁶¹ es un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Es, por tanto, un ente institucional, creado por la Administración General del Estado, que se encarga de la promoción de España como destino turístico en el exterior. Gestiona la marca turística España, cuidando la imagen de España como destino de viajes, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España. Entre sus funciones se encuentran, la planificación, el desarrollo y la ejecución de actuaciones para la promoción del turismo español en los mercados internacionales y entre los no residentes en España, el apoyo a la comercialización de productos turísticos españoles en el exterior y entre los no residentes en España y la colaboración con las Comunidades Autónomas, los entes locales y el sector privado en programas de promoción y comercialización de sus productos en el exterior y entre los no residentes en España, así como la prestación de servicios de marketing en el exterior a las empresas e instituciones turísticas españolas.

TURESPAÑA desarrolla su actividad en el exterior mediante la red de Consejerías Españolas de Turismo en el Exterior, que dependen de las Embajadas y Consulados de España. Actualmente son 33 Consejerías de Turismo en el exterior que actúan tanto como células de conocimiento y marketing como de plataformas de negocio para el sector.

Algunas de las actuaciones más relevantes de TURESPAÑA en el ámbito del turismo cultural serían las siguientes⁶²:

- Las Oficinas españolas de turismo en el exterior programan y ejecutan una amplísima gama de actividades relativas al Turismo Cultural y de Ciudad (al ser uno de los productos más demandados por los turistas que nos visitan).

⁶¹ Artículo 5 del R. D. 998/2018, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y artículos 1 y 2 del Real Decreto 425/2013, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Turismo de España y se modifica parcialmente el Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

⁶² Ejemplos extraídos de la Memoria de TURESPAÑA 2016.

- Colabora con el Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad. Esta colaboración se inició en el año 2002 en que se firmó por primera vez un Acuerdo Marco conjunto para la promoción de la marca Ciudades Patrimonio de la Humanidad en los mercados internacionales. Se firman sucesivos convenios para el desarrollo de acciones conjuntas de marketing.
- Se realizan acciones de marketing relativas al El Camino de Santiago. El Camino de Santiago es, desde el punto de vista histórico, artístico, cultural y turístico, uno de los productos más importantes de España, no sólo por su valor paisajístico y monumental, sino por ser vínculo de unión entre personas de muy diversos orígenes, condiciones y procedencia. El Camino de Santiago fue declarado Itinerario Cultural Europeo por el Consejo de Europa en 1987 y Patrimonio Mundial por la Unesco en 1993.
- Promoción de La Red de Juderías de España. La Red de Juderías de España es una asociación pública sin ánimo de lucro que tiene como objetivo la defensa del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, artístico y cultural del legado sefardí en España. La integran 24 destinos.
- Colabora, organiza o apoya, de diferentes maneras, algunos de los eventos culturales más relevantes, algunos tienen lugar en mercados emisores y otros en España, como, por ejemplo: la Feria internacional de arte, ARCO.

3.3. PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA

PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.A.⁶³ es una sociedad mercantil estatal, con forma de sociedad anónima, cuyo capital es, en su totalidad, de titularidad de la Administración General del Estado. Paradores, desde sus inicios, ha pretendido mostrarse como un escaparate de las tradiciones, la riqueza arquitectónica y el arte de nuestro país, fomentando el turismo y la difusión cultural. Se encarga de explotar y gestionar la red de establecimientos e instalaciones turísticas del Estado, ubicados en enclaves y edificios, de los cuales 45 son considerados Bienes de Interés Cultural: monasterios, conventos, palacios, castillos y hospitales de peregrinos, entre otros.

⁶³ Vid. Página web www.parador.es. Vid. También, página web de otro ente institucional estatal de turismo, SEGITUR, Sociedad mercantil estatal para la gestión y las tecnologías turísticas, es un ente dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y adscrita a la Secretaría de Estado de Turismo, es la responsable de impulsar la innovación (I+D+i) en el sector turístico español, tanto en el sector público (nuevos modelos y canales de promoción, gestión y creación de destinos inteligentes, etc.) como en el sector privado (apoyo a emprendedores, nuevos modelos de gestión sostenible y más competitivo, exportación de tecnología española).

4. LA COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN TURÍSTICO-CULTURAL

4.1. ÓRGANOS DE COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN TURÍSTICO-CULTURAL; EN ESPECIAL, LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE TURISMO, LA CONFERENCIA SECTORIAL DE TURISMO Y EL CONSEJO ESPAÑOL DE TURISMO

Hay numerosos órganos administrativos que articulan la colaboración, cooperación y coordinación intraadministrativa (dentro de la misma Administración Pública) e interadministrativa (entre distintas Administraciones Públicas)

Por ejemplo, existen Comunidades Autónomas que integran en una sola Consejería las competencias de Turismo y Cultura atribuyendo a su Consejero competencias de coordinación entre ambas competencias; es el caso, por ejemplo de Extremadura⁶⁴, Asturias⁶⁵, Madrid⁶⁶ o Castilla-León⁶⁷. Hay entes institucionales a los que también se les atribuye competencias de colaboración y coordinación. Por ejemplo, a la Agencia de Turismo de Galicia se le atribuyen competencias de coordinación de las actividades de promoción turística interior y exterior públicas y público-privadas⁶⁸ y a la Agencia valenciana de turismo se le atribuyen competencias de coordinación y colaboración con las demás administraciones turísticas, tanto estatales como autonómicas o locales⁶⁹.

⁶⁴ Decreto 169/2019, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes. El Decreto del Presidente 16/2019, de 1 de julio, ha modificado la denominación, el número y las competencias de las consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

⁶⁵ Decreto 86/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la consejería de cultura, política lingüística y turismo. Principado de Asturias, art. 9.

⁶⁶ Decreto 280/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Turismo.

⁶⁷ Decreto 26/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Turismo (BOCYL de 2 de agosto de 2019).

⁶⁸ art. 2.1. Decreto 196/2012, del 27 de septiembre.

⁶⁹ Artículo 3 del Decreto 209/2004, de 8 de octubre del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento de l'Agència Valenciana del Turisme:

Desarrollar los mecanismos de coordinación y colaboración con las demás administraciones turísticas, tanto estatal como autonómicas o locales, así como con organismos o administraciones turísticas de otros estados o de carácter internacional a través de los procedimientos previstos en la legislación aplicable, que puedan conducir a un mejor cumplimiento de los objetivos fijados para l'Agència Valenciana del Turisme

Hay, igualmente, órganos en el ámbito de la Administración General del Estado que tienen atribuidas competencias de cooperación, colaboración y coordinación. Es el caso de la Comisión Interministerial de Turismo, la Conferencia Sectorial de Turismo y el Consejo Español de Turismo.

4.1.1. La Comisión Interministerial de Turismo⁷⁰

Está presidida por el Ministro competente en materia de Turismo y representantes de los demás Ministerios incluido, claro está, el Ministerio competente en materia de Cultura. Tiene atribuidas competencias, entre otras, de coordinación/colaboración «de las actuaciones de los diversos departamentos ministeriales y organismos de la Administración General del Estado, así como las entidades públicas dependientes o vinculadas a ella, cuando desarrollen actuaciones con incidencia en el sector turístico»⁷¹. Promueve y coordina, por tanto, las actuaciones de los órganos y entes, mencionados anteriormente, que desarrollen planes y proyectos con repercusión directa en el turismo.

4.1.2. La Conferencia Sectorial de Turismo⁷²

Integra a representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Facilita la cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas. Fija criterios comunes de actuación cuando concurren competencias estatales y autonómicas, en este sector, y define las estrategias generales para la promoción exterior del turismo. Está integrada por el Ministro/a competente en materia de turismo y los consejeros/as, competente, de las Comunidades Autónomas.

Se trata, por tanto, de un Órgano de Cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial, que reúne a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno autonómicos, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

⁷⁰ MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, <https://turismo.gob.es/cooperacion/cooperacion-nacional/Paginas/organos-cooperacion.aspx>

⁷¹ R.D. 6/1994, de 14 de enero, artículo 3 sobre la Comisión interministerial de turismo.

⁷² MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, <https://turismo.gob.es/cooperacion/cooperacion-nacional/Paginas/organos-cooperacion.aspx>

Este órgano, impulsa el apoyo a las actuaciones y sugerencias de las Comunidades Autónomas, que en la actualidad tienen atribuida la competencia exclusiva sobre el turismo (en los términos anteriormente analizados).

4.1.3. El Consejo Español de Turismo⁷³

El Consejo Español de Turismo –CONESTUR— es un órgano colegiado, asesor y consultivo adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, cuyo titular ostenta su Presidencia. Sus 54 miembros pertenecen tanto al sector público como al sector privado (representantes de la CEOE, de las Cámaras de Comercio, de las organizaciones sindicales y profesionales de reconocido prestigio de distintos ámbitos).

Se configura como un foro de diálogo, participación y colaboración entre los sectores público y privado, tiene como fin favorecer la participación de las distintas Administraciones Públicas con competencias en la materia y de los empresarios, trabajadores y profesionales que inciden en la actividad turística, en el seguimiento de las políticas turísticas en España y en las actividades propias de la Administración Turística del Estado.

4.2. PLANTEAMIENTOS PREVIOS: LA DEFINICIÓN CONCEPTUAL DE ESTOS PRINCIPIOS. LA VOLUNTARIEDAD DE LA COLABORACIÓN O COOPERACIÓN Y LA IMPOSICIÓN DE LA COORDINACIÓN; DOCTRINA CIENTÍFICA Y JURISPRUDENCIAL

Coinciden los autores que se han acercado al estudio de los conceptos de colaboración, cooperación y coordinación en que la definición conceptual de los mismos, tanto desde el punto de vista doctrinal como jurisprudencial, no ha resultado todo lo esclarecedora que cabría esperar⁷⁴.

⁷³ MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, <https://turismo.gob.es/cooperacion/cooperacion-nacional/Paginas/organos-cooperacion.aspx>

⁷⁴ Cfr. MENÉNDEZ, P. (1993, p. 171). Con relación a estos tres principios CRUZ VILLALÓN (1990, p. 119) destacó, en su momento, que

las tres expresiones son intercambiables, que significan lo mismo para el TC o que, al menos, las viene utilizando de forma indistinta, sin otra explicación, acaso, que la preferencia personal de los distintos ponentes,

Por otra parte, MORELL OCAÑA (1994, 51) ha destacado, en alusión a estos conceptos que

El uso anfílogo acredita que hasta ahora el Derecho Público no ha necesitado un esfuerzo de depuración conceptual; expresiones como las de colaboración, auxilio mutuo, coope-

No obstante, es posible afirmar que la doctrina dominante considera sinónimos los conceptos de «colaboración» y «cooperación» y los contrapone al de «coordinación»⁷⁵.

Tanto doctrinal como jurisprudencialmente, la nota característica, más argüida, para diferenciar la cooperación o colaboración de la coordinación es el grado de voluntariedad que concurre en cada caso⁷⁶. En efecto, se dice que la cooperación o colaboración se caracteriza por ser voluntaria y

por estar situadas las entidades cooperantes en pie de igualdad jurídica, lo que impide que ninguna de ellas imponga a la otra su decisión. En cambio, la coordinación entraña una cierta capacidad directiva o decisoria, que sitúa a la entidad competente para coordinar en una posición de superioridad o supremacía respecto de la coordinadas⁷⁷.

En este sentido, la STC 214/1989, 21 de diciembre, dijo que, ambas técnicas –cooperación y coordinación– se orientan a «flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio»; no obstante se puntualiza que «las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables» porque la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en el caso de la coordinación, es un elemento diferenciador de primer orden⁷⁸.

ración se emplean frecuentemente de modo indistinto y con ellas aparece también la de coordinación,

Por su parte, MENÉNDEZ REXACH (citando a ALEJANDRO NIETO 1991, p. 147) ha dicho que

Estos términos a veces se utilizan como sinónimos y otras se diferencian, llegando, incluso, a la contraposición. Sinonimia y polisemia se conjugan así para acentuar la equivocidad de los términos y dificultar su aprehensión como conceptos jurídicos,

vid. MENÉNDEZ REXACH, A. (1994, pp. 11 y 12).

⁷⁵ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S. (1982, p. 223); PÉREZ CALVO, A. (1987, p. 474); DOMÍNGUEZ LUÍS, J.A. (1993, p. 327); SANTOLAYA MACHETTI, P. (1993, pp. 180 y 181); PAREJO ALFONSO, L. (1993, p. 36); CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (1993); RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (1997, pp. 23 y 24).

⁷⁶ Cfr. MENÉNDEZ, P. (1993, p. 175).

⁷⁷ Vid. MENÉNDEZ REXACH, A. (1994, p. 13).

⁷⁸ Vid. Fundamento Jurídico 20. f). STC 214/1989, 21 de diciembre.

No obstante esta doctrina constitucional, MENÉNDEZ REXACH ha dicho, en relación a la cooperación, que si bien ésta no supone un límite a las competencias respectivas de las entidades cooperantes si puede afectar al ejercicio de las mismas⁷⁹. Y, en relación a la coordinación, ha sostenido que pese a la doctrina sentada por el propio Tribunal Constitucional «es imposible respetar escrupulosamente las competencias de las entidades coordinadas» y, por eso, el propio Tribunal Constitucional se ve obligado a reconocer que la técnica de coordinación sólo es admisible

en los casos y con las condiciones previstas en la Ley; mientras que la cooperación es posible siempre, esté o no prevista, en virtud del deber general de colaboración implícito en la forma de organización territorial del Estado y que «no es menester justificar en preceptos concretos»⁸⁰.

4.3. LA COORDINACIÓN DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES: LA RESERVA DE LEY Y EL ARTÍCULO 59 LBRL

Estas últimas consideraciones hay que ponerlas en relación con el artículo 59 LBRL que faculta al Estado y a las Comunidades Autónomas a que mediante las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública puedan atribuir al

⁷⁹ Vid. MENÉNDEZ REXACH, A. (1994, p. 13). En concreto:

La cooperación no supone un límite a las competencias respectivas de las entidades cooperantes sino que, por el contrario tiene como límite la titularidad de las competencias, que no es disponible. Ahora bien puede afectar a su ejercicio, en la medida en que las entidades cooperantes acuerden la implantación de determinadas opciones organizativas, determinados mecanismos de financiación y, en definitiva, un modo de ejercicio que limita en la práctica y puede que también de Derecho (aunque esto depende del grado de vinculación efectiva que se atribuya a los convenios) las facultades de disposición de la entidad titular de la competencia.

(Cfr. STC 12/1982, 4 de mayo, FJ 4).

⁸⁰ Vid. MENÉNDEZ REXACH, A (1994, p. 13). En concreto:

La coordinación, en cambio, marca un límite a las competencias de las entidades coordinadas, porque, aunque el Tribunal Constitucional haya declarado que no supone 'una sustracción o menoscabo de las entidades sometidas a las mismas, antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la Entidad coordinada' (sentencia 27/1987, 28 de febrero, F J 2), parece evidente que si la coordinación implica la facultad de decidir (y de decidir en contra), es imposible respetar escrupulosamente las competencias de las entidades coordinadas. Justamente por eso, la propia sentencia reconoce que la coordinación 'constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley'.

Vid., también, GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1985, p. 1615).

Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno Autónomo, respectivamente, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.

4.4. LA COORDINACIÓN DEL ESTADO SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LÍMITES IMPUESTOS POR LA NECESIDAD DE UNA ATRIBUCIÓN NORMATIVA ESPECÍFICA

Por otro lado, como es sabido, la coordinación, en su faceta de competencia atribuida a una Administración Pública sobre otra—y no como principio de organización administrativa—en el ámbito de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas, corresponde a la entidad territorial que tiene encomendados los intereses públicos más amplios o generales, pero sólo es posible en relación a las competencias para las que específicamente se haya atribuido esta potestad de coordinación (SSTC 80/1985 y 214/1989). En concreto, al Estado le corresponde la potestad de coordinación en relación a las materias a las que hace referencia, expresa, los números 13, 15 y 16 del artículo 149.1. C.E. y en el ejercicio de las competencias financieras autonómicas (artículos 156.1. C.E. desarrollado por los artículos 2 y 3 de la LOFCA) pero también puede articular técnicas coordinadoras en los supuestos en los que al Estado le corresponde la competencia de elaborar las bases de una materia determinada—leyes básicas—y a las Comunidades Autónomas su desarrollo o cuando a las Comunidades Autónomas le corresponde la ejecución de la legislación estatal, tengan o no atribuida, a su vez, la legislación de desarrollo de la materia; en estos casos el Estado puede articular técnicas coordinadoras —hasta donde alcance su competencia—en el ejercicio de su potestad normativa sobre la materia⁸¹.

El Tribunal Constitucional ha dicho, en relación a la coordinación general en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas:

[...] el principio de coordinación permite, en esencia, articular las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de evitar con-

⁸¹ A este respecto, la doctrina ha distinguido entre la coordinación como principio de organización intra e intersubjetiva y la coordinación como competencia de una Entidad sobre otras o de unos órganos sobre otros. Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A. (1994, pp. 19 y 20). Cfr., al tiempo, STC 104/1988, 8 de junio. Cfr., también, LAVILLA RUBIRA, J.J. (1995, pp. 1726 y ss., en especial p. 1729).

tradiciones o reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema. En particular se ha dicho que la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema...⁸².

En relación a lo anterior, GARCÍA DE ENTERRÍA (1983, p. 269) ya puso de relieve que la coordinación era «un poder específico del Estado» distinto del de fijación normativa de «bases» que permitía al poder estatal la impartición de «medidas no normativas» que permitiesen articular el ejercicio de competencias propias y de competencias de las Comunidades Autónomas en las materias en las que se disponga de dicha facultad.

4.5. LAS TÉCNICAS DE COORDINACIÓN NORMATIVA DE CARÁCTER PREVENTIVO

Al margen de estos supuestos de coordinación previstos —o mejor dicho derivados— de la Constitución, las leyes también pueden prever la coordinación de competencias; como es el supuesto de la LBRL (que hemos expuesto anteriormente).

Un ejemplo muy interesante de lo anterior también lo proporcionan algunas leyes que, desde sí mismas, tratan de coordinar competencias de distintos entes territoriales sobre un mismo espacio físico «intentando que el interés público general que se corresponde con una política sectorial quede salvaguardado, frente a otras políticas generales pero que representan intereses sectoriales»⁸³. Esto es lo que MENÉNDEZ REXACH (1992, p. 238) ha denominado técnicas de coordinación normativa de carácter preventivo.

Obviamente, si es el legislador el que ha establecido una prevalencia del interés general prevalente (lo que de por sí supone una coordinación —preventiva— im-

⁸² Vid. Fundamento Jurídico quinto de la STC 70/1997, 10 de abril, que cita a su vez la amplia doctrina sobre la coordinación recogida en las SSTC 32/1983, 42/1983, 90/1985, 13/1988, 102/1995 y 171/1996.

⁸³ Vid. PEÑARRUBIA IZA, J. M^a. (1999, p. 135).

puesta desde la misma ley) será el Tribunal Constitucional el que, en última instancia, tenga que verificar la apreciación del interés general hecha por el legislador⁸⁴.

4.6. LA ADMISIÓN DE LA COORDINACIÓN VOLUNTARIA Y LA COOPERACIÓN FORZOSA: ALCANCE DE LAS MISMAS

Hechas las anteriores consideraciones y trayendo a colación, nuevamente, la idea expresada, inicialmente, referente a la complejidad de definir conceptualmente los conceptos de coordinación, cooperación y colaboración, creemos necesario expresar que, entendemos, que la coordinación entre Administraciones Públicas, puede ser también voluntaria.

Esta coordinación voluntaria no necesita, obviamente, de una atribución normativa expresa para que se pudiera llevar a cabo. El concepto de coordinación voluntaria, entendido así, se acercaría mucho, o mejor dicho equivaldría, a los de colaboración o cooperación. Por otra parte, también es posible admitir, como sostiene MORELL OCAÑA, la cooperación forzosa; es decir la cooperación impuesta por ley, de la que el Ordenamiento Jurídico nos suministra algunos ejemplos⁸⁵.

⁸⁴ Cfr. FJ 14 in fine y 17 in fine de la STC 40/1998, 19 de febrero. Esta Sentencia es objeto de estudio en PEÑARRUBIA IZA, J. M^a (1999) donde, además, se suministran numerosos ejemplos extraídos de la legislación; por ejemplo, el artículo 19.2. de la Ley 4/1989, 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres establecía (norma ya derogada) que en caso de conflicto entre la ordenación del territorio hecha sectorialmente, en virtud de la planificación administrativa de los espacios naturales, con el planeamiento urbanístico como planificación general, el interés prevalente y que, por tanto, habrá de prevalecer es el de la protección de los recursos naturales. Sobre esta materia, vid. STC 111/2013.

⁸⁵ Cfr. MORELL OCAÑA, L. (1994, p. 67) expone:

En la cooperación forzosa la Ley ha creado unas situaciones contrapuestas de deber de prestación y de poder de exigencia. Deber y poder que quedan referidos a un tipo o categoría de Entidades: el poder, a favor del titular de la competencia de cuya actuación se trata. En unos casos, la propia norma concreta el contenido de la prestación a exigir; en otros, la propia norma concreta el contenido de la prestación a exigir; en otros, es la Entidad acreedora la que cuenta con la facultad de determinación de ese contenido, ateniéndose a las exigencias propias de la actividad o servicio a establecer. Y, frente a las situaciones de incumplimiento, cuenta con un poder de ejecución sustitutorio: si se trata del Estado puede realizar la prestación a costa y en sustitución de la entrega de la entidad obligada, en aplicación de lo previsto en el artículo 67 de la LBRL, si es una Entidad Local. Cabe esperar una evolución que permita, mediante una interpretación extensiva, cubrir la hipótesis inversa: la del Estado deudor de una prestación de cooperación.

5. LA PLANIFICACIÓN COMO PROCESO DE RACIONALIZACIÓN. LOS PLANES TURÍSTICOS EN ESTE CONTEXTO

La planificación

responde a un proceso de racionalización referible a cualquier tipo de comportamientos: el intento de lograr unos determinados objetivos lleva a relacionar y, también, a vincular actuaciones más o menos aisladas, cuya realización responde así a una línea de acción previamente establecida con el fin de alcanzar esos resultados. Línea de acción que supone el decantamiento por una serie de opciones de entre las posibles a seguir; en concreto, las que se entienden más adecuadas para lograr aquellos objetivos. Previsión de comportamientos: comportamientos previstos, comportamientos calculados en concordancia con los fines que se intentan lograr y que, al mismo tiempo se imponen los que han de seguirse, quedan en cierto modo excluidos otros distintos⁸⁶.

En este sentido se ha dicho que «El planificador moderno lo que es, ante todo, es un estratega»⁸⁷.

Los planes turísticos son, sin duda, un importante instrumento donde se articulan políticas públicas de coordinación, colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias sobre el turismo y de éstas con el sector privado. Los hay de ámbito estatal, autonómico y local: Plan Nacional de Impulso del sector turístico: hacia un turismo seguro y sostenible pos-Covid-19, Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2015), Plan de Turismo Español Horizonte 2020 (actualmente se está trabajando en la estrategia de turismo sostenible de España 2030), Plan regional de la Comunidad de Madrid de Turismo sostenible (2017-2020), Plan Estratégico de turismo de la Comunitat Valenciana, Plan General de Turismo sostenible de Andalucía, Plan Estratégico de Turismo de Castilla y León, Plan estratégico de turismo de la ciudad de Madrid, Plan Estratégico de Turismo en la provincia de Toledo...

⁸⁶ Vid. MARTÍN-RETORTILLO, S. (1998, p. 326). S. MARTÍN-RETORTILLO ha puesto de manifiesto que el concepto inicial de plan —equivalente a planta o plano— tenía dos acepciones o «valoraciones» que frecuentemente se entremezclaban y confundían: el plan como planta representativa y el plan como proyecto de acción (1998, pp. 334 y 335). También de este mismo autor, (1966. pp. 39 a 48).

⁸⁷ Vid. MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN, A. (1976, p. 106).

A través de los planes estatales (nacionales) turísticos, el Estado articula una importante parte de su competencia de planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.).

6. LOS RECURSOS TURÍSTICOS: EL PATRIMONIO HISTÓRICO, O CULTURAL, COMO DESTINO TURÍSTICO

Exponíamos anteriormente (en el apartado sobre Turismo y Derecho del Turismo) que los recursos turísticos son muy variados; pueden ser recursos culturales (patrimonio cultural): bienes de interés cultural como monumentos, un jardín histórico, una zona arqueológica..., también intangibles como el patrimonio inmaterial, las fiestas populares, religiosas o no, la gastronomía, el cine y el teatro, la música y la danza... o ser recursos naturales (patrimonio natural: grutas, caídas de agua, costas, espacios naturales protegidos...) o, incluso, recursos artificiales (parques de atracciones, festivales de cine, estaciones de esquí y de montaña, corridas de toros...) ⁸⁸. En realidad, la noción de recurso turístico sería extensible a todo bien o servicio que tenga la capacidad de incitar a realizar un viaje turístico ⁸⁹.

En conclusión, los bienes y servicios culturales son, desde la perspectiva del Derecho del Turismo, un tipo de recurso turístico. Por la importancia y conexión de este recurso turístico con el turismo cultural ⁹⁰ nos detendremos, ahora, en el estudio del Patrimonio Histórico y, en especial, en los Bienes Declarados de Interés Cultural (BIC).

⁸⁸ CORCHERO, M. (2008, pp. 130 y ss.). Vid. También, por ejemplo, artículo 7 de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que recoge:

Son recursos turísticos los bienes materiales o inmateriales, elementos físicos, de naturaleza, sociales y culturales que puedan generar atracción y consumo turístico, así como las infraestructuras de los establecimientos y los servicios orientados al turismo.

⁸⁹ CORCHERO, M. (2008, p. 129).

⁹⁰ Así se afirma, por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, Ley 14/2007, 26 de noviembre, donde se establece que la disposición adicional séptima reconoce la importancia del Patrimonio Histórico como recurso turístico de gran interés y la contribución que su difusión turística tiene en el desarrollo de una sensibilización social para su protección o mejora. Estableciendo dicha Disposición Adicional que las Consejerías competentes en materia de patrimonio histórico y de turismo fomentarán fórmulas de colaboración y asistencia mutua para la difusión de determinados bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz y de su entorno de especial interés turístico, respetando las necesidades de conservación y protección establecidas en esta Ley.

La Ley 16/1985, 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (LPHE) desarrolla el artículo 46 C.E.⁹¹.

Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el 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 este patrimonio.

6.1. CONCEPTO. LEGISLACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE BIENES

La Ley de Patrimonio Histórico Español (LPHE) no ofrece una definición precisa del concepto de patrimonio histórico español pero sí ofrece una categorización de bienes que lo integran y un catálogo de medidas de protección de los mismos⁹². No obstante, en su Preámbulo sí afirma que «El Patrimonio Histórico Español es el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea» y «El Patrimonio Histórico Español es una riqueza colectiva que contiene las expresiones más dignas de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal».

La Ley de Patrimonio Histórico Español pretende reflejar una nueva concepción, superadora de la tradicional visión «esteticista o museizante» que había inspirado la regulación anterior. Una nueva concepción que supone la eliminación del término «artístico»⁹³.

Las Comunidades Autónomas tienen, también, amplias competencias (competencias exclusivas, en los términos anteriormente analizados) en materia de Patrimonio Histórico; habiendo dictado sus propias Leyes sobre patrimonio histórico o cultural⁹⁴. La Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, 31

⁹¹ Vid. Preámbulo de la Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico.

⁹² ACEDO PENCO, A. y PERALTA CARRASCO, M. (2016, p. 69).

⁹³ ALEGRE ÁVILA, J. M. (2000, p. 189).

⁹⁴ Por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley Madrileña 3/2013 de Patrimonio Histórico se dice: la Comunidad de Madrid dispone actualmente de un ordenamiento jurídico propio en este ámbito, fruto de su competencia exclusiva en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.1.19 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

de enero, abordó, ampliamente, el tema competencial⁹⁵ al igual que lo hizo el reglamento de desarrollo de la Ley⁹⁶.

La LPHE tiene por objeto la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Histórico Español. Dicho Patrimonio está integrado tanto por bienes inmuebles como por bienes muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico; así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico y los bienes que integran el Patrimonio Cultural Inmaterial. Los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deben ser inventariados o declarados de interés cultural⁹⁷. Todos los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español tienen un régimen común de protección aplicable a todos ellos y un régimen específico (con una intensidad diferente) para cada tipo de bienes, que se traduce en la imposición de un conjunto de deberes a los propietarios y titulares de los derechos sobre los mismos⁹⁸. En este sentido, el artículo 36 LPHE establece que «Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes» quedando, incluso, limitada la exportación de los bienes del patrimonio histórico o, llegando, incluso, a quedar prohibida, con carácter general, la exportación de bienes de interés cultural⁹⁹.

6.2. BIENES DECLARADOS DE INTERÉS CULTURAL: INMUEBLES, MUEBLES, PATRIMONIOS ESPECIALES Y PATRIMONIO INMATERIAL

La principal categoría de estos bienes son los declarados de interés cultural (BIC). Son bienes de interés cultural (muebles, inmuebles o inmateriales) aque-

Hay Comunidades Autónomas que han optado por la denominación de Ley de Patrimonio Histórico, como la madrileña, o como la andaluza, Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, Ley 14/2004, y otras por Patrimonio cultural, como la Ley 5/2016, 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia, Ley 6/2019, 5 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco o Ley 12/2002, 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, por ejemplo.

⁹⁵ ALEGRE ÁVILA, J.M. (2000, pp. 180 y ss.).

⁹⁶ Vid. Preámbulo del Real Decreto 64/1994, 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 111/1986, de Patrimonio Histórico Español.

⁹⁷ Vid. Art. 1, Ley 16/1985, 25 de junio.

⁹⁸ ALEGRE ÁVILA, J.M. (2000, 184).

⁹⁹ Vid. Artículo 5 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

llos que la propia Ley declara («por ministerio de la ley») así como los que declare el Gobierno mediante Real Decreto¹⁰⁰(sin perjuicio de las competencias autonómicas de declarar sus propios bienes de interés cultural).

Los bienes muebles que integran el Patrimonio Histórico Español pueden ser declarados Bienes de Interés Cultural o bien ser inventariados; esto es, formar parte de un Inventario General en el que se incluirán aquellos bienes muebles que aun siendo parte del Patrimonio Histórico no lleguen a ser declarados de Interés Cultural pero, no obstante, tengan una singular relevancia¹⁰¹. Por otra parte, todos los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Español, gozarán de la categoría de Bien de Interés Cultural.

Bienes declarados de interés cultural

Los bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Histórico Español pueden ser declarados Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como Zonas Arqueológicas, todos ellos como Bienes de Interés Cultural¹⁰².

Monumentos

Son Monumentos aquellos bienes inmuebles que constituyen realizaciones arquitectónicas o de ingeniería, u obras de escultura colosal siempre que tengan interés histórico, artístico, científico o social.

Jardín Histórico

es el espacio delimitado, producto de la ordenación por el hombre de elementos naturales, a veces complementado con estructuras de fábrica, y estimado de interés en función de su origen o pasado histórico o de sus valores estéticos, sensoriales o botánicos.

¹⁰⁰ Vid. Art. 9 Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹⁰¹ Vid. Art. 26 Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹⁰² Vid. Art. 14 y 15 (sobre cada categoría) de la Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Conjunto Histórico

es la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad. Asimismo es Conjunto Histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado.

Sitio Histórico

es el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico.

Zona Arqueológica

es el lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas.

La declaración de bien de interés cultural requiere la incoación (de oficio o a instancia de interesado) y previa tramitación de un expediente administrativo por el Órgano competente. En principio, no puede ser declarado bien de interés cultural la obra de un autor vivo (salvo que exista autorización expresa de su propietario o medie adquisición por la Administración de la titularidad del bien)¹⁰³.

Los bienes declarados de interés cultural serán inscritos en un registro administrativo. Toda transmisión o traslado del bien se inscribirá en dicho registro¹⁰⁴.

Los propietarios y titulares de derechos reales sobre los mismos están obligados a¹⁰⁵:

¹⁰³ Vid. Art. 9 Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹⁰⁴ Vid. Art. 13 Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹⁰⁵ *Ibidem*, Art. 13.

- a permitir y facilitar su inspección por parte de los Organismos competentes, su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada de éstos,
- a permitir su visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. El cumplimiento de esta última obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Administración competente cuando medie causa justificada. En el caso de bienes muebles se podrá igualmente acordar como obligación sustitutoria 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.

Un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social¹⁰⁶.

En los monumentos que sean declarados bienes de interés cultural no pueden realizarse obras (ni exteriores ni interiores) sin una previa autorización administrativa. La colocación en la fachada o en la cubierta de cualquier clase de rótulo, señal o símbolo requiere, igualmente, autorización administrativa y queda prohibida la publicidad comercial¹⁰⁷.

La declaración de un conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica como bienes de interés cultural requiere la elaboración de un Plan Especial de Protección del área afectada (plan urbanístico) por parte del municipio o municipios donde se ubique el bien. Dicho Plan establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello¹⁰⁸.

Los bienes muebles que sean declarados de interés cultural están fuera del tráfico jurídico, son «*res extra commercium*» y deben estar inventariados. Se ha escrito:

Al ser extracomercium, los bienes muebles que sean declarados de interés cultural y los que estén en posición de instituciones eclesiásticas, no pueden transmitirse por título oneroso o gratuito, ni cederse a particulares ni entidades mercantiles;

¹⁰⁶ Vid. Art. 18 Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹⁰⁷ Vid. Art. 19 Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹⁰⁸ Vid. Art. 20 Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

esos bienes sólo pueden ser enajenados o cedidos al Estado, a entidades de Derecho Público o a otras instituciones eclesiásticas. Está terminantemente prohibida la exportación de los bienes declarados de interés cultural¹⁰⁹.

Los patrimonios especiales: El patrimonio arqueológico, etnográfico, documental y bibliográfico, archivos, bibliotecas y museos.

Los títulos V, VI y VII de la LPHE regulan los llamados «patrimonios especiales». Se trata de una regulación específica respecto de los bienes muebles e inmuebles¹¹⁰

El patrimonio arqueológico

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

Quedan declarados Bienes de Interés Cultural por ministerio de esta Ley las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre¹¹¹.

Los bienes del Patrimonio Arqueológico son bienes de dominio público (son inalienables, inembargables e imprescriptibles)¹¹². Toda excavación o prospección arqueológica debe estar autorizada por la Administración. Si se descubren objetos o restos arqueológicos existe la obligación de comunicar a la Administración su descubrimiento. El descubridor y el propietario del lugar en el que se hubiese realizado el objeto tiene derecho a un premio en metálico (la mitad del valor de la tasación legal). La Administración competente podrá ordenar la ejecución de excavaciones o prospecciones arqueológicas en cualquier terreno público o privado del territorio español, en el que se presuma la existencia de yacimientos o restos arqueológicos, paleontológicos o de componentes geológicos con ellos

¹⁰⁹ Vid. BLANQUER, D. (1999, p. 209). Vid. También, arts. 28 y 29 de la Ley 16/1985.

¹¹⁰ ALEGRE ÁVILA, J.M. (2000, p. 188).

¹¹¹ Vid. Art. 40 Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹¹² BLANQUER, D. (1999, p. 212).

relacionados (lo que dará lugar a indemnización, conforme a la legislación de expropiación forzosa)¹¹³.

Patrimonio Etnográfico

Forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles e inmuebles y los conocimientos y actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales.

Si se trata de bienes inmuebles se rigen y, por tanto, tienen el mismo régimen de protección que los bienes de interés cultural y si se trata de bienes muebles se rigen por lo dispuesto para los bienes que figuran en el Inventario General¹¹⁴.

Patrimonio documental y bibliográfico

forma parte del Patrimonio Histórico Español el Patrimonio Documental y Bibliográfico, constituido por cuantos bienes, reunidos o no en Archivos y Bibliotecas, se declaren integrantes del mismo¹¹⁵.

En cuanto al Patrimonio Documental:

Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios.

3. Forman igualmente parte del Patrimonio Documental los documentos con una antigüedad superior a los cuarenta años generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso y por las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas de carácter privado.

¹¹³ Vid. Art. 41 y ss. Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹¹⁴ Vid. Art. 46 y ss. Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹¹⁵ Vid. Art. 48 y ss. Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

4. Integran asimismo el Patrimonio Documental los documentos con una antigüedad superior a los cien años generados, conservados o reunidos por cualesquiera otras entidades particulares o personas físicas.

5. La Administración del Estado podrá declarar constitutivos del Patrimonio Documental aquellos documentos que, sin alcanzar la antigüedad indicada en los apartados anteriores, merezcan dicha consideración¹¹⁶.

En relación al Patrimonio Bibliográfico:

Forman parte del Patrimonio Bibliográfico las bibliotecas y colecciones bibliográficas de titularidad pública y las obras literarias, históricas, científicas o artísticas de carácter unitario o seriado, en escritura manuscrita o impresa, de las que no conste la existencia de al menos tres ejemplares en las bibliotecas o servicios públicos. Se presumirá que existe este número de ejemplares en el caso de obras editadas a partir de 1958.

2. Asimismo forman parte del Patrimonio Histórico Español y se les aplicará el régimen correspondiente al Patrimonio Bibliográfico los ejemplares producto de ediciones de películas cinematográficas, discos, fotografías, materiales audiovisuales u otros similares, cualquiera que sea su soporte material, de las que no consten al menos tres ejemplares en los servicios públicos, o uno en el caso de películas cinematográficas¹¹⁷.

Los poseedores de estos bienes están obligados a conservarlos, protegerlos, destinarlos a un uso que no impida su conservación y mantenerlos en lugares adecuados. El incumplimiento puede ser causa de expropiación forzosa. Deberán, igualmente, facilitar la inspección de los mismos y el estudio por parte de los investigadores. Los actos de disposición, exportación e importación quedan sometidos a lo dispuesto en la Ley¹¹⁸.

Archivos, bibliotecas y museos

1. Son Archivos los conjuntos orgánicos de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por las personas jurídicas públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa. Asimismo, se entienden por Archivos las

¹¹⁶ Vid. Art. 49 Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹¹⁷ Vid. Art. 50 Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹¹⁸ Vid. Art. 52 y ss. Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

instituciones culturales donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden para los fines anteriormente mencionados dichos conjuntos orgánicos.

2. Son Bibliotecas las instituciones culturales donde se conservan, reúnen, seleccionan, inventarían, catalogan, clasifican y difunden conjuntos o colecciones de libros, manuscritos y otros materiales bibliográficos o reproducidos por cualquier medio para su lectura en sala pública o mediante préstamo temporal, al servicio de la educación, la investigación, la cultura y la información.

3. Son Museos las instituciones de carácter permanente que adquieren, conservan, investigan, comunican y exhiben para fines de estudio, educación y contemplación conjuntos y colecciones de valor histórico, artístico, científico y técnico o de cualquier otra naturaleza cultural¹¹⁹.

Los archivos, bibliotecas y museos tienen, por un lado, una función de depósito y conservación de los bienes que albergan y, por otro, facilitar el acceso al conocimiento y la cultura a través de la difusión de los mismos¹²⁰. Son, también, centros de investigación y garantizan el acceso a todos los ciudadanos, sin perjuicio de las restricciones que por razón de la conservación o la función que desempeñan puedan establecerse¹²¹.

El patrimonio inmaterial

El párrafo segundo del artículo 1.2. de la LPHE dice: «Asimismo, forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes que integren el Patrimonio Cultural Inmaterial, de conformidad con lo que establezca su legislación especial».¹²²

El proceso de reconocimiento y regulación del patrimonio inmaterial es largo en el tiempo. A diferencia del patrimonio histórico material, el patrimonio inmaterial no llegó a tener, durante la mayor parte de dicho siglo XX un lugar en el sistema de protección jurídica del patrimonio. La inclusión de las manifestaciones culturales inmateriales en el ordenamiento jurídico es un hecho nuevo, que sólo ha empezado a tomar cuerpo en las últimas décadas.

¹¹⁹ Vid. Art. 59 de la Ley 16/1985, 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

¹²⁰ DESCALZO GONZÁLEZ, A. (2009, p. 349).

¹²¹ BLANQUER, D. (1999, p. 215).

¹²² Este inciso final del apartado 2 del artículo 1 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español fue introducido por la Disposición Final Primera de la Ley 10/2015, 26 de mayo, para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial.

Esta inserción ha ido acompañada de un proceso de renovación jurídico doctrinal sobre el patrimonio cultural, en la que es obligado recordar la aportación en Italia, en la década de los años setenta del siglo precedente, de la llamada Comisión FRANCESCHINI y de la construcción doctrinal del iuspublicista GIANNINI, que proponen un nuevo concepto amplio y abierto de bienes culturales como «todo aquello que incorpora una referencia a la Historia de la Civilización forma parte del Patrimonio Histórico». Este proceso de valorización jurídica presenta dos campos diferenciados de concreción, el de los instrumentos internacionales y el del Derecho interno¹²³.

En el ámbito de la legislación estatal, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, muy tímidamente empieza a considerar los valores inmateriales en los artículos 46 y 47, dentro del patrimonio etnográfico. Por su parte, las Comunidades Autónomas, en aplicación de sus competencias exclusivas en materia de patrimonio cultural, han procedido a la regulación normativa de esta materia. Así, la normativa autonómica sobre patrimonio histórico o cultural aprobada entre los años 1990 y 2013 ha venido incorporando, con diferentes fórmulas y denominaciones, los bienes culturales inmateriales¹²⁴. Pero es, realmente, en la disposición final primera de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, donde se insta al Gobierno a dar cumplimiento al mandato y objetivos de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO¹²⁵.

Por tanto, el impulso más decisivo del patrimonio inmaterial se sitúa en el Derecho Internacional, fundamentalmente en la acción de la UNESCO, que culmina en la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, de 2003. Dicha Convención fue ratificada por España en el año 2006.

Será la Ley 10/2015, 26 de mayo, para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial la que acabe dando cumplimiento a los postulados de la Convención,

¹²³ Vid. Preámbulo de la Ley 10/2015, 26 de mayo, para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial.

¹²⁴ Vid. Preámbulo de la Ley 10/2015, 26 de mayo, para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial.

¹²⁵ Disposición final primera. Reformas normativas y desarrollo reglamentario de la Ley 18/2013:

En el plazo máximo de tres meses desde la aprobación de la presente Ley, el Gobierno impulsará las reformas normativas necesarias para recoger, dentro de la legislación española, el mandato y objetivos de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO.

junto con el resto de normativa estatal¹²⁶ y autonómica; pues las Comunidades Autónomas, en uso de sus competencias, también han regulado el patrimonio cultural inmaterial, bien en sus propias leyes de Patrimonio Histórico o Patrimonio Cultural, o bien en leyes específicas¹²⁷.

En este sentido, el artículo 2 de la ley 10/2015 establece:

Tendrán la consideración de bienes del patrimonio cultural inmaterial los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural, y en particular:

- a) Tradiciones y expresiones orales, incluidas las modalidades y particularidades lingüísticas como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; así como la toponimia tradicional como instrumento para la concreción de la denominación geográfica de los territorios;
- b) artes del espectáculo;
- c) usos sociales, rituales y actos festivos;
- d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;
- e) técnicas artesanales tradicionales;
- f) gastronomía, elaboraciones culinarias y alimentación;
- g) aprovechamientos específicos de los paisajes naturales;
- h) formas de socialización colectiva y organizaciones;
- i) manifestaciones sonoras, música y danza tradicional.

6.3. EL DERECHO DE ACCESO A LOS BIENES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL

El Preámbulo de la Ley de Patrimonio Histórico Español termina diciendo:

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

¹²⁶ Vid., por ejemplo, Orden ITC/1763/2006, 3 de mayo, por la que se regula la declaración de fiestas de interés turístico nacional o Real decreto 383/2017, 8 de abril, por el que se declara el Carnaval como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial.

¹²⁷ Vid. Ley Foral 14/2005, 22 de noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra, arts. 2.2, 68 y 69. Vid. Ley Balear 18/2019, de Patrimonio Cultural Inmaterial.

un número cada vez mayor de ciudadanos pueda contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo. Porque en un Estado democrático estos bienes deben estar adecuadamente puestos al servicio de la colectividad en el convencimiento de que con su disfrute se facilita el acceso a la cultura y que ésta, en definitiva, es camino seguro hacia la libertad de los pueblos.

La LPHE establece, en relación a los bienes declarados de interés cultural, que los titulares de los mismos deberán permitir su visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. Señalándose que, el cumplimiento de esta obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Administración competente cuando medie causa justificada y en el caso de bienes muebles se podrá acordar como obligación sustitutoria 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 años¹²⁸.

Este aspecto de la Ley supone un desarrollo de lo establecido en los artículos 44 y 46 de la Constitución Española: «Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho» y «Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el 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 configuración de este derecho de visita constituye un verdadero derecho subjetivo de los ciudadanos, lo que significa que cualquier ciudadano puede exigir, a la Administración o en vía judicial, que se cumpla lo dispuesto en la LPHE, en este caso derecho de visita, puesto que se reconoce acción pública para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español¹²⁹.

Como decíamos antes, el art. 13.2 de la Ley de Patrimonio Histórico Español establece la obligación de permitir y facilitar la vista pública de los bienes declarados de interés cultural, al menos cuatro días al mes. Esta norma se reproduce en la totalidad de las leyes autonómicas pero, en algunas de ellas, se concreta que

¹²⁸ Vid. Art. 13.2. Ley 16/1985, 25 de junio del Patrimonio Histórico Español.

¹²⁹ Vid. Art. 8.2. Ley 16/1985, 25 de junio del Patrimonio Histórico Español. Vid. También ALEGRE ÁVILA, J.M. (2000, pp. 220 y 221).

serán cuatro horas por día, es decir, 16 horas al mes¹³⁰. También, en los artículos 3.e) y 9 de la Ley 10/2015, de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, se reconoce que las Administraciones Públicas establecerán las medidas que garanticen el acceso de la ciudadanía a las distintas manifestaciones inmateriales de la cultura¹³¹. Este derecho al disfrute público de los bienes culturales inmateriales también se reconoce en la legislación autonómica¹³².

El hecho de restringir el acceso a cuatro días al mes o, según los casos, 16 horas como mínimo, supone una restricción al turismo cultural. Por tal motivo, algunas leyes autonómicas vinculan los incentivos y ayudas públicas que puedan recibir los propietarios de bienes culturales a la ampliación de estos horarios de visitas¹³³; con ello, se facilita el turismo cultural y se beneficia a todas las actividades económicas vinculadas con el mismo.

6.4. PATRIMONIO NACIONAL Y PATRIMONIO CULTURAL

La C.E. establece en su artículo 132.3. que «Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración defensa y conservación».

¹³⁰ Por ejemplo, el art. 48 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia.

¹³¹ El Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio cultural inmaterial de 2011 no menciona el disfrute público de estos bienes culturales y se señala como un riesgo el turismo cultural, vid. MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTES (2015, c)).

¹³² Vid. art. 8, h) de la Ley 18/2019, de 8 de abril, de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de las Illes Balears.

¹³³ Vid. art. 43. 7. de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del patrimonio cultural:

El Principado de Asturias establecerá beneficios económicos adicionales para los propietarios y poseedores de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias con los que se acuerden sistemas de acceso a los bienes o de visita pública no restringida y en horarios más amplios que los específicamente obligados por la presente Ley.

En el caso de La Rioja permite el cobro de un precio por la visita si se amplía el horario. En concreto, el artículo 41.3. de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja dispone que:

Los titulares de los Bienes de Interés Cultural que permitan la visita pública a los mismos un mayor número de días y en horarios más amplios que los específicamente exigidos por esta Ley, pueden percibir una retribución económica, en concepto de precio por la visita, como compensación a los gastos que origina su ejercicio. Los ingresos obtenidos por este concepto serán destinados a financiar obras o intervenciones de mantenimiento, conservación, mejora y difusión del bien cultural. El precio a percibir, las condiciones de la visita y cualesquiera otros aspectos relativos a facilitar el cumplimiento de este deber legal serán fijados por la Consejería competente en materia de Cultura a través de un convenio a firmar con el propietario del Bien de Interés Cultural, teniendo en cuenta las características y las circunstancias que concurren en el bien objeto de la visita pública.

La Ley que desarrolla esta previsión constitucional, por lo que se refiere al Patrimonio Nacional, es la Ley 23/1982, 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional y su reglamento de desarrollo¹³⁴.

Según el artículo 2 de la Ley de Patrimonio Nacional:

Tienen la calificación jurídica de bienes del Patrimonio Nacional los de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen.

Además, se integran en el citado Patrimonio los derechos y cargas de Patronato sobre las Fundaciones y Reales Patronatos a que se refiere la presente Ley.

Se trata, por tanto, de un conjunto de bienes (además de los derechos y cargas de Patronato sobre las Fundaciones y Reales Patronatos) que son de titularidad del Estado (y, por tanto, no son de titularidad privada) pero que están afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Familia Real para el ejercicio de la representación que la Constitución y las leyes les atribuyen.

El régimen jurídico de este tipo de bienes es que son inalienables, inembargables e imprescriptibles¹³⁵ (igual que los bienes de dominio público) y gozan de exenciones tributarias.

La Ley de Patrimonio Nacional especifica que los bienes de Patrimonio Nacional que tengan valor o carácter histórico-artístico les será también de aplicación la legislación sobre patrimonio histórico-artístico nacional¹³⁶. Por tanto, muchos de estos bienes forman, también, parte del Patrimonio Histórico y muchos de ellos son Bienes de Interés Cultural, por lo que se les aplica, también dicha normativa. Tienen un gran interés turístico-cultural y son, por tanto, un recurso turístico.

De hecho, la Ley especifica que si son compatibles con su afectación el Consejo de Administración adoptará las medidas conducentes al uso de los mismos con fines culturales, científicos y docentes¹³⁷.

¹³⁴ Real Decreto 496/1987, 18 de marzo, sobre Reglamento de la Ley del Patrimonio Nacional.

¹³⁵ Vid. Art. 6.2. de la Ley 23/1982, de Patrimonio Nacional.

¹³⁶ Vid. Art. 6.3. de la Ley 23/1982, de Patrimonio Nacional.

¹³⁷ Vid. Art. 3. de la Ley 23/1982, de Patrimonio Nacional.

El catálogo de bienes y derechos de patronato del Patrimonio Nacional viene incluido en la propia Ley: Palacio Real de Oriente, de Aranjuez, de San Lorenzo del Escorial, de la Granja, Zarzuela... Iglesias, Conventos, Monasterios...¹³⁸.

Al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional le corresponde la conservación, defensa y mejora de los bienes y derechos del Patrimonio Nacional¹³⁹. Estos bienes también son susceptibles de explotación económica; el Consejo de Administración decidirá su forma de explotación¹⁴⁰.

Los bienes del Patrimonio Nacional también tienen un régimen de visitas, análogo al de los monumentos histórico-artísticos¹⁴¹. Los que, además, tengan la condición de bienes de interés cultural

podrán ser visitados públicamente con arreglo al principio de libre acceso, sin más limitaciones que aquellas tendentes a garantizar su indemnidad y conservación así como el cumplimiento de los fines a que están afectados.

Por su parte,

Los bienes inmuebles del Patrimonio Nacional y de los Reales Patronatos que tengan la condición de monumento, jardines, conjuntos y sitios históricos, declarados bienes de interés cultural, podrán ser visitados públicamente con arreglo al principio de libre acceso, sin más limitaciones que aquellas tendentes a garantizar su indemnidad y conservación así como el cumplimiento de los fines a que están afectados.

Por último, el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional establecerá para cada caso los días y horas de visitas y aplicará el principio de gratuidad a las visitas, en términos de días y horas análogos a los previstos en la legislación del Patrimonio Histórico y adecuados a las peculiaridades de los bienes del Patrimonio Nacional¹⁴².

¹³⁸ Vid. Art. 4 y 5 de la Ley 23/1982, de Patrimonio Nacional y también en su Reglamento de desarrollo.

¹³⁹ Vid. Art. 8.2. de la Ley 23/1982, de Patrimonio Nacional.

¹⁴⁰ Vid. Arts. 28 y 29 del Reglamento de desarrollo de la Ley, Real Decreto 496/1987.

¹⁴¹ Vid. Art. 43 del Real Decreto 496/1987, 18 de marzo (Reglamento de Desarrollo de la Ley de Patrimonio Nacional).

¹⁴² Vid. Art. 44, 45 y 46 del Real Decreto 496/1987, 18 de marzo (Reglamento de Desarrollo de la Ley de Patrimonio Nacional).

PARTE II

TURISMO RELIGIOSO

1. INTRODUCCIÓN

La importancia del turismo religioso en un país, como España, se debe a una serie de características que se derivan de la existencia de un patrimonio histórico y cultural vinculado a la Iglesia católica y a la celebración de acontecimientos y eventos religiosos (años jubilares, fiestas religiosas, Semana Santa, ...) que atraen a un gran número de turistas y, en consecuencia, generan una actividad económica nada despreciable¹⁴³. Tanto la Organización Mundial del Turismo como diferentes informes o memorias de la Conferencia Episcopal Española lo ponen de manifiesto¹⁴⁴. Los monumentos más visitados en España son catedrales y basílicas, como la Sagrada Familia de Barcelona y las catedrales de Santiago de Compostela y de Sevilla o, monumentos relacionados con el pasado musulmán como la Alhambra de Granada. Acontecimientos como los

¹⁴³ ESTEVE SECALL, R. 2009.

¹⁴⁴ La Organización Mundial del Turismo (OMT) estima que entre 300 y 330 millones de turistas visitan los principales enclaves religiosos cada año y generan un importante impacto económico. En lo que respecta a nuestro país, un estudio sobre el *Impacto económico de los bienes inmuebles de la iglesia*, encargado por la Conferencia Episcopal Española a la consultora KPMG, concluye que éstos y las fiestas religiosas como la Semana Santa de Sevilla o el Rocío, generaron 32.520 millones de euros en 2014, teniendo en cuenta el número de visitantes y su gasto. En concreto, los viajes destinados a visitar los 3.168 bienes inmuebles de interés cultural -entre ellos, 18 declarados Patrimonio de la Humanidad y 78 catedrales- originaron un impacto económico de 22.620 millones de euros (2,17% del PIB) y un total de 225.300 empleos. A los que se sumaron 9.900 millones (0,95% del PIB) y 134.000 empleos procedentes de las fiestas religiosas, sigue afirmando este informe. Sobre este tema, vid. MILLÁN VÁZQUEZ DE LA TORRE, G. y PÉREZ, L. M. (2017, pp. 29-54 (en especial, p. 35 y ss.).

años Jacobeos implican un impulso turístico, muy destacable, para el Camino de Santiago y la ciudad de Santiago de Compostela. En esta introducción no se pretende comparar números porque la pandemia del COVID-19 ha arrasado con el sector turístico y los datos actuales son económicamente desastrosos¹⁴⁵. Como ejemplo, durante todo el año 2019 acudieron a la Oficina del Peregrino de Santiago de Compostela un total de 347.578 peregrinos. En 2020, la cifra no alcanza los 55.000 peregrinos¹⁴⁶.

El extenso y rico patrimonio cultural religioso existente en España es un atractivo y reclamo turístico que las Administraciones públicas no han pasado por alto. Este dato supone que sea necesario el análisis jurídico de esta actividad turística desde el Derecho estatal, examinando si la regulación que han aprobado las Administraciones Públicas responden a los principios constitucionales de libertad de conciencia, igualdad y no discriminación y laicidad (neutralidad religiosa y separación entre el Estado y las confesiones religiosas) o si, por el contrario, pueden existir evidencias jurídicas de que el principio de confesionalidad católica sigue utilizándose por parte de las Administraciones públicas. Dicha utilización se estaría amparando en el dato sociológico (la mayoría de la población es católica) y en el pasado histórico vinculado con esta confesión religiosa. Lo comprobaremos en los capítulos siguientes y con ello se pretenderá responder a si las normas sobre esta materia siguen un tracto sucesivo, una deriva, del régimen franquista obviando la derogación del principio de confesionalidad católica (sea doctrinal o histórico-sociológico) desde la entrada en vigor de la Constitución.

En esta Parte II nos vamos a dedicar al estudio jurídico de un ámbito que se recoge bajo el término «turismo religioso». Como se podrá comprobar las dificultades empiezan desde el propio concepto de «turismo religioso» hasta las dudas jurídicas que se plantean en un Estado laico, como el español, a la hora de promocionar o fomentar actividades religiosas que puedan estar directamente imbricadas con el turismo religioso. La pretensión de las siguientes páginas es clarificar de un forma completa y omnicomprensiva todo este conjunto de normas jurídicas que afectan a la totalidad del territorio español, por

¹⁴⁵ En todo caso las expectativas de futuro serían buenas. Así se ha escrito: «Once the tourism sector has recovered from the COVID-19 pandemic, we expect good opportunities for operators of religious tourism», vid. Ministry of Foreign Affairs (2020).

¹⁴⁶ OFICINA DEL PEREGRINO. <https://oficinadelperegrino.com/estadisticas/>

ejemplo, las fiestas patronales que se consideran de interés turístico debido a la tradición católica.

Por tal motivo, esta segunda parte se inicia con la definición del concepto «turismo religioso». Esta definición jurídica tiene una relación directa con los principios constitucionales, en especial, la igualdad en la libertad y la laicidad. Sin una comprensión de las consecuencias jurídicas que se derivan de la utilización de uno u otro concepto es imposible concretar la configuración de su régimen jurídico y que el mismo sea compatible con el texto constitucional. Estos principios constitucionales serán el hilo conductor para determinar la compatibilidad de las normas que regulan, de forma directa e indirecta, este fenómeno jurídico denominado «turismo religioso» y, así poder realizar una interpretación conforme al texto constitucional de todas las normas reguladoras en este sector jurídico. Y, en definitiva, confirmar, o no, si las normas reguladoras del turismo religioso consideran que dichas normas forman parte del Derecho del turismo cultural. Con estas páginas se pretende, modestamente, contribuir a lo que reclamaba la Declaración de Belén sobre turismo religioso, de 16 de junio de 2015, de la Organización Mundial del Turismo. En esta Declaración se recomendaba que se avanzase en la investigación sobre el turismo religioso para mejorar el conocimiento sobre sus características. Es nuestro propósito.

2. TURISMO RELIGIOSO: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

En este apartado es conveniente hacer algunas precisiones sobre la definición del concepto denominado «turismo religioso». Se parte del concepto «turismo» que se ha definido en la primera parte de este trabajo de investigación y nos remitimos a lo que se ha descrito en el mismo. Por lo tanto, en este punto nos detenemos a estudiar el adjetivo «religioso» del sustantivo «turismo». Debemos tener presente que dicha delimitación se realizará desde el ordenamiento jurídico estatal y no desde el ordenamiento confesional. El turismo religioso ha sido definido, especialmente, desde el Derecho canónico y este hecho puede haber provocado confusiones cuando se pretende utilizar en el Derecho estatal. Además, habrá que diferenciar el concepto «turismo religioso» de otros términos similares o bastante cercanos como turismo espiritual, peregrinaciones, turismo de actividades religiosas u otros que utiliza la doctrina.

Como ya habíamos anticipado, existe una relación directa entre turismo y peregrinaciones¹⁴⁷. El Diccionario de la RAE recoge tres acepciones para «turismo»:

1. Actividad o hecho de viajar por placer.
2. Conjunto de los medios conducentes a facilitar los viajes de turismo.
3. Conjunto de personas que hace viajes de turismo.

Por su parte, el Diccionario Jurídico de la RAE define esta palabra como: «Conjunto de viajes realizados por placer o por motivos comerciales o profesionales y otros análogos, durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal». Es decir, en esta primera aproximación al concepto de turismo se puede restringir a viajes realizados por placer (RAE), lo que puede indicarnos que nos aleja de los viajes realizados por deberes religiosos como las peregrinaciones.

No obstante, esta diferenciación no está tan clara, por ejemplo, en la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, el artículo 2 recoge la siguiente definición de turismo: «El desplazamiento y permanencia de las personas fuera de su domicilio habitual por razones de ocio, negocio, salud, religión y cultura». Definición, más prolija, se encuentra en el Manual Técnico de la Organización Mundial del Turismo titulado *Conceptos, definiciones y clasificaciones de las estadísticas de turismo*, de 1995, donde se define turismo como:

las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios y otros motivos; en todo caso, el motivo principal del viaje no debe ser el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado.

Entre estos motivos se incluye, textualmente: «religión y peregrinaciones»¹⁴⁸.

¹⁴⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2016, p. 30). Se ha comentado que «la peregrinación constituye un acontecimiento social plurisignificante: en lo espiritual y religioso, lo cultural, lo económico, lo político», vid. CORRIENTE CÓRDOBA, J. A., (1999).

¹⁴⁸ *Manual Técnico de la Organización Mundial del Turismo titulado Conceptos, definiciones y clasificaciones de las estadísticas de turismo*, de 1995, define motivo de viaje: «es la razón sin la cual el viaje no se hubiera producido o el punto de destino no se habría visitado» (pp. 12 y 49). Este documento enumera los siguientes motivos:

1. Ocio, recreo y vacaciones.

Las características que incluyen estas definiciones de turismo son:

- Desplazamiento que incluye la idea de viaje.
- Actividades que realizan las personas durante los viajes.
- Motivos o razones por los que se realiza el viaje.

De estas tres características, quizás la última, tiene más dificultades jurídicas. ¿Puede una Administración pública indagar en los motivos del viaje? ¿puede exigir al turista que declare las razones por las que realiza el viaje y las actividades que realiza durante los viajes? ¿Qué papel juega en este punto el apartado segundo del artículo 16 CE: «Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias»? Iremos respondiendo a estas preguntas en este apartado y en el siguiente sobre los principios constitucionales. En todo caso, conviene destacar que las leyes autonómicas sobre turismo se dividen en dos grandes grupos. Un grupo de leyes que incluye en la definición de turismo los motivos por los que se realiza el viaje, aunque mencionan cualquier motivo (Islas Baleares¹⁴⁹, Aragón¹⁵⁰, Euskadi¹⁵¹ y La Rioja¹⁵²). Si bien, la gran mayoría de las leyes autonómicas no definen el término «turismo» y, por último, la Ley de Turismo de Andalucía (Ley 13/2011) que define el concepto turismo sin mencionar los motivos; en concreto: «Turismo: Las actividades que las personas realizan durante sus viajes y estancias en lugares distintos a su entorno habitual, por periodos temporales determinados». Esta definición que no se basa en los motivos (aunque, como hemos indicado, las leyes autonómicas que recogen los

-
2. Visitas a pariente y amigos.
 3. Negocios y motivos principales
 4. Tratamientos de salud
 5. *Religión/peregrinaciones*
 6. Otros motivos.

Es curioso, que no se mencionen los motivos culturales, pero sí los religiosos.

¹⁴⁹ Turismo: las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a los de su entorno habitual, cualquiera que sea su finalidad y por periodos temporales determinados.

¹⁵⁰ «Turismo»: las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a los de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios u otros motivos, vid. Decreto Legislativo 1/2016.

¹⁵¹ Turismo: Las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a los de su entorno habitual por un periodo temporal y determinado, con fines de ocio, vacacionales, culturales u otros motivos, vid. Ley 13/2016.

¹⁵² Turismo: El desplazamiento y permanencia de las personas fuera de su domicilio habitual por razones de ocio, negocio, salud, religión y cultura, vid. Ley 2/2001.

motivos en la definición de turismo lo hacen a través de una cláusula abierta) la consideramos más acertada pues las Administraciones públicas, en relación al turismo, no se pueden fijar en la motivación del turista; es decir, no pueden preguntar ni puede entrar en la actitud anímica, en la esfera o fuero interno de la persona pues la mayoría de las veces los viajes obedecen a varios motivos; es decir, la regulación jurídica del turismo no se debe fundamentar en la motivación de las personas para realizar el viaje sino debe fundamentarse en el dato objetivo y, por consiguiente, debe tomar en consideración el lugar (recurso turístico o actividad turística) que provoca el viaje. Esta afirmación se comprueba en que ninguna ley autonómica incluye dentro de la definición de turista la motivación como elemento definidor del mismo. Es decir, debemos fijarnos, jurídicamente, en los elementos objetivos de la actividad/servicio turístico que se oferta y en los recursos o bienes turísticos así mismo ofertados más que en los elementos subjetivos (motivación del turista).

De lo que se lleva escrito se pueden extraer dos primeras aproximaciones para deslindar el concepto de «turismo religioso» de otros. Primero, el viaje o desplazamiento, ni puede, ni debe identificarse con el cumplimiento de un deber religioso. Segundo, la indagación sobre los motivos puede implicar problemas en torno a la libertad de conciencia en su vertiente negativa.

El estudio del adjetivo «religioso» del sustantivo «turismo» lo iniciamos con las referencias normativas al mismo. Las referencias normativas sobre turismo religioso son las siguientes:

- Promoción del turismo religioso¹⁵³.
- Relación directa con el patrimonio histórico y cultural¹⁵⁴.
- Turismo espiritual y religioso¹⁵⁵.

¹⁵³ En concreto, el artículo 11 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia; la Orden de 2 de mayo de 2011, de la Consejería de Cultura y Turismo de la Xunta de Galicia, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de las subvenciones a agencias de viaje para la promoción y comercialización del destino Galicia, y se procede a su convocatoria para el año 2011, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del Programa operativo FEDER Galicia 2007-2013 (CT 983J); la Orden de 22 de julio de 2015, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno del País Vasco, por la que se regula y convoca, para el ejercicio 2015, las ayudas de apoyo a proyectos territoriales turísticos.

¹⁵⁴ En el artículo 11 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia.

¹⁵⁵ El artículo 4 de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País vasco.

- Exclusión de la regulación de la normativa turística de los alojamientos de carácter religioso que de manera complementaria y subordinada se dedican al alojamiento turístico¹⁵⁶.
- Manifestaciones de interés religioso que pueden tener valor cultural para ser declaradas de interés turístico¹⁵⁷.
- Turismo Mariano como turismo cultural¹⁵⁸.
- Peregrinación turística y religiosa de santuarios¹⁵⁹.
- Turismo cultural en todas sus vertientes y modalidades, gastronómico, naturalista, deportivo, espiritual e histórico, lingüístico, religioso, social, etc.¹⁶⁰.

Estos son los puntos que se pueden extraer de las escasas referencias normativas al denominado turismo religioso:

- No existe una definición del concepto «turismo religioso», pero sí se menciona que deben establecerse una serie de actuaciones por parte de las Administraciones públicas como, por ejemplo, de fomento; de regulación de los establecimientos y alojamientos de carácter religioso; ...
- Se diferencia entre turismo religioso y espiritual y, también, se diferencia turismo religioso de las peregrinaciones, pero no se definen con exactitud estos términos, aunque sí se puede concluir que son conceptos diferentes.
- Se incluye al turismo religioso como parte del turismo cultural y se relaciona directamente con el patrimonio cultural e histórico.
- La dimensión religiosa debe estar vinculada al valor cultural.

¹⁵⁶ El artículo 15 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra.

¹⁵⁷ El artículo 4 del Decreto 251/2005, de 22 de noviembre, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes, de Junta de Andalucía, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Andalucía. Y, finalmente, la Orden de 17 de septiembre de 2010, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, del Gobierno de Aragón, por la que se otorgan las distinciones al Mérito Turístico correspondientes al año 2010 a la Ruta del Tambor y el Bombo.

¹⁵⁸ La Orden de 13 de agosto de 2012, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Patronato de Torreciudad, para la realización de actuaciones de promoción del turismo cultural.

¹⁵⁹ El Decreto 505/1995, de 5 de diciembre, de la Consejería de Industria, Agricultura y Pesca del País Vasco, por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Urkiola y se ordena la publicación íntegra. Y, por último, en el Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Primer programa plurianual en favor del turismo europeo (1997-2000) PHILOXENIA», (97/C 30/26) (Diario Oficial n° C 030 de 30/01/1997 p. 0103).

¹⁶⁰ La Resolución del Parlamento Europeo sobre las nuevas perspectivas y los nuevos retos para un turismo europeo sostenible (2004/2229(INI)).

Estas escasas referencias normativas no nos aportan muchos datos, pero los pocos que aportan pueden ser interesantes para delimitar el concepto jurídico de turismo religioso. Por su parte, la doctrina científica tampoco, como vamos a comprobar, es unánime sobre el concepto de «turismo religioso». Existe una serie de posiciones doctrinales que están directamente enfrentadas. A continuación, vamos a ir recopilando esta doctrina, y se irá comentando su adecuación a los principios constitucionales, de forma somera, simplemente para decir si encaja dicho término, o no, en el marco constitucional español y, en consecuencia, si nos encontramos, o no, ante una definición jurídica.

La doctrina se podría dividir en dos grandes bloques, como hemos anticipado¹⁶¹. Aquellos autores que parten de un concepto amplio de «turismo religioso» y, por el contrario, otros autores que utilizan un concepto restringido de «turismo religioso» e, incluso, otros consideran que jurídicamente no existe el término «turismo religioso»¹⁶².

Los autores que defienden un concepto amplio de turismo religioso argumentan lo siguiente:

- El turismo religioso tiene como motivación la fe¹⁶³. Principalmente estos autores parten del Derecho canónico que define el turismo religioso desde la perspectiva de la motivación¹⁶⁴. El motivo del viaje es practicar la religión¹⁶⁵; es decir, el turista religioso realiza actos de culto. En este sentido se ha escrito:

¹⁶¹ MORA TORRES, V. M.; SERRANO BARQUIN, R. del C.; OSORIO GARCÍA, M. (2017).

¹⁶² Vid. SANCHIS VIDAL, A.; GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2015, pp. 27-51).

¹⁶³ En Italia estaríamos hablando de los «turisti dell'anima». En Italia existen algunas disposiciones regionales que específicamente regulan el desarrollo del turismo religioso, vid. la Ley de la región del Piemonte Ley 36/ 2006 sobre las iniciativas para apoyar el desarrollo del turismo religioso y la Ley regional de Calabria n. 36 de 2015 para la mejora y fortalecimiento del turismo religioso y el sistema de santuarios marianos existentes en el territorio de Calabria, (sobre esta materia, vid. FELICIANI, G. (2000, pp. 403 ss.) y RESTA, V. (2006, pp. 491 ss.).

¹⁶⁴ vid. PARELLADA, J.-E. (2009, p. 22).

¹⁶⁵ Algunos autores consideran que el turismo religioso es una modalidad del denominado turismo espiritual; vid. MARTÍNEZ CÁRDENAS, R. (2012); SECRETARÍA DE TURISMO DEL GOBIERNO FEDERAL (2009). En este último documento se incluye dentro del turismo espiritual al turismo religioso y al turismo de reflexión (p. 14). Y, también, vid. la Declaración de la OMT titulado: *The Ninh Binh Declaration on Spiritual Tourism for Sustainable Development*, de 22 de noviembre de 2013. Por último, vid. SMITH, V. L. (1992, pp. 4-5) (esta última obra es, profusamente, utilizada para diferenciar entre peregrino y turista en función de la motivación).

Partimos, pues, de un concepto amplio de turismo religioso, en el que incluimos todo tipo de desplazamiento humano voluntario y temporal con una motivación plena o parcialmente religiosa, donde se integra, tanto la peregrinación como la visita casual de un lugar de culto por quien puede que ni siquiera sea creyente [...]. el peregrino pretende llegar a un lugar sagrado movido por la fe, viajando hacia él con una permanente actitud religiosa que configura a la peregrinación en una especie de acto de culto. Ésta se plasma en múltiples expresiones concretas: en la celebración de una fiesta en honor a un patrón o a una advocación mariana, en la realización de un itinerario religioso multiseccular o acudiendo a una romería a algún santuario, en presenciar una muestra de teatro sacro medieval, una procesión de semana santa o una pasión viviente, etc. Todas ellas son expresión de la libertad religiosa de los individuos y de las confesiones religiosas¹⁶⁶.

O, con otras palabras,

El turismo religioso tiene como motivación fundamental la fe, las creencias en una determinada religión que impulsan a sus practicantes a desplazarse [...] El turismo religioso comprende la visita a ciudades santas y a lugares sagrados (santuarios, tumbas de santos, catedrales, iglesias, basílicas, etc.), visita a monumentos religiosos, realización de peregrinaciones, asistencia a celebraciones religiosas, visitas de jefes religiosos, etc. [...] La finalidad de practicar la fe así como de admirar y adquirir conocimientos culturales¹⁶⁷.

Además, ESTEVE SECALL define el turismo religioso como «una actividad turística a través de la cual quienes la realizan pretenden alcanzar gracias espirituales, buscando la proximidad, la inmersión o el contacto con lo sagrado», y que hay que distinguir del turismo cultural-religioso, del turismo ecológico-espiritual y del turismo espectáculo-religioso. La diferencia principal reside en el objetivo de uno y de los otros: con el turismo religioso se pretenden gracias espirituales; con el turismo cultural-religioso, la contemplación y deleite del patrimonio cultural e inmaterial de las religiones (actos culturales, conciertos...); con el turismo ecológico-espiritual, el disfrute de lugares de especial significación religiosa (paisajes, caminos); por último, con el turismo espectáculo-religioso se privilegia la asistencia a eventos

¹⁶⁶ vid. BONET NAVARRO, J. (2010, pp. 379 a 436).

¹⁶⁷ vid. BENSUSAN MARTÍN, P. (2012, pp. 94 y 95). También, vid. Pontifical Council for the Pastoral Care of Migrants and Itinerant People, (2007); MARCHETTO, A. (2007, p. 7).

religiosos populares, ligados a señaladas festividades¹⁶⁸. Por su parte, las peregrinaciones islámicas se definen como turismo religioso pues incluye «cualquier actividad, evento, experiencia o indulgencia llevada a cabo en un estado de viaje que cumpla con el Islam», así como el propósito de «interactuar dentro de un marco islámico»¹⁶⁹. De tal forma, que el turismo cultural religioso responde a una visión confesional donde se incluirían las peregrinaciones, como hemos indicado. Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico estatal esta argumentación entra en conflicto con el artículo 16.2 CE y como se indicará vendría a ser un contenido de la libertad religiosa pues son actos de culto¹⁷⁰ pero no se pueden incluir dentro del concepto de turismo religioso. Como se ha indicado la utilización del término turismo religioso en función de la finalidad religiosa o de culto es extremadamente genérico y genera inoportunas confusiones¹⁷¹.

- Como concreción del anterior punto, el turismo religioso abarca tanto a los peregrinos como los turistas que realizan visitas a bienes culturales religiosos. BENSUSAN MARTÍN (2001, p. 96) ha escrito:

el turismo con motivación religiosa [...] debe abarcar desde los peregrinos que se desplazan únicamente movidos por la fe hasta los turistas que visitan los bienes inmuebles e muebles históricos-artísticos religiosos desde el punto de vista de su estricto disfrute cultural con un trasfondo religioso.

¹⁶⁸ ESTEVE SECALL, R. (2008, pp. 25 y 26).

¹⁶⁹ vid. NASSAR, M. A., MOSTAFA, M. M. y REISINGER, Y. (2015, p. 37). Y, por último, vid. GRIFFIN, K. y RAJ, R. (2017).

¹⁷⁰ BONET NAVARRO, J. (2010) ha escrito:

Ésta se plasma en múltiples expresiones concretas: en la celebración de una fiesta en honor a un patrón o a una advocación mariana, en la realización de un itinerario religioso multiseccular o acudiendo a una romería a algún santuario, en presenciar una muestra de teatro sacro medieval, una procesión de semana santa o una pasión viviente, etc. Todas ellas son expresión de la libertad religiosa de los individuos y de las confesiones religiosas.

Pero a pesar de esta calificación jurídica como libertad religiosa sigue considerando que estas expresiones son turismo religioso. Vid. también, el documento titulado: *Dimensionamiento del turismo espiritual en México*, de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, (México, D.F., 2009) que recoge que «La peregrinación está bajo la ley de la Iglesia: es un acto de culto, una experiencia de la fe» (p. 15).

¹⁷¹ CHIZZONITTI, A. G. (1999, p. 2). No obstante, este autor define el término turismo religioso como:

Tutte le relazioni giuridiche afferenti al fenomeno socio-economico caratterizzato dal viaggio o dalla permanenza in luoghi diversi da quello di normale residenza esso sia motivato da un fine religioso (turismo religioso oggettivo o in senso stretto) o quando, pur mancando una motivazione religiosa, riguardi espressamente soggetti religiosi (turismo religioso soggettivo o in senso lato), (p. 5).

Si bien, este profesor italiano reconoce que no existe una definición jurídica para este término (p. 3).

Y, prosigue esta autora:

el concepto de turismo religioso debe ser omnicompreensivo, esto es, debe formularse desde un punto de vista amplio y abarcar tanto las visitas a lugares sagrados, santuarios, tumbas de santos, iglesias, monasterios, etc. como las peregrinaciones o la asistencia y participación en celebraciones religiosas, además, aunque algo más discutidas, deben incluirse igualmente las canonizaciones, visitas de y a líderes religiosos, los congresos eucarísticos, los años santos, etc., toda vez que se trata de actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual teniendo como motivación en mayor o menor medida el elemento religioso¹⁷².

Creemos que hay que diferenciar ambas dimensiones pues la regulación jurídica es diferente. En el caso de los peregrinos, como hemos anticipado, sería la libertad religiosa su ámbito de protección y, en el caso de los turistas su regulación quedaría sometida al régimen jurídico del turismo religioso.

- El turismo religioso tiene una dimensión espiritual y una dimensión de disfrute del patrimonio cultural (material e inmaterial)¹⁷³. Consideramos que el principio de laicidad determina que la dimensión espiritual es ajena al Derecho estatal y, por ello, al concepto jurídico-estatal de turismo religioso.

En relación al segundo grupo que restringe el concepto de turismo religioso, se ha escrito lo siguiente:

- El turismo religioso es un viaje turístico donde el elemento religioso (visita del patrimonio cultural religioso) es el dato a tener en cuenta¹⁷⁴.

¹⁷² (2001, pp. 102-103). En nota nº 17 (p. 103) de la obra que venimos comentando diferencia entre peregrino (que se desplaza únicamente movido por la fe), turista secular que visita y/o contempla los bienes inmuebles e muebles histórico-artísticos religiosos desde el punto de vista de su estricto disfrute cultural y la posición intermedia quedaría pues para el turista religioso que combina en sus motivaciones el viaje turístico y el disfrute cultural con un trasfondo religioso, y que a su vez, podría clasificarse en peregrino más que turista religioso (también, en p. 180). También, vid. DURÁN-SÁNCHEZ, A.; ÁLVAREZ-GARCÍA, J.; RÍO-RAMA, M. C. del; OLIVEIRA, C. (2018, p. 249) y VUKONIC, B. (1997).

¹⁷³ En concreto, se ha expresado con las siguientes palabras: «el turismo religioso tiene una dimensión espiritual y a su vez una dimensión de disfrute histórico, artístico y cultural», vid. BENSUSAN MARTÍN (2001, p. 95). O, bien utilizando los términos: «el turismo religioso de implicación y el de simple presencia u observación», vid. BONET NAVARRO, J. (2010).

¹⁷⁴ OSTROWSKI, M. (2002) ha argumentado que: El turismo religioso debe considerarse como un viaje turístico donde el elemento religioso constituye

- Es imprescindible, jurídicamente, diferenciar entre peregrinación¹⁷⁵ y turismo religioso¹⁷⁶. La libertad religiosa, en su dimensión interna, sería el concepto jurídico que el ordenamiento jurídico estatal debe utilizar para diferenciar entre peregrinación (que como hemos anticipado se encuentra en el ámbito de la libertad religiosa) y turismo religioso (este concepto, jurídicamente, no se incluye dentro del ejercicio de la libertad religiosa)¹⁷⁷. La peregrinación es un acto de culto amparado por la libertad religiosa, en cambio, el turismo religioso es una parte del turismo cultural¹⁷⁸. Otra cuestión es cómo las Administraciones públicas pueden diferenciar entre peregrino y turista religioso debido a que éstas no pueden preguntar sobre los motivos del viaje o desplazamiento (art. 16.2. CE)¹⁷⁹. La diferencia se encuentra cuando el peregrino deja de ser turista religioso¹⁸⁰ al exigir la protección de ese acto de culto mediante el ejercicio de la libertad religiosa. Las Administraciones públicas en relación al turismo religioso no se pueden fijar en la motivación (no

uno de los objetivos principales. A los motivos tradicionales para hacer turismo como el deseo de moverse, el descanso, la curiosidad para conocer un nuevo paisaje, para conocer a nuevas personas y el patrimonio cultural, se les añaden cualitativamente nuevos elementos.

¹⁷⁵ Peregrinar, según el Diccionario de la RAE es: «Ir en romería a un santuario por devoción o por voto». Es decir, tiene que ver con la dimensión confesional ajena al Estado democrático, pluralista y laico, como es el Estado español. Vid. LO GIACCO, M. L. (2005, pp. 107 y 108); LAVARINI, R. (1997, pp. 676 y ss.).

¹⁷⁶ OSTROWSKI, M. (2002, pp. 98 y 99) ha escrito:

la diferencia entre peregrinación y turismo religioso se encuentra en la motivación. La peregrinación concluye con la llegada al lugar sagrado convirtiéndose en un acto de culto, practicándose la oración, la penitencia y otras formas de culto, aunque la motivación principal de la peregrinación sea religiosa, no es excluyente, pudiendo ser también los estímulos que mueven al peregrino la amistad, el deseo de aventura, de conocer lugares, de distracción o de diversión [...] los turistas dan prioridad a las visitas de objetos pertenecientes a la cultura religiosa caracterizados también por un significado humano.

Vid, también, LO GIACCO, M. L. (2005, pp. 107 108).

¹⁷⁷ Vid. SANCHIS VIDAL, A.; GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2015, pp. 27-51); SARASA, J. y ESPEJO, C. (2006, pp. 7-61).

¹⁷⁸ Vid. *Documento final del IV Congreso Mundial de la Pastoral del Turismo*, 1990; CÁNOVES VALIENTE, G. (2006, pp. 63-76); GIL DE ARRIBA, C. (2006, Nota nº 2 p. 78); Documento titulado: *Turismo religioso. Italia como mercado emisor*, OET, 2008.

¹⁷⁹ Un ejemplo, puede observarse en los datos estadísticos de los informes estadísticos recogidos por la Oficina de Registro de Peregrinos del Camino de Santiago. El número de peregrinos que realizan el viaje por motivos exclusivamente religioso ha descendido cada año situándose en un 40 %, en el año 2019. Mientras que durante todos estos años el número de peregrinos ha ido aumentando. Sobre esta cuestión, en relación a si verdaderamente todos los peregrinos son católicos convencidos, vid. AUCORT, R. (1990, pp. 19-21); CÁNOVES VALIENTE, G. (2006, p. 64).

¹⁸⁰ Se ha descrito con la siguiente frase: «Ni todos los peregrinos son turistas, ni todos los turistas son peregrinos», vid. PORCAL GONZALO, M^a C. (2006, p. 110).

pueden preguntar); es decir, no pueden tomar en consideración, en la regulación del turismo religioso, el dato de fijarse en las personas pues para las Administraciones públicas, en principio, todas esas personas son turistas¹⁸¹ (no existe diferenciación entre peregrino y turista¹⁸²). Esta diferenciación, como hemos indicado, se produce cuando el peregrino deja de ser turista para convertirse en creyente y, en este caso ya no nos encontramos ante las normas turísticas sino ante el ejercicio de un derecho fundamental como es la libertad religiosa¹⁸³. En consecuencia, consideramos que la regulación de las normas jurídicas estatales del turismo religioso, deben centrarse en el dato objetivo que éste es un recurso turístico (bien, actividad o servicios turísticos) y no en la motivación del viaje.

- *El turismo religioso es, en realidad, una modalidad del turismo cultural*¹⁸⁴. Esta es la posición que se defiende en esta obra y es la concepción más compatible jurídicamente con el ordenamiento constitucional español y los principios informadores de libertad de conciencia, igualdad y no discriminación y laicidad como se analizaran en los capítulos siguientes, al cual nos remitimos.

En la posición extrema se considera que el término «turismo religioso» no existe jurídicamente, porque no se menciona en la normativa o, bien, no se define

¹⁸¹ En concreto se ha expresado que el turista religioso, a parte de sus motivaciones, se comporta durante la estancia en el destino turístico de la misma forma que cualquier otro tipo de turista, vid. VUKONIC, B. (1997, pp. 57-58). Para A. JACKOWSKI (2000) las peregrinaciones son una forma especial de turismo religioso.

¹⁸² Por ejemplo, el artículo 36 de Decreto 45/2001, de 1 de febrero, de la Consellería de Cultura, Comunicación social y turismo de la Xunta de Galicia, de refundición de la normativa en materia del Camino de Santiago, habla de «personas que acuden en peregrinación a Santiago de Compostela».

¹⁸³ Se escrito que las personas que viajan por motivos religiosos no son turistas, de tal forma que la visita espiritual no está dentro de la categoría de turismo, vid. RASHID, A.G. (2018, pp. 150-167).

¹⁸⁴ Sobre la consideración del turismo religioso como una forma de turismo cultural, vid. SINGH, S. (2004, p. 50); JACKSON, R. H. y HUDMAN, L. (1995, pp. 40-48); RINSCHDEDE, G. (1992, pp. 51-67) (que expresamente ha escrito: «Today religious tourism is closely connected with holiday and cultural tourism», p. 52); VUKONIC, B. (2000, en concreto dice: «Religious tourism is closely connected with cultural tourism», p. 498); CSAPÓ, J. (2012, pp. 201-232, que recoge que los lugares / eventos / atracciones / prácticas religiosos forman parte de los eventos, recursos y atracciones culturales y patrimoniales); KOO, C., CHUNG, N., KIM, D. J. y HLEE, S. (2016, pp. 1-16); DATZIRA-MASIP, J.: (2006, pp. 13-20); GETZ, D. (2005); HAMILTON, J. R., TEE, S. y PRIDEAUX, M.C. (2015, pp. 197-212); GETZ, D. (2008, pp. 403-428); ELLERT, G., SCHAFFMEISTER, G., WAWRZINEK, D. y GASSNER, H. (2015, pp. 54-72); VARGAS-HERNÁNDEZ, J. G. (2012, pp. 146-161); JONGMEEWASIN, S. (2021); TALEC, P. (1993, pp. 19 y ss.); SANCHIS VIDAL, A.; GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2015, «el turismo religioso siempre mantuvo un vínculo estrecho con el turismo cultural», p. 50). Entre los autores citados, unos determinan, claramente, que el turismo religioso es una modalidad del turismo cultural y, otros que son dos términos muy próximos.

en la misma. Estos autores consideran que nos encontramos ante actividades no turísticas pero con incidencia en el turismo y se definirían como turismo cultural de actividades religiosas¹⁸⁵ o, como actividades turísticas de interés religioso¹⁸⁶.

En conclusión, partimos de la consideración del turismo cultural como género y el turismo religioso como especie. Esta aproximación terminológica tiene importancia en el ámbito jurídico porque, desde el Derecho estatal, el turismo religioso solamente puede ser una modalidad del turismo cultural. En consecuencia, todo lo que no tenga relación con el turismo cultural no podrá ser considerado turismo religioso por el ordenamiento jurídico estatal. Por eso, la Primera parte de esta obra se dedica al estudio del Turismo cultural.

Por otra parte, se hace imprescindible en este ámbito jurídico tener muy presente tanto la regulación y reconocimiento del contenido de la libertad religiosa y el principio de laicidad, como hemos anticipado. No solamente para su delimitación conceptual sino también para determinar si las normas que regulan este ámbito jurídico denominado turismo religioso son compatibles con dichos principios informadores.

Anticipamos que el principio de laicidad impide a los poderes públicos hacer una valoración de lo religioso en cuanto tal y menos aún hacer una valoración jurídica de la motivación de los ciudadanos para realizar desplazamientos, como consecuencia del artículo 16.2. CE. Por eso, los motivos no pueden formar parte de la regulación jurídica del turismo religioso por parte del Estado, como hemos puesto de manifiesto en las páginas precedentes. Este dato incide en la relación entre el turismo religioso y el turismo cultural; es decir, la regulación jurídica estatal del turismo religioso solamente puede partir de datos objetivos como son los

¹⁸⁵ La pregunta sería (SANCHIS VIDAL, A.; GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., 2105, pp. 31-32):

¿existe el término «turismo religioso» desde un punto de vista jurídico? Nuestra hipótesis es que según la legislación vigente no existe tal concepto en ninguno de los dos bloques jurídicos analizados; en puridad jurídica sería más correcto referirse a un «turismo cultural» sin que ello suponga la exclusión de la dimensión religiosa, pero como actividad de interés turístico o con incidencia en el ámbito turístico

Estos autores defienden la propuesta terminológica de «turismo cultural de actividades religiosas». Por su parte, se ha escrito que el sistema legal italiano no propone una definición de turismo religioso y quizás la misma pueda considerarse innecesaria, vid. CHIZZONITI, A. y GIANFREDA, A. (2020).

¹⁸⁶ Vid. CHIZZONITI, A. y GIANFREDA, A. (2020).

recursos turísticos religiosos (aquellos bienes históricos y culturales de carácter religioso o, las actividades turísticas religiosas en cuanto eventos o actividades que tengan contenido cultural). En este sentido, y teniendo en cuenta el principio de laicidad, habrá que diferenciar entre los fines públicos (vinculados a la cultura y al turismo) y los fines religiosos (como la difusión del dogma religioso, la evangelización, peregrinación, ...). Estos últimos fines son ajenos al Estado, es decir, son propios de cada una de las confesiones religiosas y se alejan del ámbito del estudio jurídico-estatal del turismo religioso. En consecuencia, cuando un evento o, una actividad o, un recurso desarrollado o impulsado por alguna confesión religiosa y cuya finalidad principalmente o preponderantemente es la religiosa (como la evangelización, la difusión de su doctrina religiosa, la peregrinación, ...) queda fuera de la regulación estatal del turismo religioso, pero estos hechos no son anejos a la protección que tengan que ver con el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa, como hemos puesto de manifiesto. ¿Un estado laico, neutral, puede fomentar o promocionar los valores religiosos que están muchas veces unidos con el turismo religioso? Esta pregunta tendrá respuesta en los capítulos siguientes de esta obra.

Por otra parte, los motivos religiosos del viaje, quedan en la esfera interna del ciudadano, donde el Estado no puede entrar (inmunidad de coacción). Solamente sería legítima esta intromisión, por parte de un Estado democrático, en esa esfera interna en relación con la libre formación de la conciencia y, en consecuencia, habrá que determinar la relación directa existente entre turismo y patrimonio cultural con la libre formación de la conciencia en un contexto de pluralidad y neutralidad propio de las sociedades democráticas (nos remitimos al capítulo específico sobre este tema). Insistimos, ese evento, actividad o recurso religioso, que motiva el viaje de fieles de esa religión, que consideramos que no es turismo religioso desde el Derecho estatal, no queda fuera del Derecho estatal. No quiere decir que no tenga protección jurídica, pero no a través de las normas jurídicas reguladoras del turismo religioso sino a través de las normas que protegen el derecho fundamental de libertad religiosa. Lo que se quiere decir es que ya no nos movemos en el ámbito del Derecho turístico, sino que podemos encontrarnos en el ámbito del ejercicio de la libertad religiosa. En consecuencia, se hace imprescindible el estudio del régimen jurídico de los principios informadores de libertad, igualdad y laicidad que se realiza en los siguientes capítulos. La reunión de fieles en lugares de culto para llevar a cabo actos de culto, para cumplir con preceptos religiosos o confesionales como la peregrinación, pueden

quedar protegidos como contenido de la libertad religiosa pero nunca bajo la protección de las normas reguladoras del denominado turismo religioso. Nos situamos en el ámbito del Derecho estatal no del Derecho confesional. En fin, es necesario tener claras las consecuencias jurídicas de estos principios constitucionales antes de analizar la normativa reguladora del turismo religioso.

3. LA LIBERTAD DE CONCIENCIA Y EL TURISMO RELIGIOSO COMO TURISMO CULTURAL

3.1. INTRODUCCIÓN: LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ECLESIAÍSTICO DEL ESTADO

Los principios informadores¹⁸⁷ del Derecho Eclesiástico del Estado español vigente hacen referencia a los «valores superiores» del ordenamiento jurídico¹⁸⁸; es decir, a los principios materiales¹⁸⁹ en contraposición a los principios formales que aparecen en el artículo 9. 3 CE, ya que estos últimos (los principios formales) determinan la estructura del ordenamiento jurídico¹⁹⁰. Los principios informadores son las normas cabecera de todo el ordenamiento jurídico, son las normas a las que se puede atribuir el carácter inspirador de todo el ordenamiento jurídico o de un sector del mismo, en este caso, las normas reguladoras del «turismo religioso»¹⁹¹.

Entre las funciones que desempeñan los principios informadores destacan¹⁹²:

- Reconducen a unidad la pluralidad de normas jurídicas que forman parte de un ordenamiento¹⁹³; permitiendo comprobar qué normas pertenecen al sistema y cuáles no, así como permiten la integración de las normas jurídicas que pertenecen al sistema a través de la superación de cualquier

¹⁸⁷ Sobre los principios informadores, vid. BELADÍEZ, ROJO, M. (1994, esp. pp. 139-146); ARA-GÓN REYES, M. (1995, pp. 5091-5095).

¹⁸⁸ Cfr. PRIETO SANCHIS, L. (1991, p. 173).

¹⁸⁹ En palabras de G. PECES-BARBA (1984, p. 94), la norma básica material.

¹⁹⁰ Cfr. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. (2011, a), pp. 295 y ss.).

¹⁹¹ Cfr. PRIETO SANCHIS, L. (1991, p. 173).

¹⁹² Cfr. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. (2011, a), pp. 296-297).

¹⁹³ Cfr. VILADRICH, P. J.; FERRER ORTIZ, J. (1993, pp. 178-189).

- contradicción y colmando las posibles lagunas normativas¹⁹⁴.
- Contribuyen al permanente dinamismo y enriquecimiento del ordenamiento jurídico; pues, es preciso recordar que estos principios informadores intentan resumir opciones ideológicas de un ordenamiento jurídico que se formulan como horizonte teleológico hacia el que se va a orientar tanto la legislación como la jurisprudencia¹⁹⁵.
 - Estos principios son auténticas normas de normas, dotados de eficacia jurídica vinculante¹⁹⁶ incluso derogatoria por inconstitucionalidad sobrevenida¹⁹⁷.

El artículo 1.1. CE enumera como valores superiores del ordenamiento jurídico: libertad, igualdad, justicia y pluralismo político. Siguiendo una determinada posición doctrinal (LLAMAZARES, 2001, a), pp. 297 y ss.) a la libertad e igualdad se pueden añadir como principios informadores los siguientes: personalismo (artículo 10.1. CE) y participación (artículo 9.2. *in fine* CE) y, por otra, laicidad y cooperación estatal con las confesiones religiosas (artículo 16.3. CE)¹⁹⁸. Estos dos últimos principios están directamente referidos al Estado, a cualidades de su esencia o de sus actuaciones en relación a las ideas y creencias religiosas o

¹⁹⁴ Cfr. PRIETO SANCHIS, L. (1991, p. 173); PECES-BARBA, G. (1988, pp. 32-35); PECES-BARBA, G. (1984, pp. 99-100); REINA, V.; REINA, A. (1983, p. 298).

¹⁹⁵ Cfr. PRIETO SANCHIS, L. (1991, p. 173).

¹⁹⁶ Cfr. PECES-BARBA, G. (1998, pp. 27-28); PAREJO ALFONSO, L. (1991, pp. 122-131). Por otra parte, M. BELADÍEZ identifica «valores superiores» y «principios jurídicos», por lo tanto, ambos con eficacia jurídica y no sólo interpretativa. En contra, M. ARAGÓN REYES (1995, p. 5094) donde señala que los valores (positivados o no) sólo tienen eficacia interpretativa.

¹⁹⁷ Cfr. STC 4/1981, de 2 de febrero, fund. jur. nº 1 C donde se recoge:

Los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico --como afirma el artículo 1.1. del Título Preliminar del Código Civil--, que debe ser interpretado de acuerdo con los mismos. Pero es también claro que allí donde la oposición entre las leyes anteriores y los principios generales plasmados en la Constitución sean irreductibles, tales principios en cuanto forman parte de la Constitución, participan de la fuerza derogatoria de la misma, como no puede ser de otro modo.

Vid. también, STC de 8 de abril de 1981, fund. jur. nº 2.

¹⁹⁸ Se ha escrito que:

los principios del Derecho Eclesiástico no constituyen un catálogo cerrado y exhaustivo que, mediante algún misterioso procedimiento, encontrase el intérprete en la esencia o núcleo irreductible de este sector del ordenamiento. En puridad, la obtención de los principios presenta una fisonomía más elástica, de manera que su número puede aumentarse o disminuirse según que pretendamos ofrecer una imagen más genérica o más detallada de los criterios básicos que inspiran las distintas instituciones,

vid. PRIETO SANCHIS, L. (1991, p. 179), PRIETO SANCHIS, L. (1997, p. 24).

no religiosas de sus ciudadanos y a los grupos (confesionales o no) en que se integran dichos ciudadanos; lo que en ningún caso excluye que no estén también dirigidos a todo el ordenamiento jurídico¹⁹⁹, incluido el sector objeto de estudio de la presente obra: el turismo religioso. Se trataría, por tanto, de confirmar si el principio de laicidad en relación a las normas reguladoras del turismo religioso como turismo cultural ha operado, o no, con fuerza derogatoria de las normas que proceden de períodos donde estaba vigente el principio de confesionalidad o, si las normas que se han ido aprobando durante la vigencia de la CE de 1978 tienen en cuenta el principio de laicidad como garantía del ejercicio de la libertad de conciencia sin discriminación. En fin, los principios informadores tienen como destinatarios a los tres poderes del Estado, para que legislen, gobiernen, administren o juzguen, en atención a los mismos. Los valores, a través de los principios informadores, se convierten en derechos fundamentales de los ciudadanos frente al Estado y frente a los particulares.

Conviene recordar que se trata de unos principios informadores (constitucionales) que son cimeros del sistema y que funcionan como criterios de contrastabilidad de la validez o no validez de cada una de las normas jurídicas. Nos vamos a centrar en el estudio de los cuatro principios básicos: libertad, igualdad, laicidad y cooperación.

3.2. LA LIBERTAD DE CONCIENCIA COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL

La Constitución española no formula, expresamente, esta libertad y solo menciona el término «conciencia» en relación a la objeción de conciencia al servicio militar (art. 30.2 CE) y a la cláusula de conciencia de los periodistas (art. 20.1.d. CE). El TC, sin embargo, ha entendido que el art. 16 CE reconoce implícitamente la libertad de conciencia bajo la expresión *libertad ideológica, religiosa y de culto*:

el derecho fundamental recogido en el art. 16 de la Constitución comprende, junto a las modalidades de la libertad de conciencia y de pensamiento, íntima y también exteriorizadas, una libertad de acción²⁰⁰.

¹⁹⁹ Cfr. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. (2011, a), p. 298) y STC 5/1981, de 13 de febrero, fund. jur. nº 9 se señala que nuestro sistema jurídico político está basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los ciudadanos y en la aconfesionalidad del Estado.

²⁰⁰ STC de 13 de febrero de 1985.

La libertad de conciencia deriva del art. 16.1 CE pero en relación, directa, con el art. 10.1 y 1.1 de la misma Constitución. En cuanto principio informador (art. 1.1. CE), la libertad vincula a todos los poderes públicos que deberán orientar su acción hacia su máxima realización (art. 9.1 en relación al 9.2 CE). En palabras del Tribunal Constitucional,

no se agota en una dimensión interna del derecho a adoptar una determinada posición intelectual ante la vida y cuanto le concierne y a representar y enjuiciar la realidad según personales convicciones. Comprende, además, una dimensión externa de *agere licere*, con arreglo a las propias ideas sin sufrir por ello sanción o demérito ni padecer la compulsión o la injerencia de los poderes públicos²⁰¹.

Calificamos a la libertad religiosa como una libertad ideológica cualificada.

La libertad ideológica que recoge la Constitución no constituye, como es obvio, una mera libertad interior, sino que dentro de su contenido especial se incluye la posibilidad de su manifestación externa. Asimismo, es claro que en la manifestación externa no se circunscribe a la oral/escrita, sino que incluye también la adopción de actitudes y conductas²⁰² [...] la libertad ideológica, en el contexto democrático gobernado por el principio pluralista que está basado en la tolerancia y el respeto a la discrepancia y a la diferencia, es comprensiva de todas las opciones que suscita la vida personal y social, que no pueden dejarse reducidas a las convicciones que se tengan respecto al fenómeno religioso y al destino último del ser humano y así lo manifiesta bien el texto constitucional al diferenciar como manifestaciones del derecho la libertad ideológica, religiosa y de culto y la ideología, religión o creencias²⁰³.

Sin la libertad ideológica consagrada en el artículo 16.1. CE no serían posibles los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico que se propugnan en el artículo 1.1. CE²⁰⁴. En todo caso, la libertad religiosa se ha configurado como un «derecho subjetivo de carácter fundamental que se concreta en el reconoci-

²⁰¹ Vid. STC 120/90 de 27 de junio.

²⁰² Vid. Auto TC 122/1988, fundamento jurídico nº 2.

²⁰³ Vid. STC de 18 de octubre de 1993, fundamento jurídico nº 5.

²⁰⁴ Vid. STC 20/1990, de 15 de febrero, fundamento jurídico nº 3.

miento de un ámbito de libertad y de un esfera de *agere licere* del individuo»²⁰⁵. La libertad religiosa y de culto garantizada por la CE comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el contenido de la libertad religiosa que recoge el artículo 2 LOLR. La inmunidad de coacción significa que «nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección» y viene a ser completada por la prescripción del art. 16.2 CE de que «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias». Se configura este apartado como el derecho a guardar nuestras creencias en la intimidad (art. 18 CE)²⁰⁶. La dimensión externa de la libertad religiosa se traduce, además, en la posibilidad del ejercicio de la libertad de conciencia, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de los grupos sociales y de los particulares, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, como ha indicado el TC (STC 46/2001, de 15 de febrero). Tales manifestaciones o expresiones como las que se relacionan con el contenido del art. 2.1 LOLR. La libertad religiosa en un Estado social deja de ser simplemente una libertad de contenido negativo (que se garantiza con un «no hacer» por parte del Estado), externa y estática (un derecho de defensa) protegiendo de las injerencias ilegítimas de los poderes públicos o de terceros, para pasar a ser, con carácter excepcional, un derecho positivo (que son aquellos que se garantizan con «un hacer» por parte del Estado); es decir, deja de ser un mero límite a la actuación de los poderes públicos para transformarse en un instrumento jurídico de control de la actividad positiva o promocional del Estado. Esta transformación o mutación obliga a los poderes públicos a tomar a veces (no siempre) la iniciativa de establecer o adoptar acciones positivas en relación al contenido de la libertad religiosa²⁰⁷. El principio de cooperación con las confesiones religiosas (sobre el que volveremos más adelante) se refiere a la promoción de la libertad religiosa como un deber estatal pero esto no significa que con carácter general se configure esta libertad como

²⁰⁵ Vid. STC 24/1983, de 13 de mayo.

²⁰⁶ En la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 29 de enero de 2020, (asunto Papageorgiou y otros contra Grecia). En esta Sentencia, el Tribunal declaró que la libertad de manifestar las creencias de uno también contenía un aspecto negativo, a saber, el derecho del individuo a no manifestar su religión o creencias religiosas y a no estar obligado a actuar de tal manera que pueda permitir sacar conclusiones sobre si se tienen unas y otras creencias. Las autoridades estatales no tienen derecho a intervenir en la esfera de la conciencia individual y a determinar las creencias religiosas de los individuos ni a obligarlos a revelar sus creencias sobre asuntos espirituales.

²⁰⁷ Vid. CONTRERAS MAZARÍO, J. M^a (2000, pp. 148 y ss.).

un derecho de prestación²⁰⁸. Por lo tanto, queda excluida toda cooperación que vaya dirigida a la ayuda y promoción de actividades u objetivos religiosos ya que de lo contrario se estaría vulnerando el principio de laicidad²⁰⁹.

Según el artículo 16.1. CE el único límite que afecta tanto a la libertad ideológica como de la libertad religiosa, y sólo en sus manifestaciones externas, es el orden público protegido por la ley. En consecuencia, la libre formación de nuestra conciencia no admite límites. Con otras palabras, la libertad para tener unas ideas u otras es ilimitada pero la libertad de actuar sí admite límites; son nuestros actos los que tienen límites. Como instrumento para concretar el contenido del orden público como límite acudimos al artículo 3.1. LOLR. El artículo 3.1. LOLR expresamente recoge el contenido del orden público como límite de los derechos fundamentales: protección de los derechos y libertades fundamentales de los demás; la seguridad pública²¹⁰, la salud pública y la moralidad pública (mínimo ético común). En consecuencia, las medidas restrictivas del ejercicio de estos derechos deberán hacerse por Ley²¹¹. En todo caso, es preciso recordar que ante la posible colisión entre derechos fundamentales se debe respetar el contenido esencial de estos derechos a través de aquella solución que armonice mejor el ejercicio de ambos derechos y, además, debemos tener presente el principio de proporcionalidad, exigible entre el derecho que se limita y el bien jurídico que se protege²¹².

²⁰⁸ Se configura como un deber estatal, pero no es un derecho fundamental atribuido a las confesiones religiosas, vid. STC 93/1983, de 8 de noviembre, fundamento jurídico nº 5.

²⁰⁹ Cfr. STC 265/1988, de 12 de diciembre, fundamento jurídico nº 4.

²¹⁰ Entre los límites a la seguridad pública y que pueden afectar a las peregrinaciones y otros eventos o reuniones religiosas se encuentra la lucha contra el terrorismo. En el Informe titulado: *Turismo y religiones: una contribución al diálogo entre religiones, culturas y civilizaciones*, preparado en el contexto de la Conferencia de Córdoba (29-31 de octubre de 2007) se recoge:

No obstante, es posible que en el desarrollo del turismo religioso se interpongan diversos obstáculos relacionados con la libertad de circulación y el respeto de los derechos humanos, entre ellos la libertad de participar en encuentros religiosos según las obligaciones definidas por la ley sin perjuicio para el interés público y la dignidad y el respeto de los pueblos. La expedición de pasaportes y visados para las peregrinaciones y encuentros religiosos debe hacerse también en un marco de la mayor flexibilidad posible, aun teniendo en cuenta la lucha contra el terrorismo.

²¹¹ Cfr. artículo 53.1. CE.

²¹² Vid., en relación a la libertad de conciencia: STC 55/1996, de 28 de marzo; STC 122/1983, de 16 de diciembre; STC 321/1994, de 28 de noviembre; STC 206/1990, de 17 de diciembre; STC 19/1985, de 13 de febrero; STC 65/1986, de 17 de junio. En este sentido, la STC 46/2001, de 15 de febrero en su fundamento jurídico nº 11 recoge: «Que queden debidamente acreditados los elementos de riesgos (no valen meras sospechas) y que, además la medida sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos».

En relación a los límites de la libertad religiosa, un ejemplo, son las restricciones del derecho de libertad de culto debidas a la situación que vivimos de pandemia del COVID-19 (límite de la salud pública). En concreto, las que se contienen en el artículo 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma²¹³ y en el artículo 8 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2²¹⁴. Estas restricciones han tenido su reflejo en el turismo religioso, por una parte, en la no realización de fiestas religiosas o procesiones católicas, así lo acordó el Decreto de la Congregación para el Culto Divino y la Disciplina de los Sacramentos, de 25 de marzo de 2020, que establecía que si bien «dado que la fecha de la Pascua no puede ser trasladada» sí consideraba que

las expresiones de piedad popular y las procesiones que enriquecen los días de la Semana Santa y del Triduo Pascual, a juicio del Obispo diocesano podrán ser trasladadas a otros días convenientes, por ejemplo, el 14 y 15 de septiembre

(aunque la evolución de la pandemia tampoco ha permitido que se realicen las procesiones este año).

Por otra, estas restricciones también se contemplan en relación con las medidas específicas de aforo para visitar edificios destinados al culto como recoge el artículo 35 de la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad²¹⁵.

²¹³ El artículo 11 sobre las medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas dispone:

La asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro.

²¹⁴ El artículo 8 regula la limitación a la permanencia de personas en lugares de culto recoge que: se limita la permanencia de personas en lugares de culto mediante la fijación, por parte de la autoridad competente delegada correspondiente, de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos. Dicha limitación no podrá afectar en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa.

²¹⁵ El artículo 35 dispone lo siguiente:

Medidas específicas para los recintos de Monumentos y otros equipamientos culturales con uso compartido con actividades no culturales. 1. Para evitar la confluencia de personal trabajador, in-

Por último, en relación a la libertad religiosa hay que tener muy presente como final de este apartado el Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, de 2 de agosto de 2016. Este Informe recoge sobre el concepto de libertad de religión lo siguiente:

La libertad de religión o de creencias no protege, y de hecho no puede proteger, a las religiones o sistemas de creencias en sí, es decir, sus diversas afirmaciones de la verdad, las enseñanzas, los ritos o las prácticas. En su lugar, empodera a los seres humanos, como personas y en comunidad con otros, que profesan religiones o creencias y deseen definir su vida de conformidad con sus propias convicciones. La razón de este enfoque en «*creyentes en lugar de creencias*» (como se ha resumido sucintamente) no es que los derechos humanos reflejen una determinada «visión antropocéntrica del mundo», como algunos observadores han inferido erróneamente. Más bien, una de las razones principales es que las religiones y las creencias son muy diferentes, a menudo incluso de manera irreconciliable, en sus mensajes y requisitos normativos. Las religiones y las creencias reflejan una abundancia de diversas enseñanzas, doctrinas, ideas de salvación, normas de conducta, liturgias, días festivos, períodos de ayuno, costumbres alimentarias, códigos de vestimenta y otras prácticas. Además, las interpretaciones de lo que importa desde el punto de vista religioso no solo pueden diferir ampliamente entre las comunidades religiosas, sino también dentro ellas. Por tanto, el único denominador común identificable en esa gran diversidad parece ser el ser humano, que es quien profesa y practica su religión o sus creencias, como individuo o en comunidad con otros. En consecuencia, los derechos humanos solo pueden hacer justicia a la diversidad existente y emergente empoderando a los seres humanos, que, de hecho, son titulares del derecho a la libertad de religión o de creencias. Este enfoque consistente en los seres

investigador, residente o usuario de los inmuebles con los visitantes de estos equipamientos por motivo de su carácter cultural, los espacios donde pueda haber interferencia de circulaciones entre ambos serán objeto de señalización y, si es posible, balizamiento para asegurar el mantenimiento de la distancia interpersonal. 2. En los recintos religiosos con culto, como iglesias, colegiadas o catedrales u ocupados por comunidades religiosas como monasterios, abadías o conventos, se establecerán recorridos obligatorios para separar circulaciones, procurando el mantenimiento en todo momento de la distancia interpersonal de dos metros recomendada por parte de las autoridades sanitarias. Cuando no sea posible cumplir con estas condiciones, se exigirá el uso de mascarillas a los visitantes o se establecerán horarios diferenciados de visita. 3. En el caso de arquitectura residencial, como palacios, viviendas colectivas o residencias privadas, se organizarán los horarios para evitar interferencias entre los residentes y las actividades de visita. 4. En el caso de jardines históricos, las zonas donde se desarrollen trabajos de mantenimiento serán acotadas para evitar interferencias con las actividades de visita. 5. El señalamiento de recorridos obligatorios e independientes para los residentes, trabajadores de los inmuebles y sus visitantes se realizará teniendo en cuenta el cumplimiento de las condiciones de evacuación exigibles en la normativa aplicable.

humanos como titulares de derechos también está plenamente en consonancia con el enfoque basado en los derechos humanos en general.

En el mismo sentido, el Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, de 17 de enero de 2017, A/HRC/34/50, recoge:

Son las personas, y no las religiones, las convicciones, los sistemas de creencias o las afirmaciones de ser dueño de la verdad, los titulares del derecho a la libertad de religión o de creencias. Más concretamente, el objetivo de este derecho no es proteger las creencias en sí (religiosas o de otro tipo), sino a los creyentes y su libertad de profesar y expresar sus creencias, individualmente o en comunidad con otros, a fin de definir su vida de conformidad con sus propias convicciones.

Y, las Orientaciones de la Unión Europea sobre el fomento y la protección de la libertad de religión o creencias, de 24 de junio de 2013, que textualmente establecen:

Recordará que el Derecho internacional relativo a los derechos humanos protege a las personas y no a la religión ni a las creencias en sí mismas. No puede alegarse la protección de una religión o creencia para justificar o consentir una limitación o violación de un derecho humano ejercido por personas solas o en comunidad con otras.

3.3. DIFERENCIAS ENTRE TURISTA RELIGIOSO Y CREYENTE EN FUNCIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA

En este apartado trataremos específicamente cómo el ordenamiento jurídico estatal puede establecer criterios para diferenciar en función del ejercicio de la libertad religiosa entre turista religioso y creyente (peregrino, por ejemplo).

Una vez, descrita de forma resumida, la doctrina sobre el principio de libertad de conciencia, debemos proceder a responder a una serie de preguntas que relacionan directamente este principio constitucional con la regulación del turismo religioso. El primero, ya lo apuntamos en el capítulo precedente: la motivación del viaje y el artículo 16.2 CE. Es decir, los motivos religiosos del viaje, quedan en la esfera interna del ciudadano, donde el Estado no puede entrar (inmunidad de coacción). Solamente sería legítima esta intromisión por

parte de un Estado democrático en esa esfera interna en relación con la libre formación de la conciencia. En todo caso, ese evento, actividad o recurso religioso que motiva el viaje de los fieles de una religión, consideramos que no es turismo religioso desde el Derecho estatal y, por tal motivo, queda fuera del Derecho estatal si bien no quiere decir que esa persona no tenga protección jurídica pero dicha protección ya no será a través de las normas jurídicas reguladoras del turismo religioso sino a través de las normas que protegen el derecho fundamental de libertad religiosa. Lo que se quiere decir es que ya no nos movemos en el ámbito del Derecho turístico, sino que podemos encontrar-nos en el ámbito del ejercicio de la libertad religiosa. Una materia donde esa diferencia es clara el derecho de visita a los lugares de culto. El creyente puede entrar cuando se celebran los servicios religiosos, en cambio, el turista, no. Esa es la razón por la que se establece un horario de visita, destinado a los turistas, fuera del horario de servicios religiosos.

En este punto conviene determinar con claridad que la peregrinación no es turismo religioso sino es un contenido de la libertad religiosa (en este punto nos remitimos al capítulo precedente). Además de lo dicho en el capítulo anterior, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas han determinado que la peregrinación forma parte del contenido de la libertad religiosa²¹⁶. También diferentes normas reguladoras de la libertad religiosa incluyen las peregrinaciones en esa libertad²¹⁷. No obstante, en España, ni LOLR ni los acuerdos con las confesiones religiosas lo mencionan. En los Acuerdos con la Iglesia católica no hay referencias a las peregrinaciones. Peregrinaciones que son tan importante en España como el Camino de Santiago, ni tampoco se mencionan las romerías. Por su parte, en el acuerdo con la Comisión Islámica de España no se menciona la peregrinación a la Meca²¹⁸. En cambio, sí recoge que dentro del contenido de

²¹⁶ Comunicación nº 931/2000, del Comité de Derechos Humanos, de 18 de enero de 2005 (CCPR/C/82/D/931/2000); Informe del grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Arabia Saudí del Comité de Derechos Humanos, de 26 de diciembre de 2016 (A/HRC/25/3); Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la cuestión de los derechos humanos en Chipre, del Comité de Derechos Humanos, de 1 de febrero de 2013 (A/HRC/22/18).

²¹⁷ Por ejemplo, el artículo 14 de la Ley de libertad de conciencia y organizaciones religiosas, de 15 de mayo de 1988, de Uzbekistán.

²¹⁸ En este último supuesto, el trabajador dispondrá de las vacaciones para realizar dicha peregrinación (vid. GARCÍA-PARDO, D., 2004, pp. 191 y ss.). En cambio, en la propuesta de acuerdo con la comunidad islámica en Italia sí se recoge esta peregrinación, con las siguientes palabras:

Articolo 23. (Pellegrinaggio rituale). La Repubblica italiana si impegna ad agevolare, per le persone di Religione islamica che ne facciano richiesta, il compimento del Pellegrinaggio rituale alla Mecca,

la libertad religiosa se encuentra el derecho a conmemorar festividades. Como es sabido, muchas de estas festividades religiosas han sido declaradas fiestas de interés turístico (en un capítulo de esta obra se estudiará con más detenimiento la declaración de fiestas, especialmente religiosas católicas, como fiestas de interés turístico). En todo caso, es necesario en este punto determinar jurídicamente el contenido de este derecho y su alcance para tenerlo presente para la posible exigencia de su cumplimiento ante los poderes públicos. Con otras palabras, cuál es el alcance del reconocimiento de las fiestas religiosas y si las Administraciones deben de facilitar el contenido religioso de dichas fiestas por exigencia de los creyentes.

El artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 2/2015) regula el descanso semanal y las festividades. La regla general del descanso semanal es de día y medio que suele coincidir con el día completo del domingo. Igualmente, se establecen catorce fiestas laborales. Este artículo indica las cuatro fiestas de ámbito nacional (Natividad del Señor, Año Nuevo, 1 de mayo y 12 de octubre). El RD 1346/1989 que modifica el art. 45 RD 2001/1983 regula las fiestas laborales donde se incluyen las fiestas católicas, en cumplimiento del artículo III del Acuerdo de Asuntos Jurídicos de 3 de enero de 1979.

Dentro del contenido del artículo 2.1. LOLR se incluye el derecho a conmemorar festividades religiosas. Este derecho, así como el descanso semanal se ha concretado en los Acuerdos de cooperación con las confesiones minoritarias. Los artículos 12 de los respectivos Acuerdos de cooperación con la FEDERE, FCI y CIE regulan el descanso semanal y las fiestas religiosas²¹⁹.

nel periodo comunicato al Ministero dell'Interno dalla Comunita islamica, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale all'inizio di ciascun anno solare. A tal fine si impegna a concedere i necessari permessi al personale dipendente dagli uffici pubblici, e ad agevolare analoghe concessioni da parte dei datori di lavoro privati, salvo recupero, in entrambi i casi, senza compenso straordinario, delle ore lavorative non prestate. Alle persone di Religione islamica di cittadinanza non italiana, regolarmente residenti in Italia, e garantito il rientro nel territorio della Repubblica in occasione di un unico Pellegrinaggio rituale,

vid. BERLINGÒ, S. (1998; pp. 643-689). Sobre esta materia, vid. *Guía de apoyo para la gestión de las festividades, celebraciones y conmemoraciones de las confesiones religiosas minoritarias en el espacio público*; Observatorio del pluralismo religioso en España, 2018.

²¹⁹ Consideramos que se ha de ponderar hasta qué punto el comportamiento del trabajador a que le obligan sus convicciones religiosas resulta inocuo para los intereses de la empresa o, por el contrario, incompatibles con ello, vid. STSJ de Baleares, de 9 de septiembre de 2002 y, la STEDH caso *Kosteski contra «la ex República Yugoslava de Macedonia»*, ap. 39, 13 de abril de 2006, sobre elección de fiestas religiosas por parte de un trabajador.

En relación al descanso semanal, la jurisprudencia del TC (STC 19/1985, de 13 de febrero) determinó que no existía vulneración de la libertad religiosa²²⁰ por parte de un empresario al no reconocerse la posibilidad de cambiar la regla general de descanso por el día de descanso semanal religioso dado el carácter secular y no religioso de tal regla general²²¹ y que dicha modificación se hacía depender de «la voluntad concordada de las partes»²²². Fórmula que pasó a recogerse en los Acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas de 1992. Conviene tener en cuenta esta doctrina constitucional pues el descanso semanal y las fiestas religiosas tiene carácter secular, no religioso, por tal motivo, no se puede exigir que las Administraciones públicas faciliten ese contenido religioso en contra de la voluntad del empresario.

La solución en los Acuerdos de cooperación es la misma que en el caso anterior (descanso semanal). Se reconoce el descanso laboral siempre que «medie acuerdo con el empresario». Es decir, se deja en realidad en manos del empresario la decisión del reconocimiento del descanso laboral y de los días festivos de la religión judía o islámica. La vía para el reconocimiento de las festividades religiosas islámicas está siendo a través de algunos convenios colectivos; excepto en Ceuta y Melilla que desde año 2010 es fiesta oficial de esas Ciudades Autónomas la fiesta musulmana del Sacrificio (*Aid El Kebir*).

Por último, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido en torno a las festividades:

Los festivos establecidos en el artículo 37.2. del Estatuto de los Trabajadores no responden de manera directa e inmediata a la necesidad de descansar después

²²⁰ Vid. STSJ de Canarias, de 29 de septiembre de 2010 que no reconoce que el descanso semanal por motivos religiosos se incluya en el contenido esencial de la libertad religiosa, a pesar de la dicción del artículo 2.1. LOLR y del artículo 12 de la Ley 24/1992.

²²¹ En este sentido, traemos a colación la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de noviembre de 1996 que anula el artículo 5 de la Directiva 93/104, que regula el descanso semanal que establecía: «el período mínimo de descanso semanal incluye, en principio, el domingo». El TJCE considera que

si bien la posible inclusión del domingo en el período de descanso semanal efectivamente se ha dejado, en definitiva, a los Estados miembros, habida cuenta en particular, de la diversidad de factores culturales, étnicos y religiosos en los diferentes Estados, no es menos cierto que el Consejo no logró explicar por qué el domingo, como día de descanso semanal, tiene una relación más importante con la salud y la seguridad de los trabajadores que otro día de la semana.

²²² Vid. fund. jur. nº 4.

del trabajo, sino que su significado consiste en la plasmación legal del derecho a descanso retribuido en determinados días al año en que se produce la celebración de acontecimiento de orden religioso o civil²²³.

Y, también, el TS ha indicado que «la retribución de los días festivos no está conectada con un tiempo de trabajo precedente sino con la celebración de acontecimientos de *orden religioso* o civil»²²⁴. Consecuentemente, se constata la celebración por motivos religiosos de determinadas fiestas católicas y no se apela al carácter secular (como indicó el TC en relación al descanso semanal del domingo, como regla general) lo que es, claramente, contrario al principio de laicidad. Por lo tanto, los poderes públicos no pueden facilitar el contenido religioso de las fiestas católicas²²⁵ o fiestas de otras confesiones sino deben basarse en el contenido secular, deben responder al derecho al descanso de todo trabajador, independientemente de sus convicciones religiosas o no. Si se interpretará en el orden de facilitar la celebración de fiestas religiosas ese derecho lo tendría todos los ciudadanos no solamente los trabajadores de la confesión mayoritaria para poder permutar las festividades religiosas (no las fiestas de orden civil) por otras festividades propias de su religión²²⁶ o, incluso, la celebración de aquellos acontecimientos que fueran más acordes con sus propias convicciones (celebración del día de los Derechos Humanos, ...).

3.4. LA INTERCULTURALIDAD Y LA RELACIÓN CON OTRAS FORMAS VITALES A TRAVÉS DEL TURISMO RELIGIOSO COMO TURISMO CULTURAL

La libre formación de la conciencia, como dimensión interna de la libertad de conciencia, obliga a los Estados democráticos a respetar el libre desarrollo de la personalidad; en consecuencia, deben ser neutrales a la hora de la toma de decisiones que puedan incidir en dicha esfera interna de las personas. Por tal motivo, el reconocimiento de los derechos de educación y de información exigen

²²³ STS de 24 de enero de 1994.

²²⁴ STS de 13 de marzo de 2001.

²²⁵ En este punto conviene tener en cuenta la Instrucción pastoral sobre el sentido evangelizador del domingo y de las fiestas, aprobada por la LVI Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española, 1992.

²²⁶ Vid. *Guía de apoyo para la gestión de las festividades, celebraciones y conmemoraciones de las confesiones religiosas minoritarias en el espacio público*; Observatorio del pluralismo religioso en España, Madrid, 2018.

que tanto la educación como la información respondan a los principios de pluralidad, objetividad, veracidad y neutralidad para que cada ciudadano conforme, libremente, sus propias ideas y creencias. Conviene recordar que la formación de nuestra conciencia es un proceso que dura toda la vida, de ahí, su reconocimiento jurídico a través del libre desarrollo de la personalidad (art. 10. 1 CE). En este sentido, la cultura junto a la educación y la información son resultados de la conciencia humana y conformadora de ella²²⁷. El patrimonio cultural que ha surgido fruto de la creación cultural y que debido a una serie de criterios jurídicos (entre ellos, los artísticos o históricos) se convierte en bienes que deben ser preservados para las generaciones venideras también tienen una faceta de transmisión de ideas y creencias que, a su vez, contribuyen a la conformación de la conciencia de los ciudadanos. Estas premisas justifican el derecho de acceso a la cultura que reconoce el artículo 44.1 CE.

El turismo cultural se sitúa en esta dimensión de la libre formación de la conciencia. El contacto con otras culturas, que tienen otras ideas y creencias, influyen en nuestra personalidad. El turismo cultural (y, especialmente dentro del mismo el turismo religioso²²⁸) como han puesto de manifiesto diferentes documentos en este ámbito facilita el diálogo intercultural e interreligioso. La UNESCO, tras los esfuerzos realizados durante los últimos años para incluir la cultura en la Agenda de Desarrollo Post-2015, sigue promoviendo el diálogo intercultural, como componente específico de iniciativas más amplias de promoción de enfoques innovadores del desarrollo sostenible. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible destaca la importancia de gestionar la diversidad cultural y de lograr un acercamiento de las culturas como requisito previo para crear y mantener la paz. La Asamblea de Naciones Unidas ha señalado que el diálogo intercultural y el respeto por la diversidad son fundamentales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la resolución de conflictos interculturales, y la construcción de la paz. Por ejemplo, en la Resolución de la Asamblea de Naciones Unidas, de 7 de diciembre de 2017, sobre la Promoción del diálogo, la comprensión y la cooperación entre religiones y culturas en pro de la paz. La UNESCO procurará que los pueblos «se comprendan mejor entre sí y adquieran un conocimiento más preciso y verdadero de sus respectivas vidas» mediante el diálogo intercultural. Este objetivo reviste una importan-

²²⁷ LLAMAZARES, D. (2011, b) pp. 209 y ss.).

²²⁸ Vid. SHINDE, K. A. (2015, pp. 179-196).

cia decisiva en una época en que las sociedades afrontan nuevas formas de desigualdad, discriminación, exclusión, violencia, radicalización, extremismo e intolerancia, a lo que se añaden las tensiones y los conflictos locales. La labor de la UNESCO se guiará por el plan de acción intersectorial e interdisciplinario sobre una cultura de paz y no violencia, así como por el plan de acción para el Decenio internacional de acercamiento de las culturas (2013-2022). Asimismo, el desarrollo de los transportes y el turismo ha puesto en contacto directo a un número de personas sin precedentes, multiplicando las posibilidades del diálogo intercultural²²⁹.

Por su parte, se entiende por interculturalidad: «la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo»²³⁰. Los elementos que incluye esta definición son los siguientes:

- Igualdad entre las diversas culturas presentes en la sociedad española. En consecuencia, la presencia mayoritaria o minoritaria no puede conllevar un trato jurídico discriminatorio.
- Diálogo entre las diversas culturas como instrumento para la interacción y relación entre ellas.
- Respeto mutuo entre las personas que forman parte de las diversas culturas, entendido como tolerancia horizontal.
- Generación de expresiones culturales compartidas; es decir, la utilización de los instrumentos como el diálogo y la tolerancia deben dirigirse a la creación de nuevas culturas (mestizaje cultural o transculturalidad).

Dentro de los documentos internacionales que resaltan la relación entre turismo religioso y diálogo intercultural, se enumeran los siguientes:

- El Código ético mundial para el turismo, adoptado por la resolución A/RES/406(XIII) de la decimotercera Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo (OMT), en 1999. El primer artículo de este Código

²²⁹ Vid. *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural 'Vivir juntos con igual dignidad'*, Ministros de Asuntos Exteriores del Consejo de Europa en su 118ª Sesión Ministerial (Estrasburgo, 7 de mayo de 2008).

²³⁰ vid. artículo 4.8 de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (UNESCO, 2007).

deja claramente definida la idea que hemos expuesto con las siguientes palabras:

- Contribución del turismo al entendimiento y al respeto mutuos entre hombres y sociedades. 1. La comprensión y la promoción de los valores éticos comunes de la humanidad, en un espíritu de tolerancia y respeto de la diversidad de las creencias religiosas, filosóficas y morales son, a la vez, fundamento y consecuencia de un turismo responsable.

Y, como indica el artículo 2 de este Código ético:

- Si se lleva a cabo con la apertura de espíritu necesaria, es un factor insustituible de autoeducación, tolerancia mutua y aprendizaje de las legítimas diferencias entre pueblos y culturas y de su diversidad y [...] se encaminarán a promover los derechos humanos.

En relación a este Código la Resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 21 de diciembre de 2001, invita a los gobiernos a introducir el contenido de este Código en las normas jurídicas para que sea vinculante²³¹. Como veremos más adelante, algunas leyes autonómicas reguladoras del sector turístico hacen mención a este Código ético mundial para el turismo, pero es la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana, la que más referencias hace a este Código de la OMT. En concreto recoge en el preámbulo de esta Ley autonómica lo siguiente:

Además, el código propugna la comprensión y la promoción de los valores éticos comunes de la humanidad en un espíritu de tolerancia y respeto a la diversidad de las creencias religiosas, filosóficas y morales y a la *libertad de conciencia* que son, a la vez, fundamento y consecuencia de un turismo responsable, lo que conlleva una necesidad de formación específica de los agentes profesionales sobre la forma de vida, gustos y expectativas de las personas

²³¹ El artículo 2. 3 de la Orden IET/2149/2012, de 4 de octubre, por la que se aprueba el reglamento para la concesión de la Medalla y Placa al Mérito Turístico recoge:

Será mérito preferente para la concesión de las Medallas y las Placas Turísticas, que la actividad, el proyecto o el servicio premiados hayan sido llevados a cabo con especial observancia o inspiración en los principios recogidos en el Código Ético Mundial para el Turismo de las Naciones Unidas.

que nos visitan como turistas y su contribución al pleno desarrollo cultural y espiritual de las mismas, con el fin de garantizar un tratamiento hospitalario. En este sentido, el código insta al fomento de los desplazamientos por motivos históricos, patrimoniales, medioambientales, de religión, salud, educación e intercambio cultural o lingüístico.

En este sentido entre las obligaciones de las empresas turísticas y de las personas prestadoras de servicios turísticos que recoge el artículo 19 de esta Ley 15/2018 se encuentra:

Conocer y respetar a las personas usuarias del servicio turístico e informarse sobre la forma de vida, las tradiciones y prácticas sociales, culturales y su libertad de conciencia o creencias religiosas propias de sus lugares de origen y sus expectativas, contribuyendo a su desarrollo durante su estancia.

- La Declaración de Belén sobre turismo religioso, de 16 de junio de 2015, de la Organización Mundial del Turismo, recomienda promover la valiosa contribución de las peregrinaciones y el turismo religioso a la interculturalidad, el diálogo y el entendimiento interreligioso, así como se creen oportunidades para que los turistas tomen conciencia y respeten otras religiones y tradiciones espirituales.
- La Conferencia Internacional de la OMT sobre Turismo, Religiones y Diálogo de las Culturas (Córdoba, España, 2007). En esta Declaración se recoge:

La compleja relación entre el desarrollo del turismo y el diálogo entre credos y culturas encuentra su fundamento en el hecho de que el turismo comparte con las religiones y las civilizaciones valores tales como la tolerancia y el respeto de la diversidad, así como el redescubrimiento de uno mismo y de los otros.

En la primera sesión de esta Conferencia se destacó la importancia del turismo como piedra angular del pluralismo y como una forma eficaz de tender puentes, tomando en consideración la importancia y la pertinencia de la iniciativa de las Naciones Unidas de la Alianza de Civilizaciones²³².

²³² MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/AlianzaCivilizaciones.aspx>

- La Declaración de Santiago de Compostela sobre Turismo y Peregrinaciones adoptada en el Primer Congreso Internacional de la OMT sobre Turismo y Peregrinaciones (Santiago de Compostela, España, 2014). En esta Declaración se dice que:

Convencidos de que las peregrinaciones y los viajes por motivos religiosos y espirituales contribuyen al pluralismo cultural, al diálogo interreligioso y al respeto por las creencias, así como al desarrollo sostenible del turismo, al tiempo que son etapas de búsqueda de paz interior y de armonía con el prójimo y la naturaleza que nos rodea

y destacan «la valiosa contribución de las peregrinaciones y del turismo sostenible al diálogo intercultural, al respeto universal por los valores espirituales de la Humanidad y al establecimiento de la paz y la prosperidad del mundo».

- Y estas ideas también se recogen en la Declaración de Ninh Binh sobre Turismo Espiritual, adoptada con motivo de la Primera Conferencia Internacional de la OMT sobre Turismo Espiritual (Vietnam, 2013); y en la Declaración de Elche sobre Patrimonio Religioso y Turismo adoptada por la OMT Conferencia internacional sobre patrimonio religioso y turismo: tipos, tendencias y desafíos (Elche, España, 2014).

Por último, uno de los problemas que puede ocasionar el turismo cultural religioso es la aculturación²³³. Si bien, dicha crítica debe realizarse teniendo en cuenta si dicho turismo permitirá un mayor reconocimiento de los derechos humanos en las comunidades locales, pues según el Código ético mundial para el turismo, uno de sus valores del turismo es promover los derechos humanos y la interculturalidad. Conviene recordar, como hemos indicado, que el turismo facilita el encuentro con otras culturas, con otras formas de vida, lo que permite reflexionar sobre las mismas. El contacto con el turista, con el de fuera permite modernizar la sociedad local y liberarse de costumbres opresoras, por ejemplo, para las mujeres, y conseguir el reconocimiento del principio de igualdad y de los derechos fundamentales. Es el caso de algunos países musulmanes, donde en general,

²³³ Se define como: «Proceso de recepción de otra cultura y de adaptación a ella, en especial con pérdida de la cultura propia».

se desaconseja el turismo debido a sus impactos sobre los residentes locales y así se protege la identidad religiosa²³⁴ o, en la historia española el ejemplo de la Iglesia católica, durante el franquismo, instaba a la moralidad en la playas y piscinas²³⁵ y evitar el contacto con las mujeres extranjeras.

En resumen, todo este apartado se resumiría en las siguientes frases: «Viajar es un ejercicio con consecuencias fatales para los prejuicios, la intolerancia y la estrechez humana» de Ernest HEMINGWAY y «viajar enseña tolerancia», de Benjamin DISRAELI.

4. IGUALDAD EN LA LIBERTAD

4.1. INTRODUCCIÓN: EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

En el texto constitucional el principio de igualdad aparece proclamado en el artículo 14 CE con una ubicación que encabeza el Capítulo segundo (Derechos y libertades) del Título primero de la Constitución, lo que hace pensar en su proyección a todos los derechos que se reconocen en los siguientes preceptos constitucionales (Derechos fundamentales y libertad públicas). Con esta interpretación se supera la posible colisión entre igualdad y libertad, no existiendo entre ambas relaciones jerárquicas; es decir, estaríamos ante la igualdad en la libertad ideológica o religiosa (*igualibertad*²³⁶). Esta idea refleja el principio kantiano de la libertad de cada uno ha de poder ser compatible con la igual libertad de todos conforme a una ley general. La igualdad es a un tiempo principio informador del ordenamiento jurídico español y derecho subjetivo de carácter fundamental que goza de protección del artículo 53 CE; en este sentido, como principio informador constituye un mandato y un límite para la actuación de los poderes públicos²³⁷.

Cuando se menciona el contenido de la igualdad es habitual establecer la distinción entre igualdad formal e igualdad material. La igualdad formal representa la

²³⁴ Vid. DIN, K. (1989, pp. 542–563).

²³⁵ Vid. CÁRCEL ORTÍ, V. (1994).

²³⁶ Concepto utilizado por E. BALIBAR (2010).

²³⁷ El T. C. afirma que el derecho de igualdad es concreción del principio del mismo nombre, por ejemplo, en la STC 29/1987, de 6 de marzo y en la STC 109/1988, de 8 de junio.

igualdad ante la ley que, a su vez, se despliega en dos planos: el derecho a ser tratados por la ley de igual modo y el derecho a la igual aplicación de la misma ley. La igualdad en la ley supone «la interdicción de establecer diferenciaciones que sean arbitrarias, estén faltas de justificación o sean desproporcionadas».²³⁸ Se trata de un mandato dirigido al legislador y al poder ejecutivo (titular de la potestad reglamentaria) que opera en la configuración de los supuestos de hecho de la norma que no podrá otorgar relevancia jurídica a supuestos expresamente prohibidos por la Constitución en el art. 14 (nacimiento, raza, sexo, religión, u opinión) o a aquellos que, por no guardar relación con la regulación, conduzcan a un resultado arbitrario. En este punto, conviene tener muy presente la definición legal de discriminación directa e indirecta que recoge el artículo 28 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Esta Ley 62/2003, regula la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico en los artículos 29 a 32 (en transposición de la Directiva 2000/43/CE de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico²³⁹) y, también, regula la igualdad de trato y no discriminación en el trabajo, por ningún motivo, incluido los motivos religiosos o de convicciones, en los artículos 34 a 43 (en transposición de la Directiva 2000/78/CE)²⁴⁰.

La igualdad material se recoge en el art. 9.2 CE: corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. La igualdad material es un mandato a los poderes públicos y no goza de la protección del recurso de amparo que sí tiene el art. 14 CE. Es, sin embargo, parámetro de la constitucionalidad de las leyes y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias (STC 8 de abril de 1982).

²³⁸ Vid. STC de 8 de junio de 1988.

²³⁹ En esta normativa comunitaria no se incluye la igualdad de trato por motivos religiosos ni de convicciones. Existe una propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (de 2 de julio de 2008 COM (2008) 426 final). Vid. Posición del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 2009, sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (DO UE, C 137, p. 68, de 27 de mayo de 2010).

²⁴⁰ Sobre esta cuestión, la proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BO de las Cortes Generales, nº 146, de 29 de enero de 2021).

La igualdad se predica tanto de la libertad religiosa como de la libertad ideológica que simultáneamente se recoge en el artículo 16 CE; lo que necesariamente pone en relación los artículos 14 y 16 y éstos a su vez con los artículos 1.1.; 9.2 y 10.1 CE.

En este apartado también hay que mencionar el artículo 149.1.1^a de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos constitucionales, entre los que se encuentra el derecho fundamental a la libertad religiosa²⁴¹.

Conviene recordar que el principio de igualdad prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables según criterios o juicios de valor generalmente aceptados, siendo asimismo necesario para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos²⁴². El T. C. que configura la igualdad jurídica en el ámbito religioso como la ausencia de discriminación o «trato jurídico diverso de los ciudadanos en función de su ideología o creencia, así como gozar de un igual disfrute de la libertad religiosa»²⁴³.

Por otra parte, sólo puede aducirse la quiebra del principio de igualdad jurídica cuando, dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones de hecho entre los sujetos afectados por la norma, se produzca un tratamiento diferenciado de los mismos en razón a una conducta arbitraria o no justificada basada en razones de creencias o convicciones ideológicas o religiosas²⁴⁴. Partiendo de lo anterior, podemos definir la discriminación religiosa como la prohibición de cualquier acción de distinción por motivos religiosos que supongan un menoscabo o extinción en la titularidad y en el ejercicio del único y mismo derecho de libertad de conciencia y del resto de los derechos

²⁴¹ Sobre este artículo, vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A. (2020, pp. 275-284).

²⁴² Cfr. SsTC 176/1993 y 90/1995, entre otras.

²⁴³ Vid. STC 24/1982, de 13 de mayo.

²⁴⁴ cfr. SSTC de 10 de julio y 30 de marzo de 1981.

fundamentales²⁴⁵. Una definición de discriminación por motivos religiosos la encontramos en el art. 2.2 de la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones (1981), según el cual

se entiende por 'intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones' toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Además, la denominada «discriminación por indiferenciación» que es aquella que se produce por un trato jurídico idéntico de dos o más situaciones fácticas que son diferentes. No suele reconocerse ni en sede normativa ni en sede judicial. Una excepción es la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que resuelve el caso Thlimmenos contra Grecia, de 6 de abril de 2000. En efecto, el Tribunal de Estrasburgo apreció en ese caso un supuesto de discriminación por indiferenciación²⁴⁶.

²⁴⁵ Vid. CONTRERAS MAZARÍO, J. M^a (2011, p. 17). En este punto también debemos tener presente la Observación General No. 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos sobre el artículo 18 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y políticos que expresa que:

El Comité señala a la atención de los Estados Partes el hecho de que la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia se protegen de igual modo que la libertad de religión y de creencias [...] el Comité ve con preocupación cualquier tendencia a discriminar contra cualquier religión o creencia, en particular las más recientemente establecidas, o las que representan a minorías religiosas que puedan ser objeto de la hostilidad por parte de una comunidad religiosa predominante.

²⁴⁶ STC 198/2012, de 6 de noviembre de 2012. El TC ha dicho:

La pretensión debe ser rechazada en aplicación de la doctrina que, desde los años ochenta y hasta la fecha, sostiene este Tribunal sobre la «discriminación por indiferenciación». Según nuestra jurisprudencia la «discriminación por indiferenciación» no puede situarse en el ámbito de protección del art. 14 CE, porque lo que éste impide es la distinción infundada o discriminatoria (STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3). Este Tribunal ha establecido reiteradamente que el art. 14 CE no consagra un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual (por todas, STC 117/2006, de 24 de abril, FJ 2), si bien también hemos dicho que cuestión distinta es que los poderes públicos, en cumplimiento del mandato del art. 9.2 CE, puedan adoptar medidas de trato diferenciado de ciertos colectivos en aras de la consecución de fines constitucionalmente legítimos, promoviendo las condiciones que posibiliten que la igualdad de los miembros que se integran en dichos colectivos sean reales y efectivas o removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (STC 69/2007, de 16 de abril, FJ 4).

Por tanto, habiendo dicho ya que el principio de igualdad no puede fundamentar un reproche de discriminación por indiferenciación (por todas, STC 30/2008, de 25 de febrero, FJ 7) y no pudiendo por

4.2. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN Y EL TURISMO RELIGIOSO

4.2.1. Las fiestas de «Moros y Cristianos»

En este apartado vamos a estudiar tres supuestos. El primero de estos supuestos, que relaciona directamente el turismo religioso con el principio de no discriminación y el principio de respeto al otro, es: la posible vulneración de los sentimientos religiosos de la religión musulmana en la celebración de las fiestas de «moros y cristianos».

Desde la publicación por parte de la prensa europea, en 2005, de las caricaturas de Mahoma²⁴⁷ se iniciaron una serie de protestas por todos los países islámicos, que situó el problema de la protección de los sentimientos de los creyentes islámicos y sus límites en el debate de la opinión pública. A esto se unió, en nuestro país, la solicitud de la FEERI de que se suprimieran las fiestas de «moros y cristianos»²⁴⁸, por considerarlas ofensivas para los sentimientos de los creyentes islámicos. En cambio, la Junta Islámica de España tenía una opinión distinta. El comunicado de la Junta Islámica de España, de fecha de 5 de noviembre de 2006, es el siguiente:

1. Su rechazo a las declaraciones del Sr. Félix Herrero, que fue elegido presidente provisional de la FEERI en el mes de enero, acerca de la «necesidad» de suprimir las así llamadas «fiestas de moros y cristianos» que se desarrollan en diferentes partes de España.

tanto censurar lo que en la STC 135/1992, de 5 de octubre, denominamos «desigualdad por exceso de igualdad» (FJ 9).

²⁴⁷ El diario danés Jyllands Posten publicó, el 30 de septiembre de 2005, doce viñetas sobre Mahoma que las comunidades islámicas de Dinamarca consideraron ofensivas. La sentencia del Tribunal danés de 26 de octubre de 2006 determinaba, textualmente:

no se puede descartar que las caricaturas hayan ofendido el honor de algunos musulmanes, pero no existen fundamentos para suponer que los dibujos son, o fueron concebidos, como un insulto o que el propósito de los dibujos fue presentar opiniones que puedan desestimar a los musulmanes.

En el fallo, se destaca que los propios demandantes reconocieron, durante el juicio, que representar a Mahoma no es un insulto en sí mismo. Sobre esta cuestión, vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A. y MURILLO MUÑOZ, M. (2006, pp. 278-279). Por otra parte, en relación a la publicación de las caricaturas de Mahoma hay que mencionar la publicación de otra serie de caricaturas por parte de la revista satírica francesa Charlie Hebdo, en 2012. En enero de 2015, esta revista sufrió un atentado terrorista.

²⁴⁸ Vid. noticia Europapress, de 4 de octubre de 2006 y diario El País, de 6 de octubre de 2006, p. 5.

2. Valoramos de forma positiva los cambios efectuados en las fiestas dado que en ellas se han eliminado los aspectos ofensivos, como arrojar al vacío un muñeco que representa al Profeta del Islam, expresiones bárbaras cuyo origen se remonta a los años oscuros de dictadura política y religiosa en nuestro país, en los cuales se fomentaban la denigración y escarnio hacia las otras religiones.
3. Consideramos básico para la convivencia y la paz social en un estado democrático, el saber equilibrar el irrenunciable derecho a la libertad de expresión con la responsabilidad, la prudencia y el respeto hacia las creencias e ideas de los demás.
4. Teniendo en cuenta estas consideraciones, no sólo no nos oponemos a la celebración de estas fiestas, sino que—conscientes de su componente catártico- invitamos a los ciudadanas y ciudadanos, incluyendo al Sr. Herrero, a unirse a ellas con alegría y espíritu lúdico. Siempre será preferible teatralizar el pasado desdramatizándolo que volver a reproducirlo en su crudeza original.

En este asunto se mezclan varias cuestiones que es necesario poner de manifiesto para poder dar una solución²⁴⁹. La primera, las fiestas de «Moros y Cristianos» son fiestas católicas vinculadas a una celebración religiosa que incluye actos religiosos católicos, especialmente en honor de un santo o una Virgen, en consecuencia, es la Iglesia católica y sus entidades las que tienen una relevancia capital en la organización de estas fiestas. A veces, la organización de estas fiestas se encomienda a una asociación que no está integrada en la Iglesia católica, por ejemplo, la Asociación de San Jorge en relación con las Fiestas de Moros y Cristianos de Alcoy²⁵⁰. Pero en los Estatutos de la Asociación de San Jorge se recoge que es la institución, sin ánimo de lucro que, recogiendo las tradiciones alcoyanas que devienen de la victoria alcanzada en 1276, por intercesión de San Jorge, sobre el caudillo mahometano Al-Azraq, vela por su conservación (art. 1 de los Estatutos); entre sus fines se encuentra: - Fomentar el culto y devoción al Santo Patrono San Jorge Mártir y cuidar su Templo. - Organizar anualmente en su honor la tradicional Fiesta de Moros y Cristianos (art. 2). La Asociación de San Jorge tiene a su cargo el sostenimiento de los siguientes actos y funciones

²⁴⁹ PONCE HERRERO, G. (2017, pp. 485-514).

²⁵⁰ vid. Decreto 51/2019, de 29 de marzo, del Consell, por el que se declara bien de interés cultural con la categoría de bien inmaterial la fiesta de Moros y Cristianos de Alcoy.

religiosas: 1. En el templo de San Jorge: a) Celebración diaria de la Eucaristía. b) El último viernes de cada mes, grupos de dos o tres Filaes, celebran una Eucaristía en sufragio de sus difuntos. c) Celebración eucarística anual en sufragio de los asociados difuntos. d) Misa de difuntos en sufragio de los miembros de la Asamblea General y Asociados Honorarios que hubieren fallecido en activo. e) Solemne Eucaristía, en honor al Santo Patrón, en la celebración del Mig Any. f) Celebración solemne de la Eucaristía, en la fiesta de la Epifanía del Señor. 2. Además: a. En el templo parroquial de Santa María, un ejercicio anual (triduo, etc.) en honor de San Jorge. b. Celebración de la Eucaristía, en el mismo templo parroquial, el día de la Gloria Infantil, con la participación destacada de los niños Gloriosos. c. Misa del Alba, denominada «dels festers» (día de «les entrades»). d. Solemnes Eucaristías concelebradas, en el mismo templo parroquial, el día 23 de abril, festividad del Santo Patrón San Jorge, y si no coincide la fecha, además, el segundo día de la trilogía. e. Acompañamiento de la reliquia del Santo o de su Imagen, en las procesiones y traslados (art. 9).

La segunda: desde el Concilio Vaticano II, la Iglesia católica ha ido modificando las fiestas para suprimir la presencia de la figura de «la Mahoma»²⁵¹ o, bien para que tenga un trato más digno (por ejemplo, no se haga explotar o quemar).

La tercera cuestión: al ser un acontecimiento vinculado a la Iglesia católica es la propia Iglesia católica (o las entidades asociativas que organizan la fiesta) las que deben proceder a los cambios pues cualquier imposición sería una censura, una vulneración de su libertad de expresión y de manifestación de las creencias religiosas.

La cuarta: las propias comunidades islámicas no se ponen de acuerdo y, en todo caso, algunas comunidades islámicas han valorado positivamente los cambios introducidos.

Por último, todavía en algunas localidades que se celebran las fiestas de «Moros y Cristianos» no se han producido cambios significativos y siguen sacando la figura de «la Mahoma» y, en estos últimos supuestos, se puede plantear si las Administraciones públicas deben financiar (incluso organizar de forma activa) con dinero público unas fiestas en las cuales los musulmanes se pueden

²⁵¹ Vid. DOMENE VERDU, J. F. (2018, pp. 55, 151, 152, 174, 341, 342, 345, 645).

sentir discriminados u ofendidos, por eso sería conveniente la consulta a las comunidades islámicas locales. En este punto, habría que diferenciar para su financiación si nos encontramos ante una dramatización o teatralización de unos acontecimientos históricos o, por lo contrario, son actos de culto de una confesión religiosa conmemorando dichos hechos históricos en torno a la celebración de una fiesta católica²⁵².

4.2.2. La discriminación por género en las fiestas religiosas de interés turístico

Al hilo del estudio de las fiestas de Moros y Cristianos se ha planteado si la prohibición de la participación de las mujeres en dichas fiestas vulnera el principio de no discriminación. En este sentido, hay que tener en cuenta el Código ético mundial para el turismo, de 1999, donde se establece que las actividades turísticas respetarán la igualdad de hombres y mujeres y, especialmente, el artículo 3 de la Ley 10/2015, de 26 de mayo, de salvaguarda del Patrimonio inmaterial que textualmente dispone:

El principio de igualdad y no discriminación. El carácter tradicional de las manifestaciones inmateriales de la cultura en ningún caso amparará el desarrollo de acciones que constituyan vulneración del principio de igualdad de género.

A pesar de esta norma la participación de las mujeres en las Fiestas de Moros y Cristianos en Alcoy²⁵³ o en el Misterio de Elche²⁵⁴ está vedada²⁵⁵. Siguiendo la

²⁵² En la fiesta de Moros y Cristianos de Villena, durante la II República, se diferencia con claridad los actos laicos, que organiza el Ayuntamiento, y los actos religiosos que organizan la Junta de la Virgen, vid. DOMENE VERDÚ, J. F. (2018, p. 115).

²⁵³ Vid. GISBERT I GRACIA, V. (2010, p. 39).

²⁵⁴ El artículo 2 de la Ley valenciana 13/2005, de 22 de diciembre, del Misteri d'Elx, establece que el Patronato del Misterio es la entidad encargada de organizar la fiesta. Este Patronato está formado a partes iguales por el Ayuntamiento de Elche, la Generalitat Valenciana y el Obispado de Orihuela-Alicante. Es decir, la mayoría corresponde a las Administraciones públicas si bien establece que las competencias sobre las cuestiones litúrgicas y religiosas corresponde a la Iglesia católica. En el documento titulado: Vid. el documento titulado: *Análisis de la participación de las mujeres en el patrimonio cultural inmaterial: situación actual, experiencias y perspectivas de futuro*, del Instituto del Patrimonio Cultural de España, del Ministerio de Cultura y Deporte, 2019, se recoge una propuesta sobre esta fiesta: «Incorporación o aprendizaje desde la infancia: si por ejemplo las niñas de Elche aprenden la música del Misteri desde su infancia, al igual que hacen los niños, seguro que llegará un momento en que pidan actuar igual que sus hermanos», (p. 89).

²⁵⁵ Vid. el documento titulado: *Análisis de la participación de las mujeres en el patrimonio cultural inmaterial: situación actual, experiencias y perspectivas de futuro*, del Instituto del Patrimonio Cultural de España, del Ministerio de Cultura y Deporte, 2019.

doctrina del Tribunal Supremo en la sentencia nº 3410/2008, sobre el Alarde de Hondarribia, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- el derecho de cada grupo a organizar fiestas conforme a sus propias ideas, es decir, ejercer el derecho de reunión y manifestación conforme a sus propias normas (autonormación) y, en consecuencia, se puede excluir la participación de las mujeres²⁵⁶ si bien entraría en contradicción con el deber general negativo de los ciudadanos de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución²⁵⁷;

el Ayuntamiento, y por extensión, cualquier administración pública sí está sujeta al principio de no discriminación en la organización de sus eventos²⁵⁸, por lo tanto, las Administraciones públicas también deben abstenerse de fomentar eventos que discriminen a la mujer²⁵⁹ o por cualquiera de los motivos incluidos en el artículo 14 de la Constitución.

²⁵⁶ En esta sentencia se recoge:

Ante todo, porque no hay exclusividad en la promoción de iniciativas de este tipo, ni impedimento para que se celebren en la vía pública otros actos de características semejantes con intervención de hombres y mujeres o, incluso, sólo de mujeres. Desde luego, cualquier entidad o grupo de personas puede organizarlas conforme a sus propias ideas. Les asisten el derecho de reunión y manifestación y todas las dimensiones de expresión y participación que le rodean. Pero su derecho no llega al punto de imponer a quienes piensan de manera diferente sus convicciones. Del mismo modo, quienes sostienen el entendimiento tradicional de esta manifestación popular tampoco pueden impedir que quienes lo conciben como las recurrentes participen en las fiestas según sus ideas. Ambas formas de celebrar el Alarde son, por tanto, plenamente legítimas y no excluyentes entre sí, debiendo tener lugar por separado, en tanto no medie acuerdo entre quienes las promueven y participan en ellas, precisamente para que no se desnaturalicen entre sí.

²⁵⁷ Vid. STC 101/1983.

²⁵⁸ La sentencia del TS se pronuncia con las siguientes palabras:

El carácter popular y participativo del Alarde, la importancia que tiene en el marco de las fiestas de la ciudad de Irún, ciertamente exige que el Ayuntamiento no se desentienda de su celebración. Pero eso no le obliga a asumir necesariamente su organización, si es que la corporación, en el ejercicio democrático del autogobierno que la Constitución le garantiza, ha decidido no hacerlo. Sobre esa decisión son los vecinos de Hondarribia quienes deben pronunciarse. En cambio, sí ha de ejercer sus potestades asegurando, en el ámbito de sus competencias, que quienes, desde la autonomía privada y respetando las normas vigentes, deseen contribuir a las celebraciones, puedan desfilar por las calles sin interferir ni ser interferidos por quienes lo hacen desde postulados distintos.

²⁵⁹ El Ayuntamiento de Alcoy fue declarado, en 2005, por el Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo Valenciano) «hostil», por «subvencionar y financiar las actividades de una asociación que obstruye la participación integral y plena de la mujer en las Fiestas de Moros y Cristianos», recomendándole «que propicie e impulse decididamente la integración progresiva, plena e igualitaria de la mujer en las Fiestas de Moros y Cristianos». Otro ejemplo, se encuentra en la normativa del Euskadi sobre las sociedades gastronómicas que no recibirán subvenciones aquellas que discriminen a la mujer.

La modificación de las normas canónicas para adecuarlas al principio de no discriminación por sexo se ha realizado en fiestas tan tradicionales como la Semana Santa en Sevilla. En este sentido, un Decreto del Arzobispo de Sevilla, de febrero de 2011, disponía: «Decreto determinar la plena igualdad de derechos entre los miembros de las Hermandades y Cofradías de la Archidiócesis, sin que sea posible discriminación alguna en razón del sexo, incluida la participación en la Estación de Penitencia como acto de culto externo» y «Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango normativo, incluyendo las Reglas de las Hermandades y Cofradías, contradigan esta norma». Por lo tanto, no existen obstáculos jurídicos para modificar la normativa de las asociaciones y entidades dependientes de la Iglesia católica; con ello se garantizaría el principio de igualdad y no discriminación, en las fiestas católicas, que tienen la consideración de fiesta de interés turístico.

4.2.3. Los establecimientos turísticos dependientes de la Iglesia Católica y el Derecho turístico. Derecho común, Derecho especial o privilegio

Finalmente, vamos a comprobar si el principio de igualdad se tiene en cuenta en relación con régimen jurídico de los establecimientos de las confesiones religiosas que pueden llevar a cabo actividades turísticas. La pregunta es si estos establecimientos están regulados por normas especiales o se someten al Derecho común o, si tienen un régimen jurídico privilegiado.

Cuando mencionamos los establecimientos de las confesiones religiosas destinados a alojamiento estamos haciendo referencia, por ejemplo, a las hospederías de la Iglesia católica. El término «hospederías» que es utilizado por algunas normas autonómicas reguladoras del turismo no se vincula con la Iglesia católica. En concreto, la disposición adicional tercera del Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, regula la Red de Hospederías de Aragón de la siguiente manera:

1. Las hospederías de Aragón serán gestionadas directamente por la Administración de la Comunidad Autónoma o, indirectamente, a través de organismo público, sociedad mercantil o arrendatario.
2. Previo convenio suscrito al efecto con la Comunidad Autónoma, a través del Departamento competente en materia de turismo, podrán integrarse en la Red de Hospederías de Aragón aquellos establecimientos hoteleros gestionados por entidades locales o empresas privadas.

3. Los nuevos establecimientos que se integren en la Red de Hospederías de Aragón deberán pertenecer a alguna de las categorías establecidas reglamentariamente.
4. El término «Hospedería de Aragón» queda reservado a aquellos establecimientos hoteleros caracterizados por su singularidad y elevado nivel de calidad, asentados en un edificio de interés patrimonial o en un entorno paisajístico, monumental o natural privilegiado, que contribuyen a la dinamización económica y social de la zona en la que se ubican y que se hallan integrados en la Red de Hospederías de Aragón.
5. La Red de Hospederías de Aragón es el conjunto de hospederías de Aragón que comparten identidad visual, objetivos de calidad y unos parámetros básicos en materia de estrategia comercial, entendiéndose por Gestor de la Red el órgano administrativo, organismo público o empresa de la Administración de la Comunidad Autónoma encargado de la dirección y coordinación de los elementos comunes a todas las hospederías de Aragón.

La Red de Hospederías de Aragón, regulada por Decreto 294/2005, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón, está constituida por una serie de establecimientos rehabilitados con fin hotelero, ubicados en edificios de interés arquitectónico, en su mayoría situados en el medio rural, promovidos y financiados por el Gobierno de Aragón, en algunos casos mediante convenios con ayuntamientos u otras fórmulas.

También el artículo 58 de la Ley 2/2011, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, define las Hospederías de Extremadura como:

1. Son aquellos establecimientos hoteleros ubicados en edificios singulares o emblemáticos o en zonas de especial interés para el desarrollo turístico de Extremadura, que siendo propiedad de la Junta de Extremadura y gestionados por la misma, directamente o a través de terceros, se crean con la finalidad de potenciar y revalorizar el turismo de Extremadura.
2. La denominación «Hospederías de Extremadura» queda reservada exclusivamente para los establecimientos descritos en el apartado anterior.

Y, por último, el artículo 69 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia, regula las *hospederías rurales*. Estas hospederías se definen como:

los establecimientos ubicados en el medio rural que, poseyendo un carácter tradicional o un singular valor arquitectónico, ofrecen alojamiento por habitaciones y, al menos, dos actividades complementarias de servicios turísticos vinculados al medio en donde se encuentran. La capacidad alojativa de estos establecimientos no superará las cuarenta plazas.

La pregunta es si la normativa califica a las hospederías de la Iglesia católica como establecimientos turísticos²⁶⁰. La normativa turística de las Islas Baleares define hospedería como «aquellos establecimientos que formando parte de una iglesia, capilla o santuario destinan algunas de sus dependencias al servicio de alojamiento al público en general»²⁶¹ y esta comunidad autónoma regula este tipo de establecimiento como una empresa turística²⁶². En concreto, regula de forma reglamentaria este tipo de establecimiento de la siguiente forma²⁶³:

1. De conformidad con el artículo 46 de la Ley 8/2012, se entiende por hospedería el establecimiento que, formando parte de una iglesia, capilla o santuario, destina alguna de sus dependencias al servicio de alojamiento al público en general.

Quedan excluidos de esta consideración los establecimientos de titularidad de las administraciones públicas o de entidades privadas cuyo uso esté reservado a grupos de personas que deban cumplir determinados requisitos, como la pertenencia a una orden religiosa o similar y, en consecuencia, no se ofrecen al público en general.

2. De conformidad con el artículo 31 de la Ley 8/2012, las hospederías se consideran empresas turísticas de alojamiento y, por lo tanto, es obligatoria su inscripción

²⁶⁰ En Italia estas hospederías de la Iglesia católica están reguladas por las normas turísticas. Un ejemplo de la regulación de las denominadas «Case religiose di ospitalità» se encuentra en el artículo 33 de la Ley regional de 27 de diciembre de 2006 de la región de Umbría donde se recoge que:

Le case religiose di ospitalità sono case per ferie caratterizzate dall'osservanza delle finalità dell'ente religioso gestore che offrono, a pagamento, a chiunque la richiede, ospitalità per un periodo non inferiore a due giorni, nel rispetto del carattere religioso dell'ospitalità stessa e delle conseguenti regole di comportamento e limitazioni del servizio.

Especialmente importante es la regulación que hace esta Ley regional italiana de los requisitos mínimos obligatorios para este tipo de establecimiento turístico. Sobre esta materia, vid. IANNARIO, M. (2004).

²⁶¹ Artículo 46 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears.

²⁶² El artículo 31 de la Ley 8/2021, de 19 de julio, del Turismo de la Illes Balears, califica a las hospederías como empresa turística.

²⁶³ Artículo 105 del Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Illes Balears, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos.

en los registros de carácter turístico mediante la presentación de la DRIAT a la administración turística insular competente en materia de ordenación turística y están sometidas a las determinaciones que fijan la Ley 8/2012 y este decreto.

3. Las hospederías deben cumplir las obligaciones y los requisitos establecidos en las normas de habitabilidad para viviendas, accesibilidad, higiene y seguridad, y en el resto de normas de protección del consumidor y usuario, así como las generales relativas a los alojamientos turísticos, además de cumplir los criterios mínimos siguientes:

- a. Todo el establecimiento estará en perfectas condiciones de limpieza e higiene.
- b. Todos los mecanismos y equipos de que dispone tienen que funcionar perfectamente.
- c. Las características del establecimiento concordarán con su categoría.
- d. Debe disponer de servicios higiénicos generales cuando su capacidad sea igual o superior a 30 plazas.
- e. Debe tener teléfono a disposición de los clientes.
- f. Debe disponer de área de recepción, que estará en disposición de prestar servicio telefónico las 24 horas, tanto desde el establecimiento como desde fuera.
- g. Al menos el 60 % de los dormitorios tendrá unas dimensiones iguales o superiores a 14 m², baño incluido.
- h. Con respecto a las unidades de alojamiento que tengan sala, esta tendrá unas dimensiones iguales o superiores a 14 m², cocina incluida, y 12 m² si no tienen cocina; y los dormitorios, iguales o superiores a 14 m², baño incluido.
- i. Al menos el 60 % de las habitaciones dispondrá de lavabo, inodoro y ducha o bañera.
- j. Todas las habitaciones deben tener la posibilidad de oscurecer el dormitorio.
- k. Se debe llevar a cabo al menos una limpieza diaria de la habitación. En todo caso, se puede pactar que el servicio de limpieza sea a cargo del huésped.
- l. Se debe llevar a cabo el cambio diario de las toallas, si se solicita.
- m. Se debe llevar a cabo el cambio de la ropa de cama una vez a la semana como mínimo.
- n. Se debe ofrecer un servicio de desayuno con variedad adecuada de comidas y bebidas, en un área con capacidad mínima para el 50 % de los clientes.
- ñ. Debe disponer del sistema de gestión de quejas a disposición del cliente así como determina la normativa específica.

4. Con carácter opcional, y para poder exhibir e inscribir la categoría de una, dos, tres, cuatro o cinco estrellas, así como superior o gran lujo, si procede, se puede presentar la autoevaluación de acuerdo con los requisitos establecidos en los anexos de este

decreto para hoteles o para hoteles apartamento, y de acuerdo con la puntuación mínima determinada en la sección relativa a los alojamientos hoteleros, y, en consecuencia, optar a la categoría obtenida de acuerdo con los criterios establecidos.

El régimen de presentación de la declaración responsable o comunicación y de la autoevaluación, de su regulación, así como el de comprobación por parte de la administración turística insular, es el determinado en la sección relativa a los establecimientos de alojamiento hotelero y apartamentos turísticos, en todo lo que no sea incompatible.

5. Estatutos internos: los titulares de la hospedería pueden tener un régimen de admisión y unas normas de comportamiento adecuadas a los estatutos de su orden religiosa, que en todo caso tendrán que ser puestos en conocimiento de los posibles huéspedes de manera explícita antes de la contratación.

También, la Ley de Turismo del País Vasco considera que las hospederías de la Iglesia católica son establecimientos turísticos siempre que exista contraprestación²⁶⁴.

En cambio, la Ley foral de Turismo de Navarra excluye a dichos establecimientos del cumplimiento de la normativa turística²⁶⁵ y, en este sentido, parece seguir el criterio de que las hospederías de la Iglesia católica no son establecimientos turísticos como indican las propias hospederías monásticas²⁶⁶.

En relación a esta cuestión debemos precisar que consideramos, jurídicamente, más acertado, que las hospederías de la Iglesia católica deben ser calificadas como establecimientos o alojamientos turísticos, como indica la ley de Turismo

²⁶⁴ Art. 52 de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco.

²⁶⁵ Artículo 15 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra, si bien, establece la siguiente condición: «siempre que no se comercialicen turísticamente».

²⁶⁶ En concreto se recoge:

La hospedería monástica es una parte del monasterio, tanto en sentido material como espiritual. Por tanto, el huésped que es admitido en ella participa del clima espiritual de la comunidad: Nuestra hospedería es parte del mismo monasterio, tanto en sentido material como espiritual. Por tanto, el huésped que es admitido en ella participa en el modo y medida establecidos, del clima espiritual de la comunidad (para conservar el mutuo respeto, los huéspedes deben cuidar no interferir en la vida de comunidad). Es una casa de oración, reflexión, silencio y recogimiento que intenta favorecer el encuentro consigo mismo, con Dios y con el prójimo (como está sujeta a las normas de clausura del monasterio que como el Monasterio de Silos sólo se admiten caballeros). No es un restaurante, ni una casa de descanso, ni el punto de partida para hacer turismo.

Vid. página web de la Hospedería del Monasterio de Silos, Hospedería del Monasterio de Leyre, ... <https://catolicoactivo.com/retiros-espirituales-y-hospederias-monasticas/>

del País Vasco, siempre que exista una contraprestación. Este es el criterio que ha establecido la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en los casos: Pietro Ferracci, de 15 de septiembre de 2016 y, Scuola Elementare Maria Montessori, de 6 de noviembre de 2018. De la lectura de estas sentencias se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Primero: Los establecimientos, como las hospederías de la Iglesia católica, son establecimientos turísticos (se dedican al alojamiento con fines comerciales o eventualmente comerciales) pues existe una contraprestación (una donación obligatoria es una contraprestación encubierta o fraudulenta), es decir, existe una actividad económica²⁶⁷.

Segundo: Dicha actividad económica no queda exenta del pago de impuestos²⁶⁸.

Tercero: La exclusión de dichos establecimientos de la aplicación de la normas turísticas y tributarias vulnera el principio de libre competencia.

Esto no es obstáculo, como hace la normativa turística de las Islas Baleares, para que estas hospederías no queden sometidas al principio de no discriminación en el acceso a las mismas²⁶⁹ y se respete su identidad confesional; en concreto, se recoge:

²⁶⁷ El TJUE ha señalado que:

En este asunto se debe observar que los servicios de alojamiento ofrecidos por algunas de las entidades sujetas a las medidas objeto de la Decisión impugnada, y beneficiarias según el demandante de las supuestas ayudas, pueden mantener una relación de competencia con los de otras instalaciones de alojamiento. En efecto, de los extractos de los sitios de Internet aportados por el demandante como anexos de sus escritos resulta que esas entidades, en especial las eclesíásticas y religiosas, aparecen como una categoría de alojamiento en el plano turístico, al igual que las habitaciones de huéspedes, los apartamentos amueblados y los camping, ya que ofrecen servicios de alojamiento semejantes a los de los otros establecimientos hoteleros. En ese contexto se debe constatar que el demandante, como propietario de un alojamiento «Bed & Breakfast», puede mantener una relación de competencia con esas entidades, y por esa razón ser afectado por las medidas objeto de la Decisión impugnada.

²⁶⁸ La Sentencia de la Corte de Casación de Italia de 8 de julio de 2016 establece que no se puede eximir del pago del IBI la parte de los inmuebles de las entidades religiosas que dedican a alojamiento con fines comerciales.

²⁶⁹ La mayoría de las leyes turísticas recogen entre los derechos de las personas usuarios el no ser discriminadas en el acceso a los establecimientos turísticos por razón de raza, lugar de procedencia, sexo, capacidad, orientación sexual, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social (por ejemplo, art. 36 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía; art. 31 del Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón; art. 28 de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo del Principado de Asturias; art. 15 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears; etc.). Un problema jurídico surge en aquellas comunidades autónomas donde no se regula este tipo de establecimientos

Estatutos internos: los titulares de la hospedería pueden tener un régimen de admisión y unas normas de comportamiento adecuadas a los estatutos de su orden religiosa, que en todo caso tendrán que ser puestos en conocimiento de los posibles huéspedes de manera explícita antes de la contratación.

En resumen, todos los alojamientos de las confesiones religiosas (sean hospederías o albergues, por ejemplo) que tengan una contraprestación deben ser regulados como establecimientos turísticos y deben de reunir una serie de condiciones mínimas de habitabilidad, siguiendo el ejemplo de la Comunidad de las Islas Baleares. Además, deben respetar el principio de no discriminación en el acceso a dichos alojamientos, como hace el art. 28 del Decreto 22/2018, de 26 de julio, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de albergue en régimen turístico en la Comunidad de Castilla y León, que incluye a los albergues de peregrinos gestionados por la Iglesia católica o sus entidades²⁷⁰.

5. EL PRINCIPIO DE LAICIDAD DEL ESTADO

5.1. INTRODUCCIÓN: NEUTRALIDAD Y SEPARACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

Se parte del convencimiento de que el principio de laicidad es una consecuencia lógica, una exigencia insoslayable, de los principios de igualdad y de libertad de conciencia; es decir, no es posible la plena libertad de conciencia, en condiciones de igualdad, sin laicidad. Un Estado donde se garantice con plenitud el ejercicio de la igualdad y la libertad de conciencia, donde se hagan reales y efectivas, solamente puede ser un Estado laico.

Este principio de laicidad aparece consagrado en el artículo 16.3 CE: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal» con una fórmula poco afortunada e inexacta,

turísticos y, por lo tanto, existe una laguna jurídica sobre si este tipo de alojamientos estarían cometiendo una infracción, art. 72 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

²⁷⁰ Dispone este artículo:

Asimismo, recogerá, las condiciones de admisión, permanencia y, en su caso, expulsión de los usuarios, con el auxilio de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado si fuera necesario; las normas de convivencia y funcionamiento, que en ningún caso podrán ser discriminatorias por razones de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

porque esta frase es una reproducción del artículo 137.1 de la Constitución alemana de Weimar de 1919 («*Es besteht keine Staatskirche*») que hacía referencia a un contexto histórico-sociológico muy distinto al español: la existencia de varias Iglesias de Estado. En cambio, el contexto histórico español²⁷¹, con pocas interrupciones, ha sido el modelo de Estado confesional²⁷². En todo caso, tanto el modelo de Iglesia de Estado como de Estado confesional están incluidos en el modelo de utilidad y reúnen una serie de características comunes²⁷³: valoración positiva de las creencias religiosas (de una o varias) por parte del Estado; adopción estatal de decisiones políticas basadas en motivos religiosos e, intervención estatal en los asuntos religiosos. En conclusión, esta fórmula constitucional implica que, en ningún caso, el Estado puede adoptar esas actuaciones contenidas en la citada serie de características del modelo de utilidad.

Como ha indicado el TC, en la Sentencia 31/2018, de 10 de abril: «Esa condición de sujeto '*religiosamente incapaz*'²⁷⁴ del Estado deriva de la fórmula 'ninguna confesión tendrá carácter estatal' (artículo 16.3 CE), procedente de la Constitución de Weimar de 1919, y continúa vigente en la República Federal de Alemania por aplicación del artículo 140 de la Ley fundamental de Bonn. Plasma, junto al mandato de cooperación con las confesiones también mencionado en el artículo 16.3 CE, un modelo de aconfesionalidad²⁷⁵ o laicidad positiva, que no implica el cierre

²⁷¹ La Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura reconoce, expresamente en sus artículos 1, 2 y 3 mencionan la persecución religiosa de las minorías religiosas durante el régimen franquista. Persecución fundamentada en la confesionalidad católica. Por su parte, los artículos 15 y 16 regulan la retirada de símbolos franquistas, aunque se encuentren en lugares de culto católico. Vid. STS de 4 de marzo 2013, sobre el rechazo a la retirada de una cruz instalada por Franco. Es curiosa esta STS porque no aplica la Ley de Memoria Histórica, pero tampoco la Ley de Patrimonio Histórico. En vez de proteger el castillo musulmán (patrimonio histórico y cultural) el TS protege la escultura del Cristo que no tiene ningún valor artístico ni cultural ni es patrimonio histórico.

²⁷² En el Borrador de la Constitución española de 1978 se contemplaba la expresión: «El Estado español no es confesional», que reproducía la fórmula empleada por el artículo 3 de la Constitución republicana española de 1931, lo que levantó las críticas de la Iglesia católica.

²⁷³ LLAMAZARES FERNANDEZ, D. (2011, a), p. 346 y ss).

²⁷⁴ Término que se recoge en el artículo del ex Letrado del TC, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2008, pp. 15-38) y, que utilizó en las *XIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, sobre el tema Estado y religión en la Europa del siglo XXI, León 18 a 20 de octubre de 2007.

²⁷⁵ Entendemos por Estado aconfesional aquel Estado «que no pertenece o no está adscrito a ninguna confesión»; es decir, que en dicho Estado no existe una religión oficial (lo contrario a la confesionalidad, el Estado profesa una religión). La aconfesionalidad no define a ningún modelo de relación, sino que es una característica o principio presente en varios modelos de relación (Estado perseguidor, Estado laicista o Estado neutral). Por lo tanto, el modelo constitucional español es un

del espacio público a algunas manifestaciones de carácter religioso, aunque tampoco permite una actitud abstencionista del Estado frente a esas manifestaciones si vulneran principios democráticos de convivencia o no respetan los derechos y libertades fundamentales consagrados constitucionalmente».

El problema de este párrafo se sitúa en la peligrosa tendencia a considerar que el modelo español es similar o, parecido al modelo alemán, sobre todo, si se lee el artículo de donde se recoge los términos «religiosamente incapaz». El Estado es «incapaz religiosamente» de llevar a cabo las funciones religiosas y, por tal motivo, son las confesiones religiosas las que llevan a cabo esas funciones religiosas, pero dentro del Estado. Se parte, como se puede observar, de un posicionamiento muy cercano al modelo alemán, donde las confesiones religiosas forman parte del Estado como corporaciones de Derecho público; sin embargo, en España las confesiones religiosas no son corporaciones de Derecho público. Siguiendo con el contenido de este artículo sobre la expresión «el Estado es religiosamente incapaz», es decir, el Estado es incapaz de llevar a cabo las funciones religiosas pues son las confesiones religiosas las que las desarrollan; por lo tanto, el Estado delega esas funciones en las confesiones religiosas pero, siempre dentro del Estado. Se contempla la cooperación no para realizar y a hacer real o efectiva la libertad religiosa (art. 9.2 CE) sino como una instrumento para salvaguardar la incapacidad del Estado para intervenir en los asuntos religiosos. La competencia sobre lo religioso lo desempeñan y llevan a cabo las confesiones pero, constitucionalmente, no tendría importancia la confusión entre funciones estatales y las funciones religiosas ni el principio de separación. Las funciones religiosas no son funciones públicas ni pueden ser desempeñadas dentro del Estado pero tampoco indirectamente por el Estado delegando en las confesiones religiosas. Las confesiones religiosas, cuando llevan a cabo funciones religiosas, no desarrollan funciones públicas o de interés general²⁷⁶.

modelo de neutralidad religiosa o laico, que incluye el principio de aconfesionalidad; es decir, que no existe religión oficial. Sobre los modelos de relación entre el Estado y las confesiones religiosas, vid. WOLF, E. (1961, pp. 132-140); SETIÉN, J. M^a (1964, pp. 801-802) y LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. (2011, a) pp. 50-58).

²⁷⁶ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2008, p. 4) expresa estas ideas en el mencionado artículo de la siguiente manera:

Conforme al Derecho positivo vigente, corresponde al Estado garantizar, por ejemplo, que los niños reciben en un colegio público 'la formación religiosa' que esté de acuerdo con las convicciones de sus padres [art. 27.3 CE y arts. 2.1 c) y 2.3 LOLR]. Y, no obstante, el Estado –religiosamente incapaz– no puede, como tal, 'enseñar religión'. El poder público estatal necesita de la colaboración de otros sujetos que le auxilien para la superación de esa imposibilidad de actuar;

Se parte de un error grave al considerar que los fines religiosos son fines públicos o de utilidad pública y, en consecuencia, como el Estado es incapaz de llevar a cabo los fines religiosos debe cooperar o colaborar de las confesiones. La cooperación no tendría como objetivo hacer real y efectiva la libertad e igualdad religiosa sino los fines religiosos que el Estado no puede ejecutar directamente. El fin público es la libertad religiosa no la religión²⁷⁷. No se puede confundir religión con libertad religiosa.

Por otra parte, el artículo 16.3. CE hace una mención expresa a la Iglesia católica. Esa mención no implica que la Constitución defienda la existencia de una confesionalidad católica solapada o, directamente, proclamada, simplemente es una mención específica y singularizada de esta confesión religiosa. La única consecuencia jurídica es que la Constitución reconoce explícitamente que la Iglesia católica es una confesión religiosa²⁷⁸.

El principio de laicidad del Estado (que hace suyo, por primera vez, la STC 46/2001, de 15 de febrero y reitera la STC 154/2002, de 18 de julio²⁷⁹) incluye dos subprincipios, como ha puesto de manifiesto LLAMAZARES (2011, a), pp. 346 y ss.): neutralidad del Estado y separación entre Estado y confesiones; siendo este último subprincipio condición *sine qua non* de la realización del primero.

sujetos que cooperen para desarrollar una función de garantía de una tarea que el Estado no está en posición de cumplir por sí mismo. Semejante al caso de la enseñanza de la religión en el colegio, es el de la asistencia religiosa en un hospital público o en un cuartel, la instalación y el funcionamiento de un espacio destinado al culto en un aeropuerto o un tanatorio, etc. El sujeto público estatal necesita en esos casos de la colaboración de sujetos 'religiosamente capaces. [...] el Estado es un sujeto religiosamente incapaz y, *por eso*, para cumplir con algunas de sus tareas que tienen que ver con el fenómeno religioso, necesita de la cooperación con las confesiones religiosas. Precisamente porque el Estado no puede llevar a cabo funciones religiosas tiene que cooperar.

²⁷⁷ En este sentido, el Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, de 2 de agosto de 2016. Este Informe recoge sobre el concepto de libertad de religión lo siguiente:

La libertad de religión o de creencias no protege, y de hecho no puede proteger, a las religiones o sistemas de creencias en sí, es decir, sus diversas afirmaciones de la verdad, las enseñanzas, los ritos o las prácticas.

En consecuencia, la libertad religiosa incluye la neutralidad religiosa como única garantía de su ejercicio en un Estado democrático.

²⁷⁸ «La mención expresa de la Iglesia católica en la Constitución es superflua desde el punto de vista constitucional, porque de ella no puede derivarse un trato privilegiado por parte del Estado», vid. MARTÍNEZ SAMPERE, R. (2009, p. 171).

²⁷⁹ STC 42/2011, de 28 de marzo; STC 101/2004, de 2 de junio; STC 51/2011, de 14 de abril, entre otras.

5.1.1. Neutralidad religiosa

El Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 16.3. CE formula una declaración de neutralidad en este ámbito²⁸⁰. La neutralidad²⁸¹ implica que el Estado es imparcial respecto a las convicciones y creencias de sus ciudadanos²⁸². Al Estado le debe ser indiferente que sus ciudadanos sean creyentes o no creyentes, que pertenezcan a una confesión religiosa o a otra; de lo contrario se vulneraría el principio de igualdad, dando lugar a la división de los ciudadanos en varias categorías por razón de sus creencias. Es decir, supondría un trato discriminatorio que se traduciría inexorablemente en coacción y limitación, siquiera sea indirecta de la libertad de conciencia (religiosa o no religiosa). El Estado está obligado a dar exactamente el mismo trato a quienes tienen creencias e ideas religiosas que a quienes no las tienen y entre quienes tienen creencias religiosas cualesquiera que sean éstas²⁸³. La neutralidad religiosa del Estado es, además, una consecuencia obligada de la despersonalización del Estado que no puede ser sujeto creyente. Y, además, la neutralidad religiosa se expresa «en atención al pluralismo de creencias existentes en la sociedad española» y «como garantía de la libertad religiosa»²⁸⁴. Como ha señalado el Tribunal Constitucional,

²⁸⁰ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero, fund. jur. Nº 4 y 7. En este último fundamento jurídico expresamente se recoge:

- a. de una parte, el que surge del propio art. 16 CE, conforme al cual el Estado y los poderes públicos han de adoptar ante el hecho religioso una actitud de abstención o neutralidad, que se traduce en el mandato de que ninguna confesión tendrá carácter estatal, contenido en el apartado 3, inciso primero, de dicho precepto constitucional.

²⁸¹ El deber del Estado de neutralidad e imparcialidad es incompatible con cualquier poder por parte del Estado de valorar la legitimidad de las creencias religiosas o las formas de expresión de esas creencias (vid. casos del TEDH: *Manoussakis y otros contra Grecia*, sentencia de 26 de septiembre de 1996, ap. 47; *Hasan y Chaush contra Bulgaria*, 2000, ap. 78; *Refah Partisi y otros contra Turquía*, ap. 1, 2003).

²⁸² Cfr. STC 177/1996, de 11 de noviembre, fundamento jurídico nº 9, in fine y STC 340/1993, de 16 de noviembre. La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 3 de noviembre de 2009 (asunto Lautsi contra Italia) recoge: «El deber de neutralidad e imparcialidad del Estado es incompatible con cualquier facultad de apreciación por parte de éste en cuanto a la legitimidad de las convicciones religiosas o sus modalidades de expresión».

²⁸³ En todo caso, el Tribunal Constitucional español ha señalado que «en un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas (...) han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales», en STC 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico, nº 9.

²⁸⁴ Vid. STC 340/1993, fund. jur. nº 4, D, párrafo 2º.

la neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática²⁸⁵.

En todo caso, debe descartarse, siempre, la discriminación positiva (acciones compensatorias) en relación a las confesiones religiosas porque conllevaría la negación del principio de laicidad.

El término «neutralidad» se relaciona directamente con otros conceptos como pluralismo (artículo 1.1 CE), libertad ideológica; laicidad (art. 16 CE) y objetividad (art. 103 CE). Además de con los términos indiferencia, abstención e imparcialidad. Si por neutralizador entendemos «hacer neutral» al Estado (a los poderes públicos) después de un período totalitario ideológicamente es, como indica el TEDH²⁸⁶, obligado la imposición del principio de laicidad.

5.1.2. Separación Estado-confesiones religiosas

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 38/2007, de 15 de febrero, recoge expresamente el principio de separación. Dice textualmente:

el principio de neutralidad del art. 16.3 CE, como se declaró en las Sentencias del T. C. 24/1982, de 13 de mayo, y 340/1993, de 16 de noviembre, ‘veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales’ en el desarrollo de las relaciones de cooperación del Estado con la Iglesia católica y las demás confesiones, antes bien sirve, precisamente, a la garantía de su separación, ‘introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva’ (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4).

La separación, siguiendo al Tribunal Constitucional²⁸⁷, tiene como objetivo asegurar la mutua independencia del Estado frente a las confesiones religiosas y de éstas frente a aquél. Sólo es posible la cooperación estatal con las confesiones si se parte de la separación.

²⁸⁵ Vid. STC 177/1996, de 11 de noviembre, fund. jur. nº 9.

²⁸⁶ Caso *Rekvenyi* contra Hungría, de 20 de mayo de 1999.

²⁸⁷ Cfr. STC 265/1988, de 22 de diciembre (fundamento jurídico nº 1). En esta Sentencia del Tribunal Constitucional español se dispone el reconocimiento del carácter separado de ambas potestades (Iglesia católica y Estado español).

El subprincipio de separación implica:

- la no confusión de lo político y lo religioso, que se traduce en que el Estado no puede tomar ninguna decisión que se fundamente en motivos religiosos ni puede satisfacer ninguna finalidad religiosa²⁸⁸; en fin, queda totalmente excluida la confusión entre fines públicos y religiosos. En consecuencia, los fines religiosos no son fines públicos ni de interés público;
- reconocimiento de la autonomía interna de las confesiones religiosas, pues el Estado no puede intervenir en los asuntos internos de las confesiones;
- las confesiones religiosas no forman parte de las Administraciones públicas ni se pueden equiparar a las entidades públicas²⁸⁹.

Por último, para la plena realización de la laicidad así entendida (como neutralidad y separación) es absolutamente necesaria la separación entre Estado y sociedad. Es decir, que los criterios religiosos no se pueden convertir en condicionantes de las decisiones legislativas estatales ni que se tomen decisiones fundamentadas en motivos, exclusivamente, religiosos. Con palabras del Tribunal Constitucional: «los valores e intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos»²⁹⁰.

Una vez desarrollado el principio de laicidad, vamos a comprobar, en una materia concreta, los símbolos religiosos en el espacio público, si plantean problemas por su compatibilidad con la neutralidad religiosa y la separación entre estado y confesiones religiosas. La jurisprudencia de los diferentes órganos

²⁸⁸ Vid. STC 24/1982, de 13 de mayo, fundamento jurídico nº 1, donde se recoge que:

el artículo 16.3. de la Constitución proclama que 'ninguna confesión tendrá carácter estatal', e impide por ende, como dicen los recurrentes, que los valores e intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos. Al mismo tiempo el citado precepto constitucional veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales.

Igualmente, vid. SsTC 177/1996, 128/2001, de 4 de junio, fund. jur. nº 2.

²⁸⁹ Cfr. la STC 340/1993, de 16 de noviembre establece que:

al determinar que 'ninguna confesión tendrá carácter estatal', cabe estimar que el constituyente ha querido expresar que las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica.

²⁹⁰ Vid. STC 24/1982, de 13 de mayo, fundamento jurídico nº 1.

judiciales es contradictoria y, en muchos casos, refleja un deficiente comprensión jurídica del principio de laicidad que hemos expuesto; por tal motivo, se utiliza la doctrina del TC colombiano sobre el principio de laicidad para tener otro punto de vista jurídico sobre el respeto del principio de laicidad por parte de los tribunales españoles. La doctrina del TC colombiano se puede resumir en estos siete puntos:

el Estado no puede 1) establecer una religión o iglesia oficial; 2) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión; 3) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia; 4) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión; 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Para adoptar normas que autoricen la financiación pública de bienes o manifestaciones asociadas al hecho religioso 6) la medida debe tener una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente y 7) debe ser susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones²⁹¹.

Tampoco se puede olvidar que la vulneración del principio de laicidad lleva siempre consigo la vulneración del principio de igualdad y de libertad de conciencia. En sentido hacemos nuestras las siguientes palabras para proceder a la retirada de los símbolos religiosos de las dependencias públicas:

en primer término, porque dicha presencia impregna de su significado a cuantas personas se encuentren en el recinto público, sin permitir diferenciación alguna para las personas que profesen otras creencias o convicciones a la simbolizada; en segundo lugar, porque supone una inequívoca voluntad del Estado de poner a la religión simbolizada en centro de la vida pública, como verdad absoluta, sin el respeto debido al papel que otras experiencias religiosas o filosóficas desempeñan en la sociedad; y, en tercer lugar, porque supone una adhesión de los propios centros públicos a una determinada y concreta cosmovisión religiosa, produciéndose una confusión entre funciones estatales y religiosas que resulta contraria al principio de laicidad²⁹².

²⁹¹ Vid., entre otras sentencias del TC colombiano, la sentencia C-570 de 2016.

²⁹² Vid. CONTRERAS MAZARÍO, J. M. y CELADOR ANGÓN, Ó. (2007).

En toda esta materia se debe tener en cuenta la STC 130/1991, de 6 de junio, sobre la supresión de la Virgen del escudo de la Universidad de Valencia se dice:

La racionalidad del acuerdo, implícita en él pero comprensible sin esfuerzo, consiste en considerar que es más adecuado a la lógica de un Estado aconfesional un escudo universitario sin elementos de significado religioso que con ellos. [...] Como dijimos en nuestra STC 94/1985 al símbolo político de una Comunidad Autónoma (allí), o de una Universidad (aquí), corresponde «al lado de una función significativa integradora, una esencial función representativa e identificadora, que debe ejercer con la mayor pureza y virtualidad posibles» (fundamento jurídico 7.º).

Si bien en la STC 34/2011, de 28 de marzo, parece contradecir la anterior doctrina con un olvido manifiesto de principio de laicidad²⁹³. El principio de laicidad como «lo común a todos» debe recogerse en los símbolos institucionales que poseen una labor integradora. En relación a este punto, es paradigmática la STSJ de Valencia de 23 de junio de 2013, sobre competencia municipal para adoptar acuerdos sobre el traslado y veneración del Sagrado Lienzo de la Santa Faz (donde se refleja con claridad el absoluto desconocimiento del principio de separación entre el Estado y las confesiones religiosas).

Esta última sentencia, se fundamenta en la STC 34/2011. Esta sentencia del TC es un ejemplo de la utilización manifiestamente tendenciosa y manipuladora de una Sentencia del TC. En concreto, la STC 34/2011, de 28 de marzo, resuelve la constitucionalidad de la proclamación de la Virgen María como patrona del colegio de Abogados de Sevilla. En esta sentencia del TC, textualmente se recoge:

En segundo lugar, debemos tomar en consideración no tanto el origen del signo o símbolo como su percepción en el tiempo presente, pues en una sociedad

²⁹³ Esta Sentencia del TC dice:

naturalmente, la configuración de estos signos de identidad puede obedecer a múltiples factores y cuando una religión es mayoritaria en una sociedad sus símbolos comparten la historia política y cultural de ésta, lo que origina que no pocos elementos representativos de los entes territoriales, corporaciones e instituciones públicas tengan una connotación religiosa. Esta es la razón por la que símbolos y atributos propios del cristianismo figuran insertos en nuestro escudo nacional, en los de las banderas de varias Comunidades Autónomas y en los de numerosas provincias, ciudades y poblaciones; asimismo, el nombre de múltiples municipios e instituciones públicas trae causa de personas o hechos vinculados a la religión cristiana; y en variadas festividades, conmemoraciones o actuaciones institucionales resulta reconocible su procedencia religiosa.

en la que se ha producido un evidente proceso de secularización es indudable que muchos símbolos religiosos han pasado a ser, según el contexto concreto del caso, predominantemente culturales, aunque esto no excluya que para los creyentes siga operando su significado religioso. En este sentido, en la STC 19/1985, de 13 de febrero (FJ 4), señalamos que la circunstancia de que ‘el descanso semanal corresponda en España, como en los pueblos de civilización cristiana, al domingo, obedece a que tal día es el que por mandato religioso y por tradición se ha acogido en estos pueblos; esto no puede llevar a la creencia de que se trata del mantenimiento de una institución con origen causal único religioso, pues, aunque la cuestión se haya debatido y se haya destacado el origen o la motivación religiosa del descanso semanal, recayente en un período que comprenda el domingo, es inequívoco [...] que el descanso semanal es una institución secular y laboral, que si comprende el ‘domingo’ como regla general de descanso semanal es porque este día de la semana es el consagrado por la tradición’.

Igualmente, en la STC 130/1991, de 6 de junio, en relación con la presencia de la imagen de la Virgen de la Sapiencia en el escudo de la Universidad de Valencia, apreciamos que resultaba compatible con la aconfesionalidad proclamada en nuestra Constitución, tanto la decisión del claustro universitario de proceder a su supresión como la que hubiera supuesto su mantenimiento.

Considerar que el símbolo de la Virgen María se ha secularizado es con mucho desconocer claramente lo que ha supuesto la secularización en la cultura y en el Derecho²⁹⁴. Además, que solamente desde una visión apasionadamente

²⁹⁴ Esta sentencia del TC parece recepcionar la opinión del Gobierno italiano presidido, por S. BERLUSCONI, cuando en la Sentencia del TEDH, caso Lautsi contra Italia (Gran Sala), de 18 de marzo de 2011, afirma que:

El Gobierno prosigue puntualizando que cabe tener en cuenta el hecho de que un mismo símbolo puede recibir distintas interpretaciones de una persona a otra. Así sucede en el caso concreto de la «cruz», que puede percibirse no solamente como un símbolo religioso sino también como un símbolo cultural e identitario, el de los principios y valores que constituyen el fundamento de la democracia y la civilización occidental; de esta forma figura en las banderas de varios países europeos. El Gobierno añade que, cualquiera que fuera su fuerza evocadora, una «imagen» es un símbolo «pasivo», cuyo impacto en los individuos no es comparable al de un «comportamiento activo»; ahora bien, nadie pretende en el presente caso que la presencia del crucifijo en las aulas influye en el contenido de la enseñanza que se imparte en Italia.

La Gran Sala no acoge esta argumentación con las siguientes palabras: «Asimismo, el Tribunal estima que el crucifijo es ante todo un símbolo religioso. Los tribunales internos también lo estimaron así y, por lo demás, el Gobierno no lo niega». En concreto, el TEDH hace referencia a la Corte de Casación italiana que rechazó expresamente la tesis según la cual la exposición del crucifijo hallaría su justificación en que es un símbolo de «toda una civilización o de la conciencia ética colectiva».

católica se puede considerar que todos los creyentes (evangélicos, budistas, hinduistas, ...) como los ateos puedan compartir como propio el símbolo de la Virgen María. En el párrafo transcrito de la STC 34/2011 se menciona la STC 130/1991. Lo más grave de esta mención es que se inventa la doctrina constitucional para justificar la constitucionalidad del símbolo católico. En realidad, la STC 131/1991, textualmente dice lo siguiente:

La racionalidad del acuerdo, implícita en él, pero comprensible sin esfuerzo, consiste en considerar que es más adecuado a la lógica de un Estado aconfesional un escudo universitario sin elementos de significado religioso que con ellos.

En cambio, la STC 34/2011 hace otra interpretación considerando que la presencia de la Virgen en el escudo universitario es constitucional. En este punto, es conveniente, preguntarnos si las creencias religiosas del ponente de la Sentencia 34/2011, D. Francisco José HERNANDO SANTIAGO, influyeron decisivamente en el contenido de la misma. Esta sentencia es un ejemplo claro de la vulneración del principio de neutralidad religiosa en las decisiones judiciales. Este principio conlleva que no puedan fundamentarse las resoluciones judiciales en sus propias convicciones religiosas (o no religiosas). En este sentido, conviene recordar las palabras del juez Félix FRANKFURTER, del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en el caso *West Virginia State Board of Education v. Barnette*²⁹⁵:

Pero nosotros jueces no somos ni judíos, ni católicos, ni agnósticos. Todos, absolutamente todos, debemos a la Constitución el mismo respeto y la misma consideración, y nuestros deberes como jueces nos obligan en la misma medida [...] Como juez de este Tribunal no estoy legitimado para manifestar mi opinión individual sobre las distintas opciones políticas que a priori son compatibles con nuestra Constitución, esté de acuerdo con ellas o las considere completamente equivocadas.

Esta idea la recoge Gustavo ZAGREBELSKY (2008, pp. 83 y ss.) para afirmar lo siguiente:

Eso conlleva que los jueces del Tribunal, en las cuestiones que se refieren a la laicidad del Estado, no sean agnósticos ni católicos sino jueces de la Constitución,

²⁹⁵ 319 U.S. 624 (1943).

es decir, jueces laicos que defienden el principio de separación entre dos reinos, el espiritual y el temporal [...] ¿Qué diremos de un juez que admite (quizá convencido de tener un comportamiento moralmente laudable): así lo quiere la Constitución, pero no puedo ir en contra de mi fe religiosa o –como hipótesis contraria– de mis prejuicios antirreligiosos o anticlericales? Diremos ciertamente que este juez no honra su juramento de fidelidad a la Constitución, que no sería digno de formar parte del órgano que debe garantizarla. ¿Y qué diremos de un juez que razonase del mismo modo, sustituyendo la fe religiosa por una fe o un prejuicio político? Diremos lo mismo, que viola su juramento de fidelidad a la Constitución.

En este sentido, muchos magistrados del TC español no honran a su juramento de fidelidad a la Constitución, con relación a la aplicación del principio de laicidad, porque prestan juramento a ser fieles a la religión católica que profesan como reflejan algunas sentencias como la que hemos comentado. Simbólicamente juran su cargo poniendo la mano en la Biblia no en la Constitución.

5.2. EL PRINCIPIO DE LAICIDAD, LA TRADICIÓN RELIGIOSA Y LA RELIGIOSIDAD POPULAR

En este apartado es imprescindible que nos centremos en el estudio jurídico de dos conceptos que van a aparecer en diferentes normas reguladoras del turismo religioso. En concreto, los términos «tradición religiosa» (y, más específicamente «tradición católica») y, «religiosidad popular».

Algunos autores amparan el trato discriminatorio, positivo, hacia la Iglesia católica en la tradición, el arraigo, el peso sociológico, la extensión geográfica o la complejidad organizativa. Consecuentemente, se dice que la Iglesia católica en España debe tener un tratamiento específico respecto al resto de confesiones religiosas. En realidad, nos encontramos ante la defensa del mantenimiento de estatuto jurídico privilegiado de esta confesión²⁹⁶. No puede haber desigualdad cualitativa entre las diversas confesiones religiosas en un Estado democrático y, por tanto, laico²⁹⁷. Esta argumentación se plasma en algunas normas reguladoras del turismo religioso como, por ejemplo, en la declaración de determinadas fiestas religiosas católicas como fiestas de interés turístico.

²⁹⁶ Vid., por todos, VILADRICH, P. J. (1983, p. 169-260).

²⁹⁷ Cfr. BARRERO ORTEGA, A. (2009, p. 234).

La tradición católica justifica su declaración como fiesta de interés turístico o como bien cultural inmaterial²⁹⁸.

El término «tradición» según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es: «la transmisión de costumbres. Costumbre conservada por el pueblo por transmisión de padres a hijos». Y el término «costumbre» viene definido por: «Hábito, modo habitual de obrar o proceder establecido por la tradición o por la repetición de los mismos actos y que puede llegar a adquirir fuerza de precepto». A su vez, el término tradición es antónimo de innovación. Si bien, se ha reclamado que las fiestas o tradiciones pueden cambiar, evolucionar, lo que entraría abiertamente en contradicción con la posible normativa cultural que viene a proteger un bien (material o inmaterial) por una serie de características que conlleva la conservación del mismo sin modificaciones pues perdería la condición de bien histórico y cultural.

La tradición religiosa sería en todo caso, jurídicamente, una costumbre. Podría ser una costumbre «*secundum legem*»; es decir, la costumbre que opera como fuente en virtud de una expresa remisión a la misma hecha por la norma escrita. En este supuesto, la costumbre sube de rango normativo y ocupa el que le asigna la norma remitente. La costumbre no tiene fuerza jurídica autónoma y propia. Sin embargo, en el caso de la tradición religiosa (católica) estamos ante una costumbre «*contra legem*» (contraria a la Constitución) que si se admite supondría la derogación, en este punto, de la norma constitucional. No existe confesionalidad católica. En definitiva, la tradición religiosa (uso o costumbre al que remite una norma jurídica) no puede entrar en contradicción con la Constitución (ni con el principio de laicidad en la misma consagrado) y no se puede justificar su aplicación en el principio de cooperación con las confesiones religiosas si ello implica la vulneración de la neutralidad religiosa como principio dirigido a los poderes públicos. La tradición católica perpetúa el principio de confesionali-

²⁹⁸ Por ejemplo, el Decreto 26/2014, de 27 de junio, de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo, de La Rioja, por el que se declara Bien de Interés Cultural de carácter inmaterial del patrimonio cultural del milagro del ahorcado y del gallo y la gallina de Santo Domingo de la Calzada; Decreto 92/2010, de 28 de mayo, del Consell de la Comunitat Valenciana, por el que se declara bien de interés cultural inmaterial la Solemnidad del Corpus Christi en la ciudad de Valencia; Acuerdo de 19 de junio de 2014, de la Dirección General de Cultura, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por el que se incoa expediente para la declaración del voto y procesión de la Virgen de la Cama, en Escalante, como bien de interés local etnográfico inmaterial; Resolución de 18 de noviembre de 2016, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de la Comunitat Valenciana, por la que se complementa la Resolución de 28 de julio de 2016, por la que se incoa el expediente de declaración de bien de interés cultural inmaterial, a favor de la Romería de les Canyes de Castelló.

dad. Principio incompatible con la frase constitucional «ninguna confesión tendrá carácter estatal». Frase que reconoce que los poderes públicos han dejado de profesar la religión católica y el fundamentado jurídico de una norma no puede encontrarse en la tradición católica sino en una norma secular como es el valor cultural de esa tradición, que no es lo mismo. La tradición religiosa no puede constituir un límite de los derechos fundamentales porque frenaría el progreso del Derecho y encubriría intereses no generales sino concretos de una confesión religiosa. La tradición católica como justificación jurídica enmascara el mantenimiento del principio de confesionalidad católica frente a la aplicación del principio de laicidad (neutralidad religiosa y separación) y, consecuentemente, se cercena los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos no católicos.

La pregunta que surge en este ámbito es si las fiestas religiosas católicas, que se han declarado bienes culturales inmateriales o bienes de interés turístico, son una tradición secular o una tradición católica. La respuesta, sin ningún género de dudas es que se basan en una tradición católica. La utilización del término «secular» se realiza con la intención de confundir al poseer un significado polisémico. Se pretende utilizar el significado de secular: «que dura siglos» por el otro significado de secular relacionado con secularizar, es decir, un elemento religioso ha dejado de tener contenido religioso, se ha secularizado²⁹⁹. Las fiestas religiosas declaradas de interés turístico no se han secularizado, es decir, no han perdido su significado religioso ni puede ser compartido por todos los ciudadanos independientemente de sus convicciones (el principio de igualdad es esencial en el proceso de secularización). Todo esto lo comprobaremos en los apartados siguientes. En fin, se ha escrito:

por muy arraigadas que sean algunas costumbres, deben ser eliminadas del ordenamiento jurídico cuando no son más que tradiciones bárbaras, irracionales o contrarias a los principios constitucionales³⁰⁰.

Entre estos principios constitucionales se encuentra el principio de laicidad, que derogó el principio de confesionalidad católica.

²⁹⁹ Sobre el concepto de secularización, vid. FERNÁNDEZ-CORONADO, A. (2004, págs. 11-15); GARCÍA PELAYO, M. (1991, p. 2986). Sobre el concepto de secularización y sus cinco posibles acepciones, vid. MARRAMAO, G. (1989, nota nº 8, pp. 254-255); y MARRAMAO, G. (1998, pp. 121-122).

³⁰⁰ BLANQUER, D. (2004, p. 390).

El otro término que parece con mayor reiteración en las normas reguladoras del turismo religioso es «religiosidad popular»³⁰¹. Por ejemplo, se ha establecido que la Semana Santa en España es una forma de expresión de la religiosidad popular y que, desde la época medieval, las celebraciones de Semana Santa han funcionado como formas de expresión de la religiosidad popular. El problema es que no existe un concepto jurídico de «religiosidad popular», incluso se le denomina concepto «fantasma»³⁰². Si acudimos a su interpretación literal, propias de las palabras, por religiosidad se entiende: «Cualidad de religioso. Práctica y esmero en cumplir las obligaciones religiosas». Y, por popular: «perteneciente o relativo al pueblo». El primer término es el que plantea problemas jurídicos en relación con el principio de laicidad (neutralidad y separación) que hemos descrito, pues es un reflejo de la confesionalidad sociológica católica. Por ello, este término «religiosidad popular» está vinculado, en España, a la religión católica. La pregunta, pertinente en este caso, es si el ordenamiento jurídico estatal ha recepcionado el concepto de «religiosidad popular» existente en el Derecho canónico.

Se ha escrito que este concepto es un equívoco³⁰³, pues no aparece en el Código de Derecho canónico, pero sí en el Catecismo de la Iglesia católica³⁰⁴. Dentro del Dere-

³⁰¹ Vid. Resolución de 4 de noviembre de 2015, de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas, por la que se incoa expediente de declaración de la Semana Santa como manifestación representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial y el Real Decreto 384/2017, de 8 de abril, por el que se declara la Semana Santa como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial. La sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla, de 2 de marzo de 2017, recoge lo siguiente:

Entendemos que una peregrinación al Rocío no es una mera fiesta. Se trata de una actividad que, sin perjuicio del entretenimiento, expansión y relación social entre los partícipes, tiene ante todo un carácter religioso de peregrinación a la ermita del Rocío. Es una manifestación de religiosidad popular en honor de la Virgen del Rocío, y tras recorrer el camino, los peregrinos llegan a la ermita para cumplir su finalidad primordial de rezar y honrar a la Virgen, la cual sale en procesión en la madrugada del lunes de Pentecostés y recorre las Hermandades, donde se le reza la salve. La organización de esta peregrinación no puede ser calificada como un 'festejo'.

La religiosidad popular está directamente relacionada con los fines religiosos.

³⁰² CÓRDOBA, P. (1989).

³⁰³ RIBELLOT, A. (2000, p. 17).

³⁰⁴ Se reproduce:

La religiosidad popular

1674. Además de la liturgia sacramental y de los sacramentales, la catequesis debe tener en cuenta las formas de piedad de los fieles y de religiosidad popular. El sentido religioso del pueblo cristiano ha encontrado, en todo tiempo, su expresión en formas variadas de piedad en torno a la vida sacramental de la Iglesia: tales como la veneración de las reliquias, las visitas a santuarios, las peregrinaciones, las procesiones, el vía crucis, las danzas religiosas, el rosario, las medallas, etc.

1675. Estas expresiones prolongan la vida litúrgica de la Iglesia, pero no la sustituyen: 'Pero

cho canónico el término «popular» no es otra cosa que el pueblo de Dios, es decir, los fieles cristianos bautizados (c. 204, 1)³⁰⁵. En el Catecismo de la Iglesia católica se define «religiosidad popular» como mera prolongación de la liturgia oficial³⁰⁶.

Se ha definido «religiosidad popular» como el «conjunto de creencias y prácticas religiosas de las poblaciones que no están directamente dominadas ni se ajustan estrictamente a las normas dictadas por las instituciones religiosas oficiales»³⁰⁷. Si se siguiera esta definición ¿las fiestas religiosas católicas como la Semana Santa encajarían en la misma? La respuesta, en principio, es negativa. Para ejemplificar esta respuesta, se puede afirmar que las cofradías y las hermandades, entidades organizadoras de la Semana Santa, no responden a este concepto de religiosidad popular. Conviene recordar que tanto las hermandades como las cofradías tienen como fin principal y específico la promoción del culto público que es el que «se tributa cuando se ofrece en nombre de la Iglesia por las personas legítimamente designadas y mediante actos aprobados por la autoridad de la Iglesia» como dispone el canon 834.2. Por lo tanto, no escapan del control directo de la Iglesia católica³⁰⁸.

Se ha escrito que:

el turismo religioso no se puede entender sin la previa existencia de la religiosidad popular, que actúa como su motor. Por ello, el turismo religioso y el patrimonio religioso inmaterial se hallan en íntima conexión, pues la representación o celebración de tradiciones religiosas generan un gran atractivo turístico³⁰⁹.

conviene que estos ejercicios se organicen teniendo en cuenta los tiempos litúrgicos para que estén de acuerdo con la sagrada liturgia, deriven en cierto modo de ella y conduzcan al pueblo a ella, ya que la liturgia, por su naturaleza, está muy por encima de ellos’.

1676. Se necesita un discernimiento pastoral para sostener y apoyar la religiosidad popular y, llegado el caso, para purificar y rectificar el sentido religioso que subyace en estas devociones y para hacerlas progresar en el conocimiento del Misterio de Cristo. Su ejercicio está sometido al cuidado y al juicio de los obispos y a las normas generales de la Iglesia.

³⁰⁵ RIBELOT, A. (2000, p. 18).

³⁰⁶ Op. cit., p. 22.

³⁰⁷ Op. cit., p. 48 y ss.

³⁰⁸ Op. cit., p. 51 a 53. Sobre esta cuestión, vid. *Religiosidad popular y Evangelización. Orientaciones Pastorales de los obispos de la Provincia Eclesiástica Valentina*, Diócesis de Orihuela-Alicante, 2016.

³⁰⁹ BONET NAVARRO, J. (2010, pp. 379 a 436).

Sin embargo, hay que matizar que el ordenamiento jurídico estatal no puede fundamentar la regulación sobre el turismo religioso ni en la tradición católica ni en la religiosidad popular (católica) pues eso implica una valoración positiva de lo religioso en sí y una colaboración estatal en llevar a cabo funciones religiosas, como la evangelización, todo ello contrario al principio de laicidad (neutralidad y separación). En el apartado siguiente se pretende justificar jurídicamente la regulación estatal del turismo religioso sin vulnerar el principio constitucional de laicidad. Es decir, encontrar una fundamentación secular de este sector jurídico que no se puede encontrar ni en la tradición religiosa ni en la religiosidad popular.

5.3. TURISMO RELIGIOSO Y LAICIDAD

5.3.1. Introducción: relación cultura y turismo

Sobre el régimen jurídico de los bienes culturales nos remitimos, en bloque, a lo dicho en la primera parte de esta obra, donde fueron estudiados por la profesora MORENO REBATO. En estos párrafos solamente vamos a tratar de forma resumida la posible peculiaridad, o tratamiento jurídico especial, del elemento religioso dentro de ese régimen jurídico de los bienes culturales. Como se ha señalado, el 20% de los bienes inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO tienen alguna conexión con lo religioso o lo espiritual³¹⁰.

También nos remitimos a la primera parte de esta obra donde se ha confirmado la relación existente entre las normas culturales y las normas turísticas. En estas páginas se estudiará la existencia del elemento religioso en la declaración de bienes de interés cultural ya sean materiales o inmateriales. Esta primera declaración permite que los bienes culturales se conviertan en un posible recurso turístico. Volvemos a reiterar la consideración del turismo religioso como una parte del turismo cultural, como se expuso en páginas precedentes. Solamente es turismo religioso, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico estatal, si se incluye dentro de la categoría de turismo cultural. La dimensión cultural, y no la dimensión religiosa, es la que permite la regulación estatal del turismo religioso, es decir, la dimensión secular de los bienes culturales de interés religioso (materiales e inmateriales). Si las normas estatales del turismo religioso buscan

³¹⁰ Vid. Declaración de la UNESCO sobre la protección de los bienes religiosos en el marco de la Convención del Patrimonio Mundial, de 5 de noviembre de 2010.

su fundamento jurídico en lo espiritual, en lo religioso, dichas normas devendrán en inconstitucionales por vulneración del principio de laicidad. Por este motivo, las normas reguladoras de la declaración de bienes culturales materiales o inmateriales deben ser neutrales religiosamente; es decir, los requisitos y condiciones para declarar un bien como cultural serán iguales para todos los bienes sin que se pueden fundamentar en razones religiosas; sino solamente en razones artísticas, históricas; en fin, en razones culturales de carácter secular. Con otras palabras, las normas jurídicas declararan un bien como cultural independientemente de quien sea el titular del mismo, o de su uso, y solo atendiendo a criterios culturales, reglados y tasados. Ejemplo de esta idea son: la Convención de la UNESCO para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, de 2003 y, la Ley 10/2015, para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, que no citan ni mencionan la palabra religión ni religioso.

5.3.2. Patrimonio Cultural (material e inmaterial) de interés religioso como recurso turístico y la laicidad

No es este el momento, ni el espacio, de estudiar el concepto de los denominados bienes culturales religiosos, de interés religioso³¹¹, de valor religioso, con connotaciones religiosas, con relevancia religiosa, con carácter religioso o, cualquier otra denominación que haya sido utilizada por la doctrina porque nos alejaría del tema objeto de esta obra de investigación.

Independientemente del concepto que se utilice por parte de los autores, en relación a esta obra nos interesa más retener algunas cuestiones importantes para el turismo religioso como turismo cultural que entrar en el debate sobre dicho concepto. En concreto, hay que tener muy presente en este ámbito:

- Los bienes culturales religiosos o de interés religioso son bienes culturales. Es decir, que son una especie dentro del género de los bienes culturales.

³¹¹ Con el término bien cultural de interés religioso, TEJÓN SÁNCHEZ, R. (2008, p. 154)

se pretende denominar a aquellos bienes que presentan un interés cultural para la totalidad de la sociedad y, además para determinados ciudadanos, que no tiene porqué quedar limitado al culto y que se da con independencia de que los mismos se encuentran en manos de las confesiones religiosas o de una confesión religiosa concreta

No obstante, se ha escrito que la definición de los bienes culturales de interés religioso tiene una dudosa legitimidad constitucional y es contraria a la laicidad del Estado, porque podría conducir a una sobrevaloración de la dimensión religiosa de estos bienes en detrimento de su valor cultural que es objetivo y secular (vid. BELLINI, P. 1978, p. 270); SERRA, B. (2017, p. 7).

En consecuencia, estos bienes culturales religiosos quedan sometidos al régimen jurídico de los bienes culturales. Es decir, quedan sometidos al Derecho común³¹². Son bienes culturales con independencia de que tengan uso religioso o no.

- El principio de laicidad como garantía de la igualdad en la libertad impide que los bienes culturales religiosos tengan un régimen jurídico privilegiado. Consecuentemente, los bienes culturales en manos de las confesiones religiosas se someten a las normas jurídicas comunes en esta materia sobre bienes culturales.
- Siguiendo a TEJÓN SÁNCHEZ (2008, pp. 486-487), existen tres elementos característicos que definen el patrimonio cultural que son: primero, su conexión con el elemento cultural de una sociedad o comunidad determinada; segundo, su vinculación al libre desarrollo de la personalidad y a la libre formación de la conciencia. Y, tercero, su función social.
- En relación a la función social de los bienes culturales, que se deriva del artículo 46 CE, responde a una serie de valores comunes a todos los ciudadanos y a la conservación histórica y artística de los bienes. En este ámbito, las Administraciones públicas no pueden renunciar a sus funciones públicas como el deber de conservación de los bienes culturales y el deber de garantizar el derecho de acceso a la cultura, entre otras³¹³. Por eso, las decisiones de las confesiones religiosas que puedan afectar a los bienes culturales no son vinculantes para las Administraciones públicas.
- Como se ha puesto de manifiesto en la primera parte de esta obra, existe una evidente conexión entre los bienes culturales y el turismo cultural. Los bienes culturales religiosos son recursos turísticos y sin ellos no existiría el turismo religioso como turismo cultural. El turismo religioso no puede desconocer las experiencias vinculadas al patrimonio cultural religioso, que constituyen un prerrequisito indispensable³¹⁴.

³¹² LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.: (2011, b), pp. 218 y ss.).

³¹³ La STC 122/2014 indica que

la función social última de los bienes que son portadores de valores singulares de carácter histórico, artístico o cultural, y en especial de los que por ser los más relevantes de entre ellos son declarados formalmente bienes de interés cultural, es asegurar que dichos valores puedan ser conocidos y disfrutados por todas las personas.

Sobre esta cuestión, vid. CASTRO JOVER, A. (1988, p. 425).

³¹⁴ CHIZZONITI, A. y GIANFREDA, A. (2020).

- Por último, se pueden diferenciar dos tipos de bienes culturales materiales o tangibles (inmuebles y muebles) y bienes culturales inmateriales o intangibles. En los siguientes apartados nos detendremos en el estudio de ambas clases de bienes culturales destacando si el elemento religioso ha dado lugar a una regulación especial.

5.3.3. Los bienes culturales materiales o tangibles en manos de las confesiones religiosas

En este apartado no se trata, como se ha anticipado, de realizar un estudio exhaustivo y profundo del régimen jurídico de estos bienes culturales en manos de las confesiones religiosas o, por extensión de bienes culturales con elementos religiosos aunque sean de titularidad pública, sino la pretensión es analizar jurídicamente aquellas cuestiones que tienen alguna incidencia en las normas jurídicas sobre turismo, pues dichos bienes culturales, con carácter general, se consideran posibles recursos turísticos³¹⁵; es decir, que tienen capacidad para atraer a turistas y visitantes³¹⁶.

En este apartado se estudiarán, esencialmente, dos cuestiones jurídicas sobre los bienes culturales en manos de las confesiones religiosas que tienen incidencia en el turismo religioso como turismo cultural. En concreto:

³¹⁵ Se ha definido el término recurso turístico como: «todos los bienes, valores y cualesquiera otros elementos que puedan generar corrientes turísticas, especialmente el patrimonio cultural y natural» (Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón) o,

todos los bienes materiales e inmateriales y todas las manifestaciones de la realidad física, social, histórica y cultural que puedan generar o incrementar las corrientes turísticas hacia Cataluña o dentro de su territorio, la infraestructura de establecimientos y de servicios dirigidos al turismo y el mantenimiento de un nivel adecuado de calidad en la prestación de los servicios turísticos

Vid. Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña.

También en este punto hay que tener en cuenta el concepto de actividades con incidencia en el ámbito turístico: aquellas actividades relacionadas con el turismo que favorecen el movimiento y la estancia de turistas y contribuyen a la dinamización del sector turístico y que, asimismo, presentan una vinculación funcional susceptible de generar una sinergia económica entre los mismos (Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía).

³¹⁶ En las normas autonómicas reguladoras del turismo se recogen tres definiciones: turista, visitante y personas usuarias de servicios turísticos. Por ejemplo, la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana hace la siguiente diferenciación:

Turista: persona que viaja a un destino distinto al de su entorno habitual con cualquier finalidad principal que no sea la de trabajar en el lugar visitado.

Personas usuarias de servicios turísticos: personas físicas o jurídicas destinatarias de la actividad turística y de los servicios vinculados al ocio y al entretenimiento.

Visitante: persona que realiza desplazamientos turísticos sin pernoctar.

5.3.3.1. La función de conservación, la función turística, la función religiosa de los bienes culturales en manos de las confesiones religiosas.

La prevalencia, en caso de conflicto, entre las diferentes funciones que pueden concurrir en estos bienes culturales en manos de las confesiones es una de las materias que ha provocado mayor discusión doctrinal. Por una parte, estarían las funciones sociales representadas por el deber de conservación de estos bienes culturales y, la función turística relacionada con el acceso a la cultura, y por otra, la función religiosa o litúrgica que se despliegan en dichos bienes culturales en manos de las confesiones religiosas.

El Estado debe proceder a la armonización de todas las funciones, pero si, finalmente, no es posible, debe priorizar la conservación del bien cultural sobre cualquier otra función que se desarrolle en el mismo³¹⁷. Los poderes públicos deben proteger el legado cultural y el derecho de todos a que no se pierdan dichos bienes. En consecuencia, si la función religiosa o la realización de actos litúrgicos imposibilita la conservación del bien cultural se debe proceder a la expropiación del bien (art. 36.4 LPHE) y otorgar la correspondiente indemnización a la confesión religiosa³¹⁸ para que la confesión pueda desarrollar el culto en otro lugar. No se puede considerar como argumento que estos bienes culturales religiosos se construyeron con una finalidad, la religiosa, y por esa razón siempre debe prevalecer sobre cualquier otra función. Si ese criterio fuera válido sería para todas las confesiones, independientemente de quien sea el titular de dichos bienes, pero los autores que defiende este argumento solamente lo hacen para los bienes culturales que están en manos de la Iglesia católica; por lo tanto, el argumento tiene más que ver con el derecho de propiedad que con la función religiosa ¿La Iglesia católica está dispuesta a permitir el culto musulmán en la Mezquita de Córdoba?³¹⁹ La Iglesia católica insiste en el carácter inseparable del lugar de culto y las obras de arte que contiene por lo que se hace muy difícil diferenciar entre bien cultural y bien religioso pues el edificio de culto está construido para

³¹⁷ Vid. art. 4º de la Ley 16/85, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español pues no se puede poner en peligro de pérdida o destrucción de los valores que integran este patrimonio y no se puede perturbar el cumplimiento de su función social.

³¹⁸ El TEDH considera que la protección del patrimonio cultural de un país constituye un propósito legítimo para justificar la expropiación por parte del Estado de un edificio clasificado como «propiedad cultural», vid. caso *Chambre Kozacioğlu contra Turquía*, de 19 de febrero de 2009.

³¹⁹ Sobre la mezquita de Córdoba, vid. Nota de prensa del Obispado de Córdoba de 27 de diciembre de 2006 y SPADARO, A. (2017).

albergar las obras de arte religioso. Si fuera cierto este argumento se deberían devolver a la Iglesia católica los cuadros del Museo del Prado provenientes de iglesias. En este punto se entrecruzan otras cuestiones jurídicas que nos alejan del estudio objeto de esta obra como, por ejemplo, las inmatriculaciones de bienes culturales por parte de la Iglesia católica³²⁰.

Con otras palabras, el Estado de ningún modo puede renunciar a defender el derecho preferente a la protección del patrimonio cultural, de tal forma que en caso de conflicto no hay duda de que lo primero es preservar dicho patrimonio cultural (también, preservarlo del uso turístico que impida su conservación). El bien cultural reúne unos valores comunes, de conservación histórica y artística que honran a la humanidad como representación de la cultura y civilización de los pueblos y naciones. El principio de laicidad imposibilita que los fines litúrgicos o religiosos prevalezcan sobre los culturales que representan la neutralidad del Estado, si fuera de otro modo se estaría haciendo una valoración positiva de lo religioso contraria a la laicidad. En este sentido, nos hacemos eco de la jurisprudencia estadounidense en esta materia. Una sentencia fundamental es la doctrina sentada en el caso *City of Boerne v. Flores, Archbishop of San Antonio (Texas), et. al.*, de 25 de junio de 1997. La normativa de patrimonio histórico de la ciudad de Boerne (Texas) incluyó un lugar de culto propiedad de la Iglesia católica en el inventario de patrimonio histórico de dicha ciudad, por este motivo la solicitud de la confesión religiosa para remodelar su iglesia, con el fin de ampliar el espacio para el culto, fue desestimada por las autoridades municipales, ante la cual el Arzobispado de San Antonio denunció la constitucionalidad de la normativa urbanística al amparo de la RFRA (Religious Freedom Restoration Act, de 1993). La Sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos declara la inconstitucionalidad de la RFRA entre otras cuestiones que su aplicación entraña un trato desigual entre creyentes y no creyentes al ofrecer una protección desmedida de la libertad religiosa (la decisión municipal fue recurrida al amparo de la RFRA y no de la Free Exercise clause de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos). En esta Sentencia el Juez STEVENS, que se mostró partidario de la inconstitucionalidad de la RFRA, expuso que si el bien declarado patrimonio histórico fuese, por ejemplo, un museo o galería de arte y

³²⁰ vid., por ejemplo, la STEDH de 4 de noviembre de 2014, caso *Sociedad Anónima del Ucieza c. España*. Sobre esta materia el 16 de febrero de 2012 se publicó el listado de bienes inmatriculados por la Iglesia católica, vid. PRESIDENCIA DE GOBIERNO, <https://www.lamoncloa.gob.es/consejo-deministros/resumenes/Paginas/2021/160221-cministros.aspx>

su propietario fuese ateo, éste no podría solicitar su exención de la normativa urbanística, de forma contrario a si el propietario del bien tuviese convicciones religiosas y añade «la RFRA concede a las confesiones religiosas un arma que no concede a los agnósticos y a los ateos», lo cual es opuesto a la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha establecido que la legislación no puede conceder un tratamiento preferencial a la religión respecto al resto de las creencias religiosas o no religiosas. Siguiendo con esta jurisprudencia en el caso del patrimonio cultural de asociaciones o de logias masónicas³²¹, por ejemplo, si sus reuniones imposibilitarán la conservación de los bienes culturales, los poderes públicos procederían a establecer la primacía de la conservación del bien cultural sobre el derecho de reunión (se aplicarían los artículos 19 y 36 de la LPHE³²²). Por eso no consideramos acertada la siguiente frase que aparece en la STS, de 10 de febrero de 2019: «pues el escoger entre uno y otro [funciones la litúrgica ó religiosa y la histórico artística], y en este caso sería ciertamente el litúrgico o religioso».

Por su parte, el artículo XV del Acuerdo sobre Educación y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede regula específica esta materia con los siguientes criterios:

- Intención de la Iglesia católica de poner al servicio de la sociedad el patrimonio cultural en posesión de la Iglesia católica.
- Facilitar su contemplación y estudio.
- Se resalta el valor e interés cultural de este patrimonio.

³²¹ Vid. Decreto 389/2007, de 6 de noviembre, de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, del Gobierno de Canarias, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Monumento «El Templo Masónico», situado en el término municipal de Santa Cruz de Tenerife, isla de Tenerife, delimitando su entorno de protección; y, sobre esta cuestión, vid, MARTÍN LÓPEZ, D. (2012) y Centro Documental de la Memoria Histórica - Logia Masónica; <https://www.turismocastillayleon.com/es/arte-cultura-patrimonio/museos/centro-documental-memoria-historica-logia-masonica>

³²² El artículo 19 LPHE que establece:

En los Monumentos declarados Bienes de Interés Cultural no podrá realizarse obra interior o exterior que afecte directamente al inmueble o a cualquiera de sus partes integrantes o pertenencias sin autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley es decir, se prevé, en consecuencia, la autorización de la Administración que realiza un control previo «desde el punto de vista estricto del valor cultural de bien» y el artículo 36.3 de la Ley de Patrimonio dispone: «La utilización de los bienes declarados de interés cultural, así como de los bienes muebles incluidos en el Inventario General, quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación». Este artículo recoge la prohibición de usar el bien (en este caso, inmueble) cuando se ponga en peligro su conservación;

Cfr. CASTRO JOVER, A. (1988, p. 425).

- Sometimiento al Derecho común de este patrimonio cultural de la Iglesia católica sin que en este artículo exista ninguna referencia al valor cultural de dicho patrimonio.
- Creación de una Comisión Mixta sobre el patrimonio histórico-artístico de la Iglesia católica.

La Comisión Mixta, anteriormente referida en el Acuerdo de Derecho internacional, se creó con sorprendente rapidez y elaboró una serie de criterios básicos de colaboración entre la Iglesia católica y el Estado, aprobados por la Comisión Mixta el 30 de octubre de 1980. El criterio 3. b) contempla:

La regulación de la visita, conocimiento y contemplación de estos bienes de la forma más amplia posible, pero de modo que el uso litúrgico, el estudio científico y artístico de dichos bienes y su conservación tengan carácter prioritario respecto a la visita pública de los mismos.

Según estos criterios existiría un orden de preferencia: en primer lugar, la conservación de estos bienes, en segundo lugar, su utilización para fines religiosos; en tercer lugar, su estudio y, por último, la visita pública. En consecuencia, no cabe duda de que la conservación y protección de esos bienes está por encima de cualquier otra finalidad, pues sin la conservación no se podría satisfacer ninguna de las demás finalidades que están llamadas a cumplir, aunque la Iglesia católica como se puede comprobar en el proceso judicial seguido en relación a la catedral de Ávila afirma la primacía, siempre, de la finalidad cultural y el TS, sorprendentemente, afirma lo mismo. Como se ha apuntado, la solución a este problema no consiste en sacrificar un interés en favor de otro, sino en armonizarlos, a través de la solución que haga posible la máxima realización de ambos³²³. Por ejemplo, la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural, en la disposición adicional novena sobre la colaboración del Principado de Asturias con la Iglesia Católica recoge que:

Con objeto de mantener el sistema de colaboración existente entre ambas instituciones, establecido en el Acuerdo de 18 de febrero de 1987, entre el Principado de Asturias y la Archidiócesis de Oviedo, sobre Asuntos Culturales, el Principado de Asturias favorecerá el mantenimiento de la Comisión Mixta establecida en el mismo, con las funciones, composición y funcionamiento prescritas en dicho Acuerdo.

³²³ Cfr. VIDAL GALLARDO, M. (1999, pp. 152 y ss.).

A través de ella se analizarán los problemas relativos a la protección, conservación, restauración y difusión del patrimonio cultural afectado, con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley, muy especialmente en lo relativo a seguridad y preservación física, compatibilidad entre los usos religiosos y otras funciones de carácter cultural, acceso a los investigadores y disfrute público.

Y, la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, en el artículo 8, también sobre la colaboración con la Iglesia Católica dispone que: «Las autoridades eclesiásticas velarán por que el ejercicio de las actividades propias del culto religioso garantice, de forma adecuada, la protección y conservación de los bienes históricos consagrados al uso litúrgico». Y, en el mismo sentido el artículo 7.4. de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja.

Pero, si finalmente se debe optar entre la función cultural y religiosa por resultar absolutamente incompatibles el ejercicio de ambas, los poderes públicos optarán por la función cultural³²⁴. Un ejemplo ilustrativo de la prioridad del uso cultural sobre el uso religioso, es la ermita de San Antonio de la Florida (Madrid) que alberga unos frescos de Francisco de Goya sobre el milagro de San Antonio de Padua. Ya en 1928, vigente el principio de confesionalidad católica, se priorizó la conservación de los frescos sobre el culto católico; construyéndose otra ermita para atender al culto católico. La ermita que alberga los frescos de Goya es, ahora, un museo municipal. Con ello se garantiza el derecho de acceso a la cultura a través del derecho de visita y se facilita el turismo religioso como turismo cultural. Estamos ante una ermita católica que es monumento nacional y que alberga unos frescos sobre uno de los milagros de San Antonio de Padua. Prima, siempre, la función social, la función cultural como respuesta de un Estado laico. Eso no quiere decir que el Estado no puede ignorar que ese bien se destina al culto y, en consecuencia, debe facilitar un lugar donde se puedan seguir realizando el culto.

³²⁴ RODRÍGUEZ BLANCO (2000, pp. 164-165) ha escrito que:

Si la práctica de actos religiosos en un lugar de culto puede atacar sus valores culturales, tales usos deberán ser prohibidos a través de figuras como la expropiación, poniendo el bien a disposición del interés general, a cambio de la indemnización correspondiente. Por medio de este mecanismo se indemniza al propietario del lugar de culto, que puede habilitar otro espacio para este fin, y se permite la fruición del bien por parte de la comunidad

Como es fácil de comprobar, como conclusión, la restricción del derecho de visita pública incide directamente en el turismo religioso como turismo cultural, en el flujo de turistas.

Por otra parte, el artículo 28 de la Ley de Patrimonio Histórico Español es el único artículo que hace referencia a los bienes muebles de la Iglesia católica, como norma especial. Este artículo recoge una limitación al poder de disposición de la Iglesia católica sobre los mismos de tal forma que no podrán transmitirse por título oneroso o gratuito ni cederse a particulares ni a entidades mercantiles. Dichos bienes solo podrán ser enajenados o cedidos al Estado, a entidades de Derecho público o a otras instituciones eclesásticas. Este artículo se completa con la disposición transitoria 5ª de la Ley de Patrimonio Histórico Español, en relación con el plazo para la elaboración del inventario de estos bienes muebles. Esta disposición contemplaba el plazo de 10 años si bien se prorrogó dicho plazo otros diez años más por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (disp. Transitoria 2ª). Se ha vuelto a prorrogar este plazo, otros siete años, por la Ley 4/2004, de 29 de diciembre, de modificación de tasas y de beneficios fiscales de acontecimientos de excepcional interés público (disp. Adicional 2ª). Una vez transcurrido este plazo, se ha ido prorrogando por un año desde el R. D. Ley 20/2011 hasta la disposición adicional 129 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, pues en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, ya no aparece prórroga alguna. La catalogación de los bienes culturales muebles incide, directamente, en el turismo pues impide su contemplación y su visita en museos pues dicha catalogación es un instrumento imprescindible para la gestión del patrimonio cultural y de los recursos turísticos.

El artículo 36.1. de la LPHE dispone que «Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes»; es decir, el deber de conservación corresponde, en primer lugar, al propietario o a quien posea dicho bien (las confesiones religiosas, en este caso) y que las Administraciones públicas coadyuvan en esta labor de conservación. Las Administraciones públicas han ido aprobando a través de diferentes instrumentos jurídicos, como planes y ayudas para la conservación de los bienes culturales en manos de las confesiones religiosas.

Dentro de los numerosos planes y convenios sobre esta materia, vamos a citar el Plan Nacional de Catedrales (aprobado en 1990) y el Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos (aprobado en 2004). El interés de estos planes para el contenido de esta obra es comprobar si existe alguna referencia al turismo religioso en los mismos. Es decir, si se tiene en cuenta el turismo o el derecho de visita como elementos para otorgar esas ayudas.

El Plan Nacional de Catedrales pretendía atender, entre otros factores, la propia función de los conjuntos catedralicios generada por la demanda de un turismo masivo y su utilización como espacios culturales³²⁵. En la Carta de riesgos del patrimonio catedralicio se recoge la intensidad del uso turístico, pero no el uso religioso, mucho más amplio en su disponibilidad horaria que el turístico, en muchas catedrales. Como consecuencia de la aplicación de este Plan Nacional se han elaborado Planes directores en cada catedral. En algunos de ellos, se recogen, por una parte, la compatibilidad entre el uso religioso y el uso museístico y, por otra, el establecimiento de itinerarios para los visitantes en el templo y otras dependencias catedralicias³²⁶.

En relación al plan Nacional de Catedrales se han ido aprobando otros acuerdos con las comunidades autónomas, por ejemplo, la Resolución de 12 de julio de 1999, que recoge el acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Educación y Cultura, la Comunidad de Madrid y la provincia eclesiástica de Madrid para el desarrollo del Plan de Catedrales o, la Resolución de 6 de julio de 1998 que recoge el acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía para el desarrollo del Plan Nacional de Catedrales, donde se recoge entre los usos que debe recoger el programa de uso y gestión, dentro del Plan director de

³²⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES (2015, b) <http://www.culturaydeporte.gob.es/planes-nacionales/dam/jcr:51237635-e3ae-4bb7-9d1a-130a03c13909/01-maquetado-catedrales.pdf>.

³²⁶ En el Pliego de condiciones base para la realización de planes directores de catedrales, se recoge que:

Debe incluir en la memoria descriptiva los servicios de culto. Debe describir también una relación cronológica para determinar si hubo templos anteriores como mezquita, convento, edificio civil, foros, ... Dentro de los programas de actuación se incluye el programa de organización y servicios. Dar las pautas para la mejora y coordinación de aquellas actividades que junto con la litúrgica se pueden desarrollar en el conjunto catedralicio: servicio litúrgico (tanto los de carácter público como los de régimen interno). Servicio cultural permanente: museos, archivos, bibliotecas, escuelas, recepción, visitas guiadas, etc. Y dentro del programa de difusión: potenciación y mejora de la visita directa al edificio.

cada catedral, la musealización y el régimen de visitas. Además, del estudio de los acuerdos entre las Comunidades autónomas y la Iglesia católica sobre la creación de órganos de cogestión del patrimonio cultural entre las funciones de los mismos aparece: «Proponer las condiciones de uso y disfrute por los ciudadanos de los monumentos, museos, archivos, etc., de la Iglesia católica» [...] «Establecer el régimen de visitas» [...] «Facilitar la contemplación»³²⁷.

En relación al Plan Nacional de abadías, monasterios y conventos, es fruto del Acuerdo de 25 de marzo 2004, entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Conferencia Episcopal Española. En el Anexo de este Plan se incluyen 28 páginas de abadías, conventos y monasterios que tienen la calificación de BIC³²⁸. Entre las razones para su aprobación se incluye los cambios litúrgicos que conllevan a la eliminación de una serie de elementos (púlpitos, rejas, ornamentos, cantorales, disciplinas...) con grave peligro de su deterioro o en el peor de los casos la desaparición de estos bienes culturales. Se establece que se debe aprobar un plan de organización de servicios y usos compatibles para estos bienes culturales. Dentro de estos planes se dispone que deberán aportar un plan de organización de las actividades que se llevan a cabo en el monumento (vida en comunidad, liturgia, museo, archivo, etc.) en compatibilidad con la propuesta de los usos que se consideren compatibles y positivos de cara al desarrollo sostenible del monumento y la comunidad que lo habita (organización de visitas turísticas, posibles usos parciales de hospedería, promoción de actividades laborales de la comunidad en su caso, etc.).

Existe un Programa específico de inversiones del Ministerio de Cultura para los conjuntos catedralicios y otros bienes culturales en manos de la Iglesia católica en los Presupuestos Generales del Estado dentro las actuaciones en Patrimonio Histórico que realiza el Ministerio de Fomento con cargo al 1 % cultural³²⁹.

³²⁷ Vid. GARCÍA GARCÍA, R. (2018, p. 453 y ss.).

³²⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTES (2015, a)). Sobre esta materia, vid. GODOY VAZQUEZ, O. (2019, pp. 556 y ss.).

³²⁹ Vid. artículo 68 LPHE y la Disposición adicional sexagésima sexta, apartado 9 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, donde se incluyen entre las actividades prioritarias de mecenazgo la conservación, restauración o rehabilitación de los bienes del Patrimonio Histórico Español que se relacionan en el anexo XIII de esta ley.

Del estudio de estos planes y ayudas a la conservación existen pocas referencias al uso turístico de dichos bienes culturales en manos de la Iglesia católica. La idea que subyace en los mismos es que la afluencia de turistas debe ser limitada y se debe reforzar los fines religiosos. Se desprende una protección pública de los fines religiosos frente a la función social de los bienes culturales (derecho de visita y turismo). No conviene olvidar que el principio de laicidad del Estado, obliga a todas las Administraciones públicas a ser neutrales en el ámbito religioso y, en consecuencia, sus actividades y sus recursos no pueden favorecer fines religiosos como los fines litúrgicos de la Iglesia católica. Por tal motivo, las ayudas públicas deben vincularse a llevar a cabo las funciones sociales que se encomiendan a los poderes públicos en relación a los bienes culturales, que como hemos indicado son la conservación de los bienes y el disfrute de los mismos a través del derecho de acceso a la cultura (derecho de visita). Este último derecho incide directamente en una actividad económica esencial para nuestro país como es el turismo y que estamos comprobando durante la pandemia.

5.3.3.2. El derecho de visita, turismo religioso y laicidad

La función social que desempeñan los bienes culturales implica la obligación de permitir el disfrute de dichos bienes culturales por parte de la sociedad. El artículo 4 del Código Ético Mundial para el Turismo de la OMT, de 1999, dispone que: «Se fomentará el acceso del público a los bienes y monumentos culturales de propiedad privada con todo respeto a los derechos de sus propietarios, así como a los edificios religiosos sin perjuicio de las necesidades del culto». Como se describió en la Primera Parte de esta obra, el derecho de visita de los bienes culturales materiales y el derecho de disfrute de los bienes culturales inmateriales³³⁰ está directamente relacionado con el aumento, o con la disminución, de los flujos turísticos. La actual regulación del derecho de visitas que se traduce en 4 días al mes³³¹ (o, 16 horas mensuales, según algunas normas autonómicas³³²) no facilita la expansión del turismo cultural. En este punto, se repite la propuesta

³³⁰ Los artículos 3.e) y 9 de la Ley 10/2015, de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial y el art. 8, h) de la Ley 18/2019, de 8 de abril, de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de las Illes Balears. Sin bien, el Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio cultural inmaterial de 2011 no menciona el disfrute público de estos bienes culturales y se señala como un riesgo para este patrimonio el turismo cultural, vid. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES (2015, c) https://oibc.oei.es/uploads/attachments/182/CULTURA_INMATERIAL.pdf

³³¹ Vid. artículo 13.2. LPHE

³³² Por ejemplo, el art. 48 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia.

recogida en la normativa autonómica de vincular las ayudas o incentivos al aumento de las horas y de los días que se reconocen para el derecho de visita³³³.

En relación al derecho de visita, dos cuestiones merecen nuestra atención. La primera, el derecho de visita permite diferenciar entre creyente y turista. Esta diferencia tiene bastante importancia jurídica, ya no solamente para fijar el significado del término «turismo religioso», sino para la aplicación del principio de laicidad. En concreto, esta diferenciación permite aplicar el principio de separación entre el Estado y las confesiones religiosas como contenido de la laicidad. Las competencias de las confesiones religiosas se despliegan sobre el fiel, sobre el creyente, sobre los actos de culto, sobre las actividades propiamente religiosas; en cambio, las competencias estatales se centran en el turista, en las actividades culturales. Esta diferenciación debe ser utilizada para que no se produzca la vulneración del principio de laicidad (separación y neutralidad religiosa) pues los poderes públicos no pueden llevar a cabo funciones religiosas ni financiarlas. En relación al derecho de visita, por ejemplo, si observamos la normativa canónica, el fiel católico tiene acceso al lugar de culto³³⁴; en cambio, el turista tiene un acceso muy limitado (no solamente en el horario o en el aforo, sino que debe cumplir una serie de requisitos de vestimenta, silencio, ...³³⁵) y se excluye la presencia de turistas de los actos de culto. Además, existe una fuerte oposición por parte de las confesiones religiosas al acceso de turistas debido a: no permitir que los lugares de culto se conviertan en una obra de

³³³ Vid. art. 43. 7. de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del patrimonio cultural:

El Principado de Asturias establecerá beneficios económicos adicionales para los propietarios y poseedores de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias con los que se acuerden sistemas de acceso a los bienes o de visita pública no restringida y en horarios más amplios que los específicamente obligados por la presente Ley.

³³⁴ Vid. El derecho de visita de los fieles católicos aparece regulado en cánones 1214 y 1221. La entrada debe ser libre y gratuita durante la celebración, vid. KRUKOWSKI, J. (1995, p. 1826).

³³⁵ Por ejemplo, en Italia, la Nota del Consejo Episcopal Permanente de la Conferencia Episcopal italiana sobre el acceso a las iglesias de 31 de enero de 2012, recoge que:

4. A los turistas que deseen visitar las iglesias, las comunidades cristianas piden la observancia de ciertas reglas en cuanto a vestimenta y estilo de comportamiento y sobre todo el más riguroso respeto al silencio, para facilitar el clima de oración: incluso durante visitas turísticas, de hecho, las iglesias siguen siendo 'casas de oración'.

5. Ante flujos turísticos muy elevados, los propietarios, con el fin de asegurar el respeto al carácter sagrado de las iglesias y garantizar las visitas en condiciones adecuadas, se reservan el derecho de limitar el número de personas que son acogidas (utilizando el llamado cupo) y / o limitar el tiempo empleado.

Sobre esta cuestión, vid. OSTROWSKI, M. (2002).

arte, impedir que se pierda la identidad religiosa de los lugares de culto o de los actos religiosos³³⁶; etc.

El otro tema sobre el derecho de acceso, es el pago por la visita del bien cultural³³⁷. Algunas normas permiten el cobro de entrada siempre que se amplíe el horario de visita³³⁸ y, en consecuencia, las Administraciones públicas tendrán la competencia para fijar dicho precio y a fiscalizar que dichos ingresos se destinan a la conservación del bien cultural. En este sentido, una de las consecuencias del principio de igualdad y de laicidad es que las confesiones religiosas no pueden tener un estatuto jurídico privilegiado que les exima de auditar sus cuentas en relación a los ingresos, las ayudas, incentivos, deducciones, exenciones, ... que reciben para la conservación de los bienes culturales que tienen en sus manos. El principio de transparencia, eficacia y buen gobierno de los recursos públicos obliga a las administraciones públicas a exigir dicha auditoría y comprobar que dichos recursos públicos se destinan a fines públicos y no para fines religiosos.

5.3.4. Los bienes culturales materiales o tangibles de interés religioso de las administraciones públicas

En función del legado histórico de las confesiones religiosas que se han asentado en España existen bienes culturales religiosos (con origen o carácter religioso) que pertenecen a las Administraciones públicas.

³³⁶ Vid. MAZÓN, T. (2001, p. 130); RASHID, A.G. (2018, pp. 150-167).

³³⁷ Sobre la normativa canónica que permite el cobro de entrada, vid. la Nota del Consejo Episcopal Permanente de la Conferencia Episcopal italiana sobre el acceso a las iglesias de 31 de enero de 2012, que dice:

7. La adopción de una entrada de pago es admisible solo para la visita turística de partes del conjunto (cripta, tesorería, baptisterio autónomo, campanario, claustro, capilla única, etc.), claramente diferenciadas del edificio principal de la iglesia, que debe permanecer disponible para la oración.

Sobre esta cuestión, vid. FELICIANI, G. (2008, pp. 204 y ss.) y CHIZZONITTI, A. G. (1999, pp. 480).

³³⁸ Vid. artículo 41.3. de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, que recoge:

Los titulares de los Bienes de Interés Cultural que permitan la visita pública a los mismos un mayor número de días y en horarios más amplios que los específicamente exigidos por esta Ley, pueden percibir una retribución económica, en concepto de precio por la visita, como compensación a los gastos que origina su ejercicio. Los ingresos obtenidos por este concepto serán destinados a financiar obras o intervenciones de mantenimiento, conservación, mejora y difusión del bien cultural. El precio a percibir, las condiciones de la visita y cualesquiera otros aspectos relativos a facilitar el cumplimiento de este deber legal serán fijados por la Consejería competente en materia de Cultura a través de un convenio a firmar con el propietario del Bien de Interés Cultural, teniendo en cuenta las características y las circunstancias que concurren en el bien objeto de la visita pública.

En este supuesto, merece especial atención lo que recoge los acuerdos de cooperación con judíos y musulmanes de 1992 (artículos 13 de la Ley 25/1992 y de la Ley 26/1992³³⁹). En relación a estas confesiones se han puesto en marcha algunos productos turísticos dentro de lo que vendrían a responder al concepto de rutas culturales, citamos como ejemplo, la Red de juderías (Camino de Sefarad) o el Legado andalusí. Sobre las rutas culturales volveremos más adelante.

También, las Administraciones públicas ostentan la propiedad de bienes culturales que eran lugares de culto católico (o, incluso lo siguen siendo). Estos párrafos, vamos a estudiar algunos ejemplos, especialmente vinculados con la Administración General del Estado. En concreto, son tres ejemplos.

El primero: los conventos y monasterios que pertenecen a Paradores de Turismo de España³⁴⁰. Esos bienes culturales se han convertido en establecimientos hoteleros y su función principal es el turismo. La mayoría de estos conventos y monasterios proceden del proceso de desamortización del siglo XIX.

Otro segundo ejemplo son los bienes culturales vinculados a Patrimonio Nacional. El artículo 2 de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional y el Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, establece que se incluye dentro del Patrimonio Nacional, los derechos de patronato o de gobierno y administración sobre una serie de Fundaciones, denominadas Reales Patronatos, que son iglesias, conventos, monasterios y basílicas que han tenido una especial vinculación histórica con la Corona española o con la Jefatura del Estado. Son bienes del Patrimonio Nacional: la Iglesia de Nuestra señora del Carmen y

³³⁹ Este artículo 13 dispone:

El Estado y la Federación de Comunidades Judías de España colaborarán en la conservación y fomento del patrimonio histórico, artístico y cultural judío, que continuará al servicio de la sociedad, para su contemplación y estudio.

Dicha colaboración se extenderá a la realización del catálogo e inventario del referido patrimonio, así como a la creación de Patronatos, Fundaciones u otro tipo de instituciones de carácter cultural.

En el mismo sentido el artículo 13 con la CIE (Ley 26/1992).

³⁴⁰ Paradores de turismo de España, S.M.E., S.A. es una sociedad mercantil estatal, con forma de sociedad anónima, cuyo capital es, en su totalidad, de titularidad de la Administración General del Estado. El objeto social de la sociedad lo constituye la gestión y explotación, directa o indirecta, de la red de establecimientos e instalaciones turísticas del Estado. Son conventos los paradores de: Almagro, Cuenca, Chinchón, Granada, León, Mérida, Plasencia y Trujillo y, son monasterios los paradores de Cangas de Onís y Santo Estevo.

el convento de Cristo y también tiene derechos de patronato en otras iglesias y conventos en concreto: 1. La Iglesia y Convento de la Encarnación. 2. La Iglesia y Hospital del Buen Suceso. 3. El Convento de las Descalzas Reales. 4. La Real Basílica de Atocha. 5. La Iglesia y Colegio de Santa Isabel. 6. La Iglesia y Colegio de Loreto, en Madrid. 7. El Monasterio de San Lorenzo de El Escorial, sito en dicha localidad. 8. El Monasterio de Las Huelgas, en Burgos. 9. El Convento de Santa Clara, en Tordesillas. 10. El Convento de San Pascual, en Aranjuez. Y, el Real Decreto 1867/2004, de 6 de septiembre, por el que se integra en el Patrimonio Nacional el Monasterio de San Jerónimo de Yuste.

Y, también, forma parte del Patrimonio Nacional, el Valle de los Caídos, que es una basílica que no tiene la declaración de bien cultural, pero sí tiene flujos turísticos. El artículo 1 del Decreto-Ley, de 23 de agosto de 1957, por el que se establece la Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, dispone:

Sus fines serán rogar a Dios por las almas de los muertos en la Cruzada Nacional, impetrar las bendiciones del Altísimo para España y laborar por el conocimiento e implantación de la paz entre los hombres, sobre la base de la justicia social cristiana.

Como expresamente dice este Decreto-Ley, las funciones de la Abadía son religiosas y consisten en «levantar las cargas espirituales impuestas por el fundador». El artículo 55 del Anteproyecto de la Ley de Memoria Democrática establece que se declara extinguida la Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, por resultar incompatibles sus fines con los principios y valores constitucionales. El problema de todos estos bienes pertenecientes a Patrimonio Nacional es la vulneración el principio de laicidad pues se sigue financiando con fondos públicos gastos destinados a fines religiosos (misas, salarios del clero católico, compra de bienes para uso litúrgico,...³⁴¹). Urge una reforma profunda de la normativa sobre los bienes y derechos de patronato que se incluyen en el Patrimonio Nacional y que dicha normativa sea compatible con el texto constitu-

³⁴¹ En concreto, mencionamos las subvenciones: subvención del Real Patronato del Monasterio de San Lorenzo de El Escorial a la Provincia Agustiniense Matritense; subvención a la Abadía Benedictina del Valle de Cuelgamuros y subvención al Obispado de Plasencia para la comunidad religiosa del Monasterio de Yuste. Estas subvenciones tienen por finalidad el mantenimiento de las comunidades religiosas (por ejemplo, sueldos de los monjes y su alimentación) y no consta explicación alguna sobre la necesidad o conveniencia para el interés público de los convenios con estas comunidades religiosas, como recoge la Resolución de 16 de noviembre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Organismo Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.

cional (principio de laicidad, art. 16. 3 CE). Es decir, que se diferencie claramente los fines religiosos (que corresponde llevar a cabo y sufragar a la Iglesia católica) y los fines públicos (al servicio de la Jefatura del Estado, fines culturales, turísticos³⁴², ...). En definitiva, para que no se mezclen los ingresos y las fuentes de financiación³⁴³ y, se cese la financiación pública de los actos de culto.

El tercer y último ejemplo, es la Basílica-Museo de San Francisco el Grande, de Madrid, perteneciente a la Obra Pía de los Santos Lugares. La Obra Pía de los Santos Lugares es una institución centenaria ligada a la presencia de España en Tierra Santa y dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, en virtud del Real Decreto de 24 de junio de 1853. La Obra Pía de los Santos Lugares se rige por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y Otras Medidas de Reforma Administrativa, y por el Real Decreto 1005/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Obra Pía de los Santos Lugares. La Ley, de 3 de junio de 1940 era incompatible con la Constitución Española de 1978, si bien esta Ley de 1940 no fue derogada hasta la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. El artículo 3 de la Ley 15/2014 contiene el nuevo régimen jurídico de esta institución y la configura como una entidad estatal de Derecho público, sin fines de lucro. Dentro de los fines que incluye la citada normativa se encuentra el sostenimiento de la Basílica-Museo de San Francisco el Grande en Madrid. La historia de la construcción de esta iglesia tiene alguna peculiaridad jurídica que es digna de mención. El rey Carlos III acudió a las prerrogativas del Real Patronato pues el Comisario de Tierra Santa solicitó a la Santa Sede la utilización de parte de las limosnas de Tierra Santa para finalizar las obras de la iglesia. El rey Carlos III dictó una serie de medidas para controlar mejor los fondos. Medidas que se incluyen en la Real Cedula de 17 de septiembre de

³⁴² Los bienes inmuebles del Patrimonio Nacional y de los Reales Patronatos estarán sujetos a un régimen de visitas análogo al de la legislación sobre monumentos histórico-artísticos (disposición final primera, Ley 23/1982, del Patrimonio Nacional). Por Resolución de 11 de junio de 2018, de la Gerencia del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, se publica el Convenio con Paradores de Turismo de España, donde se manifiesta que ambas partes están interesadas en fomentar el conocimiento de la riqueza artístico-cultural de España, en especial de aquellos inmuebles y obras de arte que se encuentren dentro del mismo entorno geográfico y, por ende, de las actividades turísticas que se generen por ese fin. A estos fines culturales y turísticos son los fines públicos y donde se debe destinar los recursos públicos y no a fines religiosos. El principio de laicidad incluye la no financiación de fines religiosos y de actividades de culto.

³⁴³ En esta línea parece incidir la Disposición adicional centésima cuadragésima de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, sobre la administración de la Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos.

1772, en virtud de la cual la Obra Pía de los Santos Lugares pasó a depender del Patronato Real. Y, una vez finalizada la obra, Carlos III declaró que tanto la iglesia como el convento estaban sometidos al Patronato Real (escritura pública de 1785). También se debe destacar que la Ley de 6 de noviembre de 1837 decidió el establecimiento de un Panteón Nacional de Hombres ilustres en esta iglesia. Idea que se retomó con la Ley de 6 de noviembre de 1868, pero no se llevó a cabo. En fin, esta basílica, que es bien de interés cultural, debe destinarse a los fines culturales que posee como exigencia del principio de laicidad. Y, con ello, favoreciendo el uso turístico de la propia basílica y del museo. Incluso se debería estudiar la posibilidad que se convierta en un museo especializado en la presencia de España en Tierra Santa.

5.3.5. Los bienes culturales inmateriales de carácter religioso

A pesar de que la normativa reguladora sobre los bienes culturales inmateriales (Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO de 2003, ratificado por España en el año 2007 y, Ley 10/2015, de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial) no menciona los términos religión ni religioso, las Administraciones Públicas han reconocido la consideración jurídica de bienes culturales inmateriales a muchas fiestas religiosas. Estas declaraciones se sitúan desde el reconocimiento internacional de la UNESCO hasta el reconocimiento que realizan los diferentes entes territoriales españoles. Lo que se pretende, a continuación, es extraer una serie de conclusiones del estudio de las mismas. En concreto, las siguientes:

- Si bien la normativa reguladora sobre bienes culturales inmateriales establece que para la declaración de dichos bienes se tendrán en cuenta solamente criterios culturales; es decir, se basará su declaración en criterios objetivos y seculares, la realidad española se aleja de estos criterios seculares e introduce argumentos y criterios religiosos para fundamentar, jurídicamente, dicha declaración. Un ejemplo sobre el que ya hemos tratado es cuando se justifica la declaración de un bien cultural inmaterial en la «religiosidad popular»³⁴⁴.

³⁴⁴ Vid. Real Decreto 384/2017, de 8 de abril, por el que se declara la Semana Santa como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, así como la Resolución de 4 de noviembre de 2015, de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas, por la que se incoa expediente de declaración de la Semana Santa como manifestación representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial. Finalmente, nos remitimos al apartado 5.2. de la Parte II esta obra.

En la descripción de los elementos que incluyen estos bienes culturales inmateriales se recoge actos de culto (misas, procesiones, romerías, ...). Por ejemplo, el Decreto 92/2010, de 28 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se declara bien de interés cultural inmaterial la Solemnidad del Corpus Christi en la ciudad de Valencia, recoge:

Históricamente, la organización y desarrollo de la fiesta ha sido fruto de la colaboración entre el Ayuntamiento de Valencia y el Cabildo Catedralicio. La colaboración del Ayuntamiento de Valencia, más allá de la necesaria separación constitucional entre el Estado y la Iglesia, supone un valor adquirido durante más de seiscientos cincuenta años, así como un privilegio que también ha servido para construir no solamente algunos rasgos más relevantes de la forma en que los valencianos celebramos la fiesta, sino también ha organizado el espacio de la ciudad, de manera simbólica y real, que facilitase el buen desarrollo de las diversas actividades consuetudinarias que componen la fiesta, especialmente la Procesión General [...] Cabildo Metropolitano, quien convoca la procesión y organiza los actos litúrgicos [...] Ayuntamiento de Valencia, patrono desde 1355 y organizador de los diversos actos no litúrgicos [...] Misa de pontifical en la Catedral – Preparación de las campanas mayores al inicio de la misa, y villancico de Renovación en el momento de la Consagración.

La Resolución de 26 de junio de 2013, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se incoa expediente para la declaración como bien de interés cultural de carácter inmaterial la misa asturiana de gaita dice que: «La liturgia eucarística es esencialmente simbólica, sin que el hecho de que sea misa de gaita, o no, modifique dicha carga simbólica, su sentido sacrificial y redentor».

Se reproduce el Acuerdo de 19 de junio de 2014, de la Dirección General de Cultura, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por el que se incoa expediente para la declaración del voto y procesión de la Virgen de la Cama, en Escalante, como bien de interés local etnográfico inmaterial, porque es un ejemplo de la vulneración del principio de laicidad, ejemplo que reúne las características de muchas fiestas patronales en España. Recoge:

La Virgen de la Cama o el Tránsito conforma una manifestación de religiosidad que expresa la creencia, vigorosamente arraigada en la población local y comarcal, de la apelación a la protección y resguardo divinos. Esta experiencia religiosa, de práctica

inmemorial, recurre a la figura de la Virgen como vehículo de mediación entre los creyentes y la divinidad, con el fin de obtener su gracia o milagro. Se recurre, en este caso, a la realización de un rito como ofrenda y recuerdo, la renovación anual del voto perpetuo de sacar en procesión por las calles del pueblo a la Virgen de la Cama y a la imagen de San Roque cumpliendo con una tradicional costumbre, que al menos se remonta al año 1855. Desde entonces, aunque la celebración ha cambiado con el transcurso de los años, se repite esencialmente la ceremonia rogativa. La fiesta procesional se acompaña de cánticos religiosos, junto con llamativos bailes populares de arcos, típicos de la comarca trasmerana y un conjunto de elementos de engalanado (ornato, sonido, colorido) que contribuyen a realzar la práctica ceremonial.

La fiesta de la Virgen de la Cama desarrolla unos rituales de devoción, unos protocolos de participación colectiva (misas, procesión por las calles de Escalante) que engloban, a su vez, ritos de participación individual: El deseo del devoto de entrar en contacto físico con la imagen sacra, en la creencia de que lo sagrado transmite su cualidad, protege bajo un efecto apotropaico e intercede ante la divinidad para la concesión de ruegos. Dos son las fórmulas practicadas: el acto del beso en los pies de la Virgen y la entrega de ofrendas (flores, alhajas, dinero, otros).

El día 21, el alcalde y miembros de la corporación solicitan la imagen a la comunidad de monjas Clarisas. En la portería del convento, el regidor municipal lo implora mediante discurso, que no posee una fórmula determinada. Posteriormente, la Virgen es trasladada por las autoridades locales desde su camarín al interior de la iglesia conventual, mientras los fieles acompañan la comitiva religiosa cantando el «Magnificat». La imagen de Nuestra Señora de la Cama es depositada en el altar mayor del presbiterio de la iglesia del convento.

El día siguiente (22 de agosto) se desarrollan los actos neurálgicos de la festividad. A media mañana, la corporación municipal parte del Ayuntamiento, junto con vecinos y precedidos por danzantes con arcos engalanados, se dirigen con rumbo al convento para asistir a la Misa Mayor. Los municipales sacan la imagen al atrio de la iglesia conventual (si es que la meteorología lo permite) para depositarla en el altar.

Y, entre otros muchos ejemplos, el Decreto 26/2014, de 27 de junio, de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo de La Rioja, por el que se declara Bien de Interés Cultural de carácter inmaterial del patrimonio cultural del milagro del ahorcado y del gallo y la gallina de Santo Domingo de la Calzada.

Los actos de culto católico son competencia de la Iglesia católica y tienen como fin la evangelización, sobre la evangelización como finalidad religiosa volvere-

mos más adelante. Los poderes públicos no pueden facilitar dicha finalidad religiosa pues supone una clara vulneración del principio de laicidad. En estas declaraciones se observa que la separación entre actividades públicas y actividades religiosas no es del todo clara y las administraciones públicas llevan a cabo funciones religiosas³⁴⁵.

En algunos expedientes administrativos sobre la declaración de bienes culturales inmateriales se recoge la participación de los cargos públicos en los actos religiosos. Así, por ejemplo, en la Resolución de 18 de noviembre de 2016, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se complementa la Resolución de 28 de julio de 2016, por la que se incoa el expediente de declaración de bien de interés cultural inmaterial, a favor de la Romería de les Canyes de Castelló, que recoge:

La representación municipal y civil en la romería ha variado según el momento de la historia o la tendencia política presente en el Ayuntamiento, de forma que, por muchos años a principios del siglo XX, la comitiva estaba abierta por el cronista de la ciudad, el secretario del Ayuntamiento, los concejales ordenados según el número de votos obtenidos en su elección o, en su caso, de menor a mayor edad, seguidos del síndico, los tenientes de alcalde, los gobernadores civiles y militares y el alcalde.

Hoy, este protocolo de la posguerra ha quedado sensiblemente alterado al acceder al consistorio distintos grupos políticos y contar con la presencia habitual de destacadas personalidades del mundo político autonómico o incluso, en algunas ocasiones, estatales.

Es necesario dejar constancia que, desde el 1962 también se incorpora de forma habitual, a la presidencia de la romería, el obispo de la diócesis, si es invitado por la corporación municipal.

Y, también, la Resolución de 29 de enero de 2010, de la Dirección General de Patrimonio Cultural Valenciano de la Conselleria de Cultura y Deporte, por la que se incoa expediente de declaración de bien de interés cultural inmaterial a favor del Corpus Christi en Valencia³⁴⁶.

³⁴⁵ Vid. ALDANONDO SALAVERRÍA, I. (2020, pp. 605 y ss.) y BENEYTO BERENGUER, R. (2013 pp. 1215-1236).

³⁴⁶ Vid. BENEYTO BERENGUER, R. (2013, pp. 1215-1236).

Esta participación se incluye dentro de los elementos que se protege a través de la declaración como bien cultural inmaterial del evento religioso, como consecuencia, del pasado histórico confesional y con ello se perpetua el principio de confesionalidad católico³⁴⁷. En este sentido, conviene proceder a la aplicación del principio de separación como subprincipio del principio de laicidad y, por lo tanto, la participación de los cargos públicos en dichas procesiones no puede formar parte de los elementos culturales del bien inmaterial de carácter religioso. En este sentido es conveniente tener presente la doctrina del TC colombiano en las sentencias C-350, de 1994; T-152, de 2017 y, T-124, de 4 de mayo de 2021.

- Se han estudiado algunos expedientes de bienes culturales inmateriales de carácter religioso por parte de la UNESCO, como por ejemplo, las *Ostensions septennales limousines* en Francia³⁴⁸ o la Semana Santa de Popayán en Colombia³⁴⁹. En estos expedientes, la UNESCO no utiliza criterios religiosos para la declaración de estos bienes culturales como bien cultural inmaterial de la Humanidad. Además, en ninguno de los casos citados, los promotores de esta declaración han sido las Administraciones Públicas, sino que son las propias organizaciones confesionales, es decir, se respeta el principio de separación entre el Estado y la Iglesia católica. En cambio, en España, el expediente sobre la Semana Santa, caso de las tamborradas de Semana Santa³⁵⁰ son las propias Administraciones públicas las que instan esta declaración de bien inmaterial de la Humanidad donde se incluyen actos religiosos y la Iglesia católica no es la promotora.
- La declaración de una fiesta religiosa que incluye actos religiosos conlleva la protección de los elementos inmateriales que se incluyen en el

³⁴⁷ Por ejemplo, art. 7 de la Real Orden de 16 de febrero de 1836, Real Orden de 18 de mayo de 1837; Real Orden de 8 de junio de 1848; Real Orden de 17 de marzo de 1866; Real Decreto de 7 de julio de 1911; entre otras.

³⁴⁸ En concreto en el expediente se recoge:

Up to now, the governmental services have not been contributing actively to the safeguard of the Limousin Ostensions, this being mainly done though the unrelenting efforts of the local communities themselves, notably the confraternities and organisational committees backed by local authorities;

vid. Nomination file n° 00885 for inscription in 2013 on the Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity.

³⁴⁹ En el expediente solamente se menciona una vez el término religioso, siempre se refiere a ella como una manifestación cultural; vid. Holy Week Processions in Popayán, Cauca, Colombia, Nomination for inscription on the Representative List in 2009 (Reference No. 00259).

³⁵⁰ Vid. Nomination file No. 01208 for inscription in 2018 on the Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity.

expediente de la respectiva declaración. Este hecho plantea algunos problemas, por ejemplo: la diferenciación entre los actos seculares y los actos religiosos, que pueden que no vengán claramente definidos, así como quienes son las autoridades competentes en dichos actos; la diferenciación entre una representación teatral o una reproducción de un hecho histórico de un evento religioso, como es el caso del Misterio de Elche³⁵¹, y una fiesta religiosa que puede evolucionar. En este último caso surge el dilema del respeto a la identidad religiosa del bien cultural inmaterial y la decisión de la Iglesia católica que en función de su autonomía y su libertad religiosa colectiva (art. 6 LOLR) puede cambiar elementos de esa fiesta religiosa, pero dichos cambios pueden afectar de forma substancial a la declaración de bien cultural inmaterial lo que implicaría una vulneración de la legislación cultural y su eventual sanción³⁵².

- La aprobación por parte de las Administraciones públicas de declaraciones de fiestas religiosas como bienes culturales inmateriales deben tener muy presente el principio constitucional de laicidad que deroga la confesionalidad católica. Por lo que deben, en primer lugar, proceder a una clara separación entre la dimensión cultural y la cultural y, por otra, ser escrupulosamente neutrales en esa declaración. Esta neutralidad religiosa implica que dicha declaración sirva para la protección y para la difusión de valores culturales y no para la difusión y protección de dogmas religiosos o para propósitos religiosos como la evangelización. Por lo tanto, se deben excluir los actos religiosos que no sean representación exacta de los acontecimientos históricos que constituyen los elementos del bien cultural inmaterial y, en todo caso, debe ser la propia organización confesional la que solicite la declaración de patrimonio cultural inmaterial. Esta separación es también fundamental para la posible financiación, directa o indirecta, de esos bienes culturales inmateriales. Solamente los elementos seculares, culturales, serán financiados por

³⁵¹ La Ley valenciana 13/2005, de 22 de diciembre, regula el Misterio de Elche. En esta Ley se dice que el Misterio es «la única muestra de teatro religioso medieval». Se indica que el pueblo de Elche es el propietario del Misterio de Elche. El artículo 43 garantiza que la Generalitat Valenciana, el Ayuntamiento de Elche y la Iglesia católica, dentro de sus competencias, el Misterio sea objeto del máximo respeto y que la Iglesia católica preste «la asistencia litúrgica y teológica necesaria para garantizar la finalidad originaria de la representación del Misterio». Finalmente, los artículos 47 y siguientes de esta ley autonómica establece la protección de los símbolos, los derechos de los artistas, de la Basílica de Santa María, de las tradiciones artesanales, de la lengua, ... del Misterio.

³⁵² Vid. ALDANONDO SALAVERRÍA, I. (2020, pp. 605 y ss.) y BENEYTO BERENGUER, R. (2013, pp. 1219 y ss., en especial, p. 1231).

las arcas públicas y las Administraciones públicas no podrán financiar los elementos o actos propiamente religiosos. Y, en todo caso, como ya se había indicado, la financiación pública no es obligatoria cuando no cumple con las normas jurídicas, entre ellas, el principio de laicidad recogido en la Constitución³⁵³. Sobre la actividad de fomento y la financiación pública, volveremos más adelante.

- La jurisprudencia del TC colombiano es rica en matices sobre esta materia pues se ha pronunciado, en varias ocasiones, estableciendo una serie de criterios con el objetivo de garantizar el principio de laicidad. En concreto:
 - Para que el Estado pueda otorgar recursos a ceremonias en donde confluyen aspectos religiosos y culturales e históricos, se debe verificar si el carácter principal de la actividad y la causa protagonista de ésta es de naturaleza secular y no religiosa³⁵⁴.
 - Se establece que asimilar un culto específico al concepto ‘cultural’ plantea serias «dificultades y graves riesgos» porque significa excluir a las minorías, que no hacen parte de esa religión, violando de este modo el principio de igualdad de trato, laicidad, el carácter secular, pluralista y de neutralidad en materia religiosa³⁵⁵.
 - Se debe identificar si una práctica religiosa que se relacionan con aspectos culturales, históricos e inmateriales como la celebración de una semana santa, tiene un contenido de tal magnitud que se pueda determinar que predomina el mantenimiento cultural e histórico, sobre lo religioso. Sobre la constitucionalidad de esta materia la Corte colombiana determinó que, «resulta difícil encontrar un contenido secular identificable y primordial» porque en la promoción de esta actividad y en la protección de los bienes (semana santa) que se utilizan lo que se pretende es fortalecer la fe católica, siendo esto contrario a la naturaleza laica del Estado³⁵⁶.
 - La necesidad de establecer límites a la intervención de las autoridades públicas, en el sentido de que las normas o medidas que se

³⁵³ Vid. STS de 28 de mayo de 2008, sobre Alarde tradicional de Hondarribia, como actividad organizada por una entidad privada.

³⁵⁴ Sentencia del TC colombiano, C-766 de 2010.

³⁵⁵ Sentencia del TC colombiano, C-817 de 2011.

³⁵⁶ Sentencia del TC colombiano, C-224 de 2016, que conoció de la inconstitucionalidad contra el artículo 80 de la Ley 1645 de 2013, «por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa en Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones».

- adopten deben tener un «fin secular, el cual debe cumplir con dos características: (i) debe ser suficientemente identificable; y (ii) debe tener carácter principal, y no solo simplemente accesorio o incidental»³⁵⁷.
- Las normas que declaran un bien cultural inmaterial, a pesar de estén inmersas en un elemento religioso, deben demostrar que su cometido no ha sido privilegiar o promocionar un credo específicamente considerado, por cuanto en esas mismas normas prevalecen otros propósitos –seculares- constitucionalmente relevantes, como fomentar el turismo³⁵⁸; es decir, que dichas normas no pretendía rendir culto ni invitar a la realización de actos o ritos oficiales a una religión específica, sino exclusivamente fomentar el turismo³⁵⁹.
 - El impacto real recae sobre el patrimonio cultural que constituyen las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa. Sin desconocer entonces que la medida de reconocimiento como bien cultural inmaterial puede tener efectos religiosos, su impacto primordial recae sobre el factor cultural de las manifestaciones protegidas³⁶⁰.
 - El deber de fundar las medidas de promoción, difusión, y salvaguarda de tal expresión en un criterio secular preponderante³⁶¹.

Utilizando esta jurisprudencia constitucional algunos ejemplos que hemos descrito en este apartado tendrían que ser declarados inconstitucionales por vulnerar el principio de laicidad.

³⁵⁷ Sentencia del TC colombiano, C-224 de 2016.

³⁵⁸ Sentencia del TC colombiano, C-567 de 2016.

³⁵⁹ Sentencia del TC colombiano, T-139 de 2014.

³⁶⁰ Sentencia del TC colombiano, C-567 de 2016. Esta sentencia, como indica el Voto particular del magistrado JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, supone un punto de inflexión en la doctrina del TC de Colombia en esta materia al separarse de la doctrina anterior. En concreto, escribe:

Por otro lado con relación a los actos culturales, además de los religiosos, tanto en la celebración de la semana santa de Tunja como la de Pamplona y la de Popayán, se trata de fomentar el turismo y la celebración de actos culturales como conciertos de música religiosa, o exposiciones artísticas. Sin embargo, y como quedó dicho con antelación, en estas celebraciones, el aspecto religioso no se puede diferenciar de manera evidente y claro del aspecto cultural e histórico de carácter inmaterial, dando lugar a que lo religioso en este caso no sea meramente anecdótico o accidental.

³⁶¹ Sentencia del TC colombiano, C-033/19.

5.3.6. Las fiestas religiosas de interés turístico

La declaración y reconocimiento de bienes culturales inmateriales, como el caso de las fiestas, tienen una relación directa con el turismo religioso, y en especial, existe una figura que aúna ambos aspectos: las fiestas de interés turístico. Todas las Administraciones Públicas territoriales otorgan la condición de fiesta de interés turístico. La normativa estatal que se recoge en la Orden ICT/851/2019, de 25 de julio, por la que se regula la declaración de fiestas de interés turístico nacional e internacional, no menciona a las fiestas religiosas ni menciona las manifestaciones religiosas ni tampoco entre los criterios para otorgar este reconocimiento se menciona lo religioso³⁶². En cambio, alguna normativa autonómica, aunque incidentalmente, sí menciona a las manifestaciones religiosas. Según esta normativa autonómica estas manifestaciones religiosas en función de su valor cultural pueden obtener la declaración de fiesta de interés turístico³⁶³. En concreto, el Decreto asturiano 33/2003, de declaración de interés turístico, establece que se otorga esta declaración a fiestas, actividades o bienes de interés turístico dentro de los requisitos a cumplir se mencionan el valor sociocultural que incluye que en la celebración estén implicados elementos caracterizados por su valores cultural o social, tales como BIC, manifestaciones religiosas, artísticos-culturales. También el Decreto 39/1998, de 26 de junio, por el que se regula la declaración de Fiestas de Interés Turístico en La Rioja dispone:

Valor cultural. Se requiere que en la celebración esté implicado algún elemento caracterizado por su valor cultural tales como: Manifestaciones religiosas; Manifestaciones artístico-culturales; Manifestaciones gastronómicas típicas; Bienes declarados de interés cultural.

Y, el Decreto gallego 203/1998, de 25 de junio, es casi idéntico al anterior. No obstante, algunas normas vuelven a insistir en el término «religiosidad social»

³⁶² La Resolución de 12 de febrero de 2018 de la Secretaría de Estado de Turismo dice que la apreciación de si una fiesta es religiosa o no es una apreciación subjetiva y, por lo tanto, arbitraria:

En relación con el carácter religioso o no de las fiestas, se trata de una apreciación dotada de subjetividad, y que en cualquier caso no se encuentra recogida como categoría jurídica en la normativa que regula la declaración Interés Turístico Nacional e Internacional. Entendemos que la calificación que realice el destinatario con base en la información que suministramos tendrá igual valor que cualquier calificación que pudiera realizar esta Secretaría de Estado de Turismo, por las razones apuntadas.

³⁶³ Sobre esta materia, vid. VALDES PELAEZ, L.; MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E. (2004, pp. 247 y ss.) y BLANQUER, D. (2004, pp. 381 y ss.).

que es incompatible con el principio de laicidad, como ya hemos puesto de manifiesto³⁶⁴.

Si se observa el calendario turístico se puede apreciar que una parte importante de las fiestas declaradas de interés turístico bien sean internacionales, nacionales, autonómicas, regionales o locales (patronales) son fiestas religiosas³⁶⁵. En todo caso, por el simple hecho de ser una fiesta religiosa no implica que tenga atractivo turístico³⁶⁶. Algunos autores, abiertamente, defienden que esta declaración se debe a la tradición religiosa, a la religiosidad popular y a la mayoría sociológica católica de España; es decir, se argumenta, jurídicamente, que dicha declaración se basa en la confesionalidad sociológica católica olvidando el texto constitucional: «Ninguna confesión (se incluye a la confesión católica) tendrá carácter estatal»³⁶⁷. Las fiestas patronales son un reflejo del principio de confesionalidad, de la unión entre el poder político y el poder religioso³⁶⁸; en consecuencia, una vulneración del principio de separación entre el Estado y las confesiones religiosas. La laicidad como criterio democrático de lo común a todos es parte consustancial e inherente al propio Estado democrático que garantiza la libertad de conciencia y la igualdad. El mantenimiento de estos actos identificativos entre el poder político y la religión católica solamente tienen justificación en un Estado confesional, pero no en el Estado constitucional que deriva del artículo 16 CE. Los actos de los poderes públicos deben tener un contenido integrador de todos los ciudadanos y no decisiones que discriminan (en este caso, por motivos religiosos) de la participación plena de los actos institucionales.

A diferencia de los expedientes de declaración de bienes culturales inmateriales publicados en el BOE, los expedientes administrativos sobre la declaración de

³⁶⁴ Por ejemplo, la Orden de 17 de julio de 2006, por la que se declara Fiesta de Interés Turístico a la Semana Santa de Andalucía, vid. SANCHIS VIDAL, A.; GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2015, p. 45).

³⁶⁵ Vid. LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2020).

³⁶⁶ STSJ de Castilla y León, de 24 de febrero de 2010, la resolución de la Junta de Castilla y León de no declarar fiesta de interés turístico a la Semana Santa de Villafranca del Bierzo, El Tribunal desestima la petición del Ayuntamiento pues «ni desde la óptica de la originalidad de la celebración, al entender que en el práctica totalidad de esta Comunidad se celebra la pasión con elementos similares en su composición, ni desde la perspectiva de la atracción de visitantes de fuera de la región».

³⁶⁷ Vid. BONET NAVARRO, J. (2010, pp. 379 a 436) y REDONDO ANDRÉS, M. J. LANUSSE ALCOVER, M. (2005, p. 3324).

³⁶⁸ ESTEVE SECALL, R. (2002, p. 62).

fiestas de interés turístico nacional o internacional no son nada descriptivos ni en relación a los elementos que incluye dicha fiesta ni existe una motivación jurídica para dicha declaración³⁶⁹. A través de una solicitud realizada a través del Portal de Transparencia, se nos ha enviado, únicamente, dos expedientes con el siguiente contenido:

Expediente «Fiesta de Interés Turístico Nacional» fiesta Semana Santa de Albacete. Resolución de 28 de marzo de 2017, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se concede el título de Fiesta de Interés Turístico Nacional a la fiesta Semana Santa de Albacete. Publicado en: BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2017. Motivos principales por los que se conceden de acuerdo con la orden ITC/1763/2016 de 3 de Mayo:- Los que se indican en el artículo segundo; Raigambre cultural con origen a finales del siglo XVIII; Participación ciudadana con varios desfiles y procesiones en la localidad, que aglutinan a unos 10.000 nazarenos y más de 40 imágenes, y se constata la existencia de peñas y hermandades; Fiesta anual, durante las Semana Santa. Declarada Fiesta de Interés Turístico Regional mediante resolución de la DG de Turismo, Comercio y Artesanía de 17 de octubre de 1997, DOCM 24 de octubre.- Los que se indican en el artículo cuarto. Memoria del expediente de la solicitud, que incluye: Informe de la CA CLM, Solicitud de la Fiesta y Acuerdo Ayto. Albacete. Acciones promocionales (20).

Expediente «Fiesta de Interés Turístico Nacional» fiesta Semana Santa, de Ponferrada (León). Resolución de 17 de marzo de 2015, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se concede el título de Fiesta de Interés Turístico Nacional a la fiesta Semana Santa, de Ponferrada (León). Publicado en: BOE núm. 82, de 6 de abril de 2015. Motivos principales por los que se conceden, de acuerdo con la orden ITC/1763/2016 de 3 de Mayo: - Los que se indican en el artículo segundo. Raigambre cultural con origen a finales del siglo XVI. Participación ciudadana con varios desfiles y procesiones en la localidad, que aglutinan a unos 2.000 nazarenos en la «procesión del encuentro», y se constata la existencia de peñas y hermandades. Fiesta anual, durante las Semana Santa. Declarada Fiesta de Interés Turístico regional de CyL mediante orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, de 21 de septiembre de 1999, BOCyL nº 193 de 5 de octubre. («08 16-BOCyL»)- Los que se indican en el artículo cuarto. Memoria del expediente de la solicitud. Informe de la CA CYL. Acuerdo Ayto. Albacete [sic]. Acciones promocionales (20).

³⁶⁹ Artículo 8 de la ICT/851/2019, de 25 de julio.

Para el resto de fiestas se dice: «Motivos por los que se conceden en la Resolución de la Secretaría de Estado de Turismo:- Los que se indican en la resolución».

En la normativa estatal sobre de declaración de fiestas como fiestas de interés turístico se incluye que es necesario un acuerdo del Pleno del ayuntamiento que en el caso de las fiestas religiosas vulneraría el principio de separación como subprincipio de la laicidad (art. 16. 3 CE)³⁷⁰. En otros casos, los elementos que incluyen las fiestas de interés turísticos son tan extensos y amplios que incluye todo. Por ejemplo, art. 4 de la Orden de 17 de julio de 2006, por la que se declara Fiesta de Interés Turístico a la Semana Santa de Andalucía. Se recoge que:

Se incluyen en la declaración objeto de la presente Orden todas las manifestaciones de naturaleza cultural y de religiosidad popular de la Semana Santa que se celebren en Andalucía y que tengan lugar entre el Viernes de Dolores y el Lunes de Pascua de Resurrección, comprendiendo tanto las manifestaciones procesionales típicas de la Semana de Pasión, como los acontecimientos conmemorativos y festivos asociados a la misma.

Esta falta de motivación y de descripción de los elementos constitutivos de la fiesta de interés turístico es esencial para dos consecuencias que tiene dicha declaración.

Primera: Estas declaraciones implican que las fiestas puedan acceder a la financiación pública. Como se ha indicado, las fiestas de interés turístico son un ejemplo de la actividad administrativa de fomento³⁷¹. Solamente los fines turísticos vinculados a las actividades culturales o actividades seculares (que no discriminan por motivos religiosos) puede tener financiación no así los fines religiosos (actos culturales, actividades religiosas, evangelización, ...). La finalidad

³⁷⁰ Artículo 8 de la Orden ICT/851/2019, de 25 de julio. LÓPEZ BENÍTEZ (2014, pp. 545-546) defiende que los honores de la fiesta turística se otorguen a los municipios pues las fiestas religiosas representan la conciencia colectiva y son como los bienes comunales. El desconocimiento del principio de laicidad, de libertad de conciencia y de igualdad es absoluto en función de lo que llevamos expuesto. Conviene recordar, en este punto, que la Orden de 1964 que establecía este acuerdo plenario si era coherente con el principio de confesionalidad católica. Principio de confesionalidad católica que está derogado desde el 29 de diciembre de 1978.

³⁷¹ LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2014, p. 542) y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2020).

de la declaración de fiesta de interés turístico es atraer a turistas³⁷² y no atraer creyentes a las fiestas religiosas para que acudan a actos religiosos y cumplan con los preceptos religiosos. Sobre la actividad de fomento en relación al turismo religioso, volveremos más adelante.

Segunda: La declaración de la fiesta religiosa como fiesta de interés turístico incluye la protección jurídica de los elementos que han dado lugar a su declaración de fiesta de interés turístico y, por lo tanto, también se puede proceder a su revocación si se incumplen los requisitos que dieron lugar a su otorgamiento³⁷³. Al igual que hemos comentado en relación con los bienes culturales inmateriales, se deben conservar los elementos que configuran dicha fiesta como de interés turístico lo que conlleva, por una parte, en relación con las fiestas religiosas una posible vulneración del principio de autonomía interna pues impide a la confesión religiosa cualquier cambio substancial que afecte a dicha declaración. Sobre el conflicto entre los fines culturales y los fines culturales nos remitimos a lo tratado sobre los bienes culturales materiales. Y, por otra parte, esta declaración podría tender a una desnaturalización de la fiesta para aumentar la afluencia de turistas³⁷⁴.

También, hay que tener presente en este punto el contenido del artículo 10 de la Orden ICT/851/2019, de 25 de julio y lo señalado por BLANQUER (2004, p. 390), sobre la revocación de esta declaración de fiestas de interés turístico, en el sentido de que: «por muy arraigadas que sean algunas costumbres, deben ser eliminadas del ordenamiento jurídico cuando no son más que tradiciones bárbaras, irracionales o contrarias a los principios constitucionales». Uno de esos principios constitucionales es el principio de laicidad. Por lo tanto, es muy importante diferenciar si el ente que organiza la fiesta es el ayuntamiento u otra administración pública, éstas no puede discriminar ni vulnerar el principio de laicidad, pero si es una asociación, entidad privada o una confesión religiosa no queda sometida a esos principios como ha indicado el TS³⁷⁵. En todo caso, si la organización o entidad privada que organiza la fiesta discrimina por algún motivo (sexo, religión, etc.) no podrá obtener financiación pública.

³⁷² LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2014, p. 547) y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2020).

³⁷³ Art. 13 de la Orden ICT/851/2019, de 25 de julio.

³⁷⁴ CÁNOVES VALIENTE, G. (2006, p. 65), MAZÓN, T. (2001, p. 130); LANQUAR, R. (2007).

³⁷⁵ STS de 28 de mayo de 2008, sobre el Alarde tradicional de Hondarribia.

5.3.7. Recursos turísticos de interés religioso

Se ha indicado que dentro de los productos turísticos de contenido religioso se encuentra, entre otros, los siguientes³⁷⁶:

- Camino de Santiago y otros itinerarios culturales como el Legado andalusí.
- Fiestas religiosas como Semana Santa, Misterio de Elche o Corpus Christi.
- Romerías.
- Visitas a catedrales, monasterios y otros bienes culturales de carácter religioso declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO o bienes de interés cultural.
- La ruta mariana.
- Destinos jubilaes, etc.

5.3.7.1. Itinerarios culturales con interés religioso y los años jubilaes

Dentro de estos productos turísticos vamos a detenernos en las rutas o itinerarios culturales. Estos itinerarios culturales han sido certificados por el Consejo de Europa y, entre ellos, destaca el Camino de Santiago. En este punto, el Camino de Santiago vuelve a ser un buen ejemplo para diferenciar entre el ámbito secular (bienes culturales y el interés turístico) y el ámbito religioso (la peregrinación y actos de culto). Sobre estas cuestiones ya hemos hecho referencia en las páginas precedentes en relación a la diferencia entre creyente y turista.

El Camino de Santiago constituye un bien de dominio público de carácter cultural incluido en la categoría de territorio histórico³⁷⁷, como reconoce el artículo 73 y siguientes de la Ley gallega 5/2016, de patrimonio cultural de Galicia. La configuración jurídica del Camino de Santiago como itinerario cultural europeo, desde 1987, determina la realización de tres acciones: la identificación de los caminos; la señalización de los mismos y la restauración del patrimonio arquitectónico y la animación cultural y turística de los caminos de Santiago³⁷⁸. Existe un escrupuloso respeto a la neutralidad religiosa, de tal forma que los

³⁷⁶ CHAMORRO, R. (2015, p. 122).

³⁷⁷ CORRIENTE CÓRDOBA, J. A. (1999).

³⁷⁸ Real Decreto 1293/2007, de 28 de diciembre, por el que se regula el Museo de las Peregrinaciones y de Santiago. Este R. D. indica que la función del Museo es: «Mostrar desde una perspectiva histórica y cultural el fenómeno de las peregrinaciones».

finés y actividades religiosas no forman parte de las acciones incluidas en los itinerarios culturales europeos³⁷⁹.

Un tema directamente relacionado con el Camino de Santiago son los Años Santos, en este caso, el Xacobeo. Al igual que otros años santos que se celebran en España, las Administraciones públicas deben diferenciar claramente entre fines públicos y fines religiosos y, en consecuencia, solamente deben realizar actividades seculares, especialmente, de carácter cultural y turístico, y no pueden incentivar o fomentar de forma directa fines religiosos. En sentido se procedió a la derogación del Decreto de 11 de junio de 1964, sobre el Patronato Nacional de Santiago de Compostela, que tenía entre sus fines promover la ejecución de obras, servicios o instalaciones que sirvan al fomento de los intereses religiosos. La derogación se realizó a través del Real Decreto 260/1991, de 1 de marzo, sobre organización del Real Patronato de la Ciudad de Santiago de Compostela. Este Real Decreto ya no menciona los intereses religiosos ni los fines religiosos. A pesar de esta modificación, todavía se encuentran ejemplos de la vulneración del principio de laicidad. En concreto, en el Plan Estratégico del Xacobeo 2021 elaborado por la Xunta de Galicia se resaltan los fines religiosos. Así se recoge que uno de los fines y objetivos de este Plan estratégico es reforzar los valores espirituales del Camino y preservar su esencia, además, de la puesta en valor de la espiritualidad y la religiosidad de la peregrinación, incentivando la presencia en la programación del Xacobeo de proyectos que se impliquen con los valores del Camino y resaltando, finalmente, la excepcionalidad que supone la indulgencia plenaria desde el punto de vista religioso que facilita la llegada de más peregrinos y peregrinas en el Año Santo.

Este Plan de la Xunta de Galicia contrasta como las funciones que tiene el Consejo Jacobeo. El Consejo Jacobeo establece un marco general de cooperación entre la Administración General del Estado, las Administraciones Públicas de las ocho Comunidades Autónomas, por cuyo territorio transcurre el Camino, y los agentes del sector privado que participan en este acontecimiento. El Real Decreto 1431/2009, de 11 de septiembre, regula que las funciones de este Consejo Jacobeo, donde no se encuentran el fomento de actividades religiosas como ocurre en el Plan de la Xunta. En concreto, son:

³⁷⁹ Vid. Resolución CM/Res (2013) 67 del Consejo de Europa, sobre: «revising the rules for the award of the 'Cultural Route of the Council of Europe' certification», adoptada por el Comité de Ministro el 18 de diciembre de 2013.

- a. Actuaciones para la delimitación, señalización, trazado y mantenimiento del Camino de Santiago en todos sus ramales históricos.
- b. Actuaciones para la rehabilitación y conservación de los bienes vinculados al patrimonio histórico-cultural del Camino de Santiago.
- c. Actividades para la promoción del Camino de Santiago y su difusión cultural y turística, nacional e internacional, con especial atención a las de asistencia al peregrino.
- d. Actuaciones específicas en relación con la celebración de los Años Jacobeos. Las actividades se circunscriben al ámbito de promoción del turismo, culturales y académicas³⁸⁰.
- e. Actuaciones para la mejora paisajística y medioambiental del entorno del Camino.

El Plan de dinamización cultural recoge todo tipo de acontecimientos artísticos, culturales y deportivos, así como las actuaciones de investigación que se realizan en el marco de la celebración del Año Santo Jacobeo y la mejora de las infraestructuras necesarias para ello. Este programa de actuaciones recoge entre otras:

- La recuperación de la cultura relacionada con el Camino de Santiago.
- El fomento y la difusión de la investigación sobre la temática Jacobea: estudios, recuperación e inventario del patrimonio documental, inventario de los recursos artísticos, culturales o turísticos; bibliografías; cartografías; aplicaciones informáticas asociadas a los recursos turísticos, artísticos o culturales.
- La creación, producción y exhibición de espectáculos teatrales, musicales, de danza y audiovisuales, relacionados con el acontecimiento, así como la mejora de las infraestructuras culturales vinculadas a ellos.
- La organización y producción de exhibiciones y congresos, de material gráfico y audiovisual con ellos relacionados, así como la edición de catálogos; todo ello referido o relacionado con el Año Santo Jacobeo.
- La creación de un Plan de dinamización turística y de acogida al visitante.

³⁸⁰ CONSEJO JACOBEO, vid. <https://consejojacobeo21.es/agenda/>

En España se celebran otros años jubilaires, como el año jubilar lebaniego³⁸¹. Este año santo, el próximo se celebrará en 2023, es promocionado por el Gobierno de Cantabria a través de una Sociedad Gestora. Dentro de las funciones de esta Sociedad Gestora se encuentran llevar a cabo actividades culturales y de promoción turística de este año jubilar. No obstante, en la página web se anima a que se consiga la indulgencia plenaria mediante el rezo, la confesión y la misa. Funciones religiosas alejadas del cumplimiento y respeto del principio constitucional de laicidad. También mencionamos el año santo de Caravaca de la Cruz (Murcia), el próximo se celebrará en 2024, donde se recoge la promoción de los actos religiosos (misas, bendición y procesión) por parte de las Administraciones Públicas³⁸².

La inclusión de actos religiosos promocionados por las Administraciones públicas vulnera directamente el principio de laicidad como llevamos exponiendo en las páginas precedentes. Las actividades de las Administraciones públicas deben destinarse a actividades de promoción turística y culturales como hace, por ejemplo, el Consejo Jacobeo.

Por otra parte, existen otros itinerarios y rutas culturales que tienen una relación directa con el turismo religioso como turismo cultural. Sin intención de ser exhaustivos mencionamos:

- La red juderías de España, caminos de Sefarad. Esta red es una asociación constituida por municipios que poseen patrimonio histórico, artístico, y cultural, vinculado directamente con la herencia de las Comunidades judías que los habitaron. Esta red está integrada en la Ruta europea de la herencia judía que es un itinerario cultural del Consejo de Europa y que fue certificado en 2004.
- El Legado andalusí. Es una fundación cultural pública de la Junta de Andalucía, que se creó en 1999, y que tiene como objetivo, entre otros, la difusión del patrimonio cultural del período hispano-musulmán. Dentro del Legado andalusí se incluyen una serie de rutas culturales que ha obtenido la consideración de «Itinerario cultural del Consejo de Europa» en 1997. Dentro de estas rutas, destaca la visita a La Alhambra en Gra-

³⁸¹ GIL DE ARRIBA, G. (2006, pp. 77-102).

³⁸² GARCÍA FERNÁNDEZ, J. F. (2011, pp. 81 y ss.) y, CEBRIÁN ABELLÁN, A. (2004, pp. 7-25).

nada. Este impresionante monumento da a conocer diversos aspectos sobre el Islam y la cultura islámica y la presencia musulmana en la Península Ibérica³⁸³.

- La red de cementerios³⁸⁴, que incluye más de una veintena de cementerios que han sido declarados bienes de interés cultural y, además, se incluyen dentro de la Ruta Europea de Cementerios, certificada por el Consejo de Europa en 2010.
- Rutas de los templos. Se está ofertando la visita cultural a lugares de culto como productos turísticos. Se pueden citar como ejemplos: la ruta de los templos en Melilla³⁸⁵ (visita a los lugares de culto de cuatro religiones; en concreto, a las iglesias, mezquitas, templo hindú y sinagoga) y la ruta de los tres templos en el País Vasco (los santuarios guipuzcoanos: La Antigua de Zumarraga, Loiola³⁸⁶ y Arantzazu).
- La ruta del Grial³⁸⁷. La Asociación Cultural Camino del Grial tiene como objetivo dar visibilidad al compromiso de participación de los municipios comprometidos a poner en valor experiencias relativas de turismo cultural, basadas en el pasado, presente y futuro del Santo Grial. Esta ruta transnacional, basada en el Proyecto Europeo Cultural y Patrimonial Holy Grail Route, recoge las comunidades autónomas de Aragón y Valencia. En relación a esta última, Valencia celebra a partir del último jueves de octubre de 2020 su segundo Año Jubilar del Santo Cáliz y, en esta ocasión, por primera vez, la celebración se une a la puesta en marcha de la Ruta del Grial. Esta ruta incluye un camino por 10 municipios de la Comunitat Valenciana que tendrá su propia credencial de peregrinación.
- Las rutas de culto mariano: La Ruta Mariana es un itinerario de fe y cultura que une los santuarios del Pilar, Torreciudad, Montserrat, Lourdes y Meritxell, destacados templos marianos ubicados al uno y otro lado de los Pirineos. Este proyecto que tiene un marcado carácter religioso y devocio-

³⁸³ Vid. la Resolución de 2 de agosto de 2007, del Patronato de la Alhambra y el Generalife, por la que se acuerda publicar la normativa de usos turísticos, culturales y científicos del Monumento de la Alhambra y Generalife aprobada por acuerdo del pleno del Patronato de la Alhambra y el Generalife de día 30 de julio de 2007.

³⁸⁴ TARRÉS, S. y MORERAS, J. (2012, pp. 267-283).

³⁸⁵ SARUEL, F. (2018, pp. 273-283).

³⁸⁶ ROMO GUIJARRO, J. A. (2001).

³⁸⁷ MAFÉ, A. (2018, pp. 303-331).

nal³⁸⁸ es financiado por el Gobierno de Aragón, si bien indica que solamente como promoción del turismo cultural³⁸⁹.

- Y, por último, las rutas de la red monástica, en concreto: la ruta europea de las abadías cistercienses³⁹⁰; ruta de los sitios cluniacenses en Europa³⁹¹; rutas románicas del patrimonio europeo³⁹², donde se incluyen bienes culturales españoles.

Dentro de otros recursos turísticos que tienen relevancia por su dimensión religiosa nos detenemos en el estudio de dos: las exposiciones de arte sacro y los museos religiosos.

5.3.7.2. Exposiciones de arte sacro. Las edades del hombre

Las Edades del Hombre es una exposición de piezas religiosas pertenecientes a las diócesis de Castilla y León³⁹³. Esta exposición de arte sacro se estructura jurídicamente a través de una Fundación. En los primeros estatutos de la Fundación establecía que su fin promocional era la cultura, si bien se matizaba, con el siguiente fin: «el conservar, investigar y difundir el patrimonio de las once diócesis católicas de Castilla y León, en orden a la evangelización». En los actuales estatutos de 2016 se siguen manteniendo la finalidad cultural y «Los Beneficiarios de la Fundación serán seleccionados con criterios de imparcialidad y no discriminación», sin embargo, ya no aparece la palabra evangelización y el artículo 5 de estos Estatutos recoge una expresión más ambigua como es «finalidades para que dicho patrimonio fue creado».

Las exposiciones de arte sacro, como las Edades del Hombre, son un ejemplo del turismo religioso como turismo cultural. La dimensión cultural del arte religioso no admite dudas y, en consecuencia, el principio de neutralidad religiosa que obliga a las Administraciones públicas a tomar sus decisiones

³⁸⁸ RUTA MARIANA, vid. <https://rutamariana.com/>

³⁸⁹ Por ejemplo, la Orden de 13 de agosto de 2012, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Patronato de Torreciudad, para la realización de actuaciones de promoción del turismo cultural.

³⁹⁰ Es itinerario cultural del Consejo de Europa certificado en 2010.

³⁹¹ Ha sido certificada como ruta cultural del Consejo de Europa en 2005.

³⁹² Es una ruta cultural del Consejo de Europa certificada en 2007.

³⁹³ GARCÍA ZARZA, E. (2002, pp. 23-67).

desde criterios objetivos como son los culturales, independientemente, de que esos criterios los reúna los bienes culturales religiosos. La respuesta contraria supondría una discriminación y la vulneración de la laicidad (neutralidad religiosa que excluye la valoración negativa).

5.3.7.3. Museos religiosos

El artículo 118.3 de la Ley canaria 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, establece que: «En colaboración con las autoridades eclesásticas, podrán crearse museos de arte sacro donde se exhiban objetos artísticos retirados de usos litúrgicos sin llegar a descontextualizar las piezas destinadas a ser objeto de culto religioso o a desvalorizar sus emplazamientos originales». En esta misma idea de colaboración incide la disposición adicional primera de la Ley 5/1996, de 30 de julio, de Museos de la Región de Murcia:

1. Para la aplicación de esta Ley a los museos y colecciones de la Iglesia Católica deberán tenerse en cuenta las disposiciones establecidas en los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede.
2. En particular, y en cuanto afecte al uso religioso de los fondos constitutivos de los museos y colecciones de las entidades eclesásticas y, en su caso, de los edificios que los alberguen, la Administración recabará previamente propuesta de los representantes de la Iglesia Católica de la Región de Murcia para el desarrollo de las normas sobre gestión de museos y colecciones previstas en el título III de esta Ley.
3. Respecto al uso religioso de los fondos de museos y colecciones museográficas de otras confesiones religiosas, la Administración autonómica convendrá con sus titulares lo que en cada caso proceda.

Los museos de la Iglesia católica son de carácter religioso y de titularidad privada³⁹⁴. Si bien, se trataría de museos de arte, de arte religioso, según la clasificación del Consejo Internacional de Museos (ICOM). Estos museos se pueden dividir en los siguientes tipos: diocesanos, catedralicios, parroquiales, monásticos, de cofradías, de instituciones religiosas y de carácter mixto³⁹⁵.

³⁹⁴ ASOCIACIÓN DE MUSEÓLOGOS DE LA IGLESIA EN ESPAÑA. <http://www.museosdelaiglesia.es/museos/>

³⁹⁵ HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, F. (1994, p. 103).

Tanto las exposiciones de arte sacro como los museos de la Iglesia católica son ejemplos de turismo religioso como turismo cultural. Los bienes culturales religiosos que se exponen son recursos turísticos y, por ello, la dimensión cultural de los mismos responde a características neutrales y objetivas incluidas en las normas reguladoras del patrimonio cultural independientemente de su origen o carácter religioso. Por lo tanto, las Administraciones Públicas atiende a esa dimensión cultural no a su dimensión religiosa. No obstante, diferentes documentos de la Iglesia católica sobre los museos eclesiásticos subrayan que dichos museos deben contribuir a la labor evangelizadora de la Iglesia católica³⁹⁶. Las administraciones públicas no pueden contribuir a dicha labor evangelizadora porque supondría una vulneración del principio constitucional de laicidad.

También existen museos religiosos de otras confesiones como, por ejemplo, los museos judíos. En este punto, conviene recordar que la sede del Museo Sefardí de Toledo, la Sinagoga del Tránsito, fue reclamada por la Iglesia católica a través de un proceso de inmatriculación. Sin embargo, el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Toledo rechazó la pretensión de la Parroquia de Santo Tomé de Toledo. Este museo judío es un museo estatal gestionado por la Subdirección General de Museos estatales, cuya misión principal es conservar y transmitir el legado hispanojudío y sefardí como parte fundamental de la historia de España.

5.3.8. La evangelización, turismo religioso y el principio de laicidad. El papel de los guías turísticos

Para la Iglesia católica, los bienes culturales que posee tienen como finalidad la evangelización. Los bienes culturales como lugares de culto (catedrales, iglesias, conventos, monasterios,...) las fiestas religiosas³⁹⁷, los años jubilares³⁹⁸, las peregrinaciones, las procesiones, las romerías, los museos de arte sacro³⁹⁹, etc... son capaces de atraer flujos turísticos. El turismo religioso como turismo cultural, el reclamo de los bienes culturales como recursos turísticos, es aprovechado por la Iglesia católica para difundir sus doctrinas, para la evangelización.

³⁹⁶ COMISIÓN PONTIFICIA PARA LOS BIENES CULTURALES DE LA IGLESIA (2001) y DE LA PEÑA VELASCO, C. (2012, pp. 153-173).

³⁹⁷ CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA (1992).

³⁹⁸ Sobre esta cuestión en Italia; vid. CHIZZONITI, A. G. (1999); BOTTA, R. (2000, pp. 27 y ss.).

³⁹⁹ COMISIÓN PONTIFICIA PARA LOS BIENES CULTURALES DE LA IGLESIA (2001).

El intermediario de difunde ese mensaje evangelizador, en muchos casos, es el guía turístico. Por tal motivo, la Iglesia católica tiene una especial consideración en su formación como agentes evangelizadores⁴⁰⁰. Por tal motivo, se exige un certificado de asistencia a un curso eclesialístico destinado a los agentes de turismo religioso, análogo al que se pide a los profesores de religión⁴⁰¹. CHIZZONITTI (1999, pp.32 y ss.) considera que el guía turístico religioso es quien desarrolla la dimensión confesional del fenómeno turístico.

Frente a esta pretensión evangelizadora de los guías turístico se ha contrapuesto la idea de que los guías turísticos deben ser neutrales. En este sentido se ha escrito⁴⁰²:

En sus explicaciones, el guía ha de permanecer totalmente neutral, detallando los hechos: la emoción se deja a la experiencia de los visitantes. Todo ello requiere una estrecha colaboración entre las diferentes partes que gestionan estos emplazamientos. Es fundamental mostrar respeto por los otros, adquirir nociones históricas y atenerse a las reglas. La segunda parte implicada es la persona que transmite información, el guía formado, que ha de facilitar solamente datos, relatados con empatía y conocimiento. Eso proporcionará a los foráneos la oportunidad de apreciar, comprender y, finalmente, juzgar por sí mismo. En el momento en que la emoción entra en dicha presentación, ambos interlocutores dejan el cerebro y la crítica aparte. Por ello, los guías profesionales del patrimonio religioso deben comprometerse a limitarse permanentemente a los datos. A los turistas les gustará obtener sus propias conclusiones.

Esta idea se completa con el artículo 6.3. del Código ético mundial para el turismo, adoptado por la resolución de la Asamblea General de la OMT, de 1999, que indica:

En cuanto de ellos dependa, los profesionales del turismo contribuirán al pleno desarrollo cultural y espiritual de los turistas y permitirán el ejercicio de sus prácticas religiosas durante los desplazamientos.

⁴⁰⁰ OSTROWSKI, M. (2002).

⁴⁰¹ CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA (2004, pp. 13-17) y <<http://www.museosdelaiglesia.es/documentos/losmuseosdelaiglesia2009.pdf>

⁴⁰² WRESSNIG, F. (2015, p. 67).

Por ello, las visitas guiadas a los bienes culturales religiosos no pueden depender, en exclusiva, de los guías turísticos de la Iglesia católica, sino que dichas visitas guiadas pueden ser llevadas a cabo por cualquier guía turístico oficial, como indica, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 11 de febrero de 2015, sobre los guías turísticos en la catedral de Burgos. Es más, los guías turísticos dependientes de la Iglesia católica deberían identificarse para que el turista conozca desde que perspectiva se va a realizar la visita.

Es legítimo que la Iglesia católica lleve a cabo sus fines, difusión de sus creencias, y que esta labor evangelizadora no solamente se despliegue ante los creyentes católicos sino también ante los turistas y ante la sociedad en general, la laicidad se exige a los poderes públicos no a la sociedad. Lo que se exige a los poderes públicos es que sus actuaciones respondan a fines seculares como los fines culturales o los fines turísticos y no a fines religiosos que no les corresponde desarrollar. En consecuencia, se sigue insistiendo en el concepto de turismo religioso como turismo cultural. Solamente los poderes públicos pueden tomar en consideración la dimensión cultural del turismo religioso. Es decir, lo que tenga que ver con los turistas no con los creyentes. En definitiva, los poderes públicos no pueden ayudar, de forma directa, a los fines religiosos como la evangelización o los actos de culto.

5.3.9. La actividad de fomento: turismo religioso y laicidad

Seguramente la actividad administrativa de fomento es el mejor banco de pruebas para determinar el grado de cumplimiento del principio constitucional de laicidad. Las administraciones públicas deben fomentar los fines públicos o de interés público, pero no los fines religiosos porque estos son fines propios de cada una de las confesiones religiosas. De tal forma que las confesiones religiosas solamente recibirán ayudas públicas cuando lleven a cabo funciones seculares (culturales, por ejemplo). De ahí, que el turismo religioso, desde la perspectiva jurídico estatal, pueda ser entendido, de una única manera, como turismo cultural. El culto y la evangelización no pueden ser fomentados por los poderes públicos. El Derecho comparado es un buen recurso jurídico para recordar con claridad estas ideas y, sobre todo, para comprender el significado del principio constitucional de laicidad. El TS de los Estados Unidos, ha sentenciado que:

Ni un Estado ni el Gobierno Federal puede establecer una iglesia. No pueden aprobar leyes que ayuden a una religión, a todas las religiosas o establezca preferencia de una religión sobre otra. Ni puede forzar ni influir sobre una persona para que permanezca o salga de una iglesia contra su voluntad o forzarla a profesar una creencia o rechazar una creencia de alguna religión. [...] Ningún impuesto, cualquiera que sea su montante, grande o pequeño, puede ser afectado o destinado a apoyar actividades religiosas o instituciones de igual naturaleza, como quiera que éstas se denominen, o bajo la forma que ellas puedan adoptar, para enseñar o practicar la religión. Ni un Estado ni el Gobierno Federal puede, abierta o secretamente, participar en el acrecentamiento de ninguna organización religiosa o grupo religioso y viceversa⁴⁰³.

Y, también, este TS indicó que no se pueden financiar las actividades religiosas si no existen medios efectivos que garanticen que el destino de esas ayudas públicas sea exclusivamente secular o neutral⁴⁰⁴.

Sobre las ayudas públicas al turismo religioso se ha pronunciado expresamente el Consejo de Estado francés, en la sentencia de 15 de febrero de 2013. Esta decisión declara contrarios al artículo 2 de la Ley de separación de 1905 las ayudas de varios municipios a diferentes cofradías católicas para la organización de las *ostensions septennales*⁴⁰⁵. Se trata de procesiones⁴⁰⁶ de las reliquias de los santos que son llevados en sus relicarios y ofrecidas a la veneración de los fieles. Y estas *ostensiones* terminan con la eucaristía. Se trata, sin ningún género de dudas, de actos de culto, que no dejan de perder ese carácter religioso, aunque hayan adquirido un carácter tradicional y popular, que atraen tanto a la población local como a muchos turistas. En consecuencia, la Ley francesa de separación elimina de los presupuestos del Estado, departamentos y municipios todos los gastos relacionados con el ejercicio del culto. De estas disposiciones impugnadas se desprenden que

⁴⁰³ Sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos, caso *Everson v. Board of education* (1947).

⁴⁰⁴ STS de EE. UU., caso *Pearl v. Nyquist* (1973).

⁴⁰⁵ FOREY, E. (2013, pp. 87-111).

⁴⁰⁶ CAA de NANTES, 4ème chambre, 08/06/2018, 17NT02695, Inédit au recueil Lebon. Se solicita que se prohíba cualquier nueva procesión del Domingo de Ramos que no tenga lugar en la nave o en la plaza del edificio religioso. Se dictamina por el Tribunal francés que la negativa del alcalde de la isla de Houat a prohibir la procesión no infringe el artículo 9 del Convenio europeo de Derechos Humanos.

las autoridades locales no pueden brindar ninguna asistencia a un evento donde se desarrolle actividades de culto; que no pueden otorgar subvención a una asociación que tenga actividades religiosas y cuyos fines sea llevar a cabo un proyecto, un evento o una actividad de carácter religioso. En fin, que la prohibición de subsidios para el ejercicio efectivo de un culto como es el caso de estas procesiones católicas no puede asimilarse a una práctica cultural.

Y, por su parte, el TC de Colombia, como ya habíamos mencionado más arriba, se ha pronunciado en esta materia. El TC colombiano dispuso que para que el Estado pueda otorgar recursos a ceremonias en donde confluyen aspectos religiosos y culturales e históricos, se debe verificar si el carácter principal de la actividad y la causa protagonista de ésta es de naturaleza secular y no religiosa⁴⁰⁷. Por su parte, la Sentencia C-224 de 2016 que conoció de la inconstitucionalidad contra el artículo 80 de la Ley 1645 de 2013, «por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa en Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones». En dicha jurisprudencia se dijo que no se le debe permitir al Estado subvencionar o financiar con caudales públicos las actividades religiosas. En este caso se dispuso que se debe identificar si una práctica religiosa que se relacionan con aspectos culturales, históricos e inmateriales como la celebración de una semana santa, tiene un contenido de tal magnitud que se pueda determinar que predomina el mantenimiento cultural e histórico, sobre lo religioso. Lo que se reprocha, en esta sentencia, es el que el Congreso de la República de Colombia haya autorizado a la administración local para asignar recursos públicos con el fin de promover un rito específico y exclusivo de una iglesia –las procesiones de Semana Santa de la religión católica en Pamplona- (artículo 8º). Así las cosas, es evidente que el acto administrativo demandado desconoció los principios de Estado laico, pluralismo religioso, deber de neutralidad e igualdad de todas las confesiones ante la Ley. Si bien, el TC colombiano ha precisado, posteriormente que:

el impacto primordial real recae sobre el patrimonio cultural que constituyen las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán. Lo que se autoriza es la asignación de partidas presupuestales con destino a

⁴⁰⁷ Sentencia C-766 de 2010 del Tribunal Constitucional colombiano.

salvaguardia de ese patrimonio, y no de los motivos religiosos que lo originaron en un pasado remoto, ni de la Iglesia Católica a la cual en otro contexto se adscriben necesaria y exclusivamente las Procesiones. El sacrificio en la neutralidad religiosa es objetivo pero mínimo, toda vez que el fin que se persigue con la medida es secular, como seculares son las motivaciones invocadas en el Congreso y en el presente proceso para instaurarla, y aparte las Procesiones trascienden el ámbito puramente religioso hasta ser relevantes desde el punto de vista cultural, artístico, histórico, económico y turístico⁴⁰⁸.

Siguiendo esta doctrina, en nuestra opinión, las Administraciones públicas deben justificar, exclusivamente, las ayudas públicas en los fines culturales y turísticos a desarrollar. En ningún caso, deben expresamente mencionar que las ayudas públicas van dirigidas a actividades religiosas o actos de culto sino a la dimensión secular de esas actividades. Dicha justificación y motivación jurídica no debe ser nominal sino exhaustiva, indicando pormenorizadamente las actividades culturales o turísticas que son objeto de fomento. Estas últimas actividades turísticas se deben entender en su dimensión de turismo religioso como turismo cultural, no como turismo dirigido a los creyentes. Es importante, volver a insistir, en la diferenciación entre turista y creyente. Las ayudas públicas van destinadas a los turistas no a los creyentes⁴⁰⁹.

En fin, las subvenciones son una técnica de fomento de determinadas actividades consideradas de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público, como indica la Ley 38/2003. Los fines y actividades religiosas no son fines de interés público ni de utilidad pública. La conclusión es obvia no puede ser subvencionadas las actividades religiosas o de culto, pues eso vulnera los principios constitucionales de laicidad, de libertad, de pluralismo y de igualdad.

Sin embargo, seguimos encontrando ejemplos de ayudas directas a actividades religiosas en relación con el turismo religioso, con un desconocimiento jurídico absoluto del contenido mínimo del principio constitucional de lai-

⁴⁰⁸ Sentencia C-109/17 del Tribunal Constitucional de Colombia.

⁴⁰⁹ DAMMACCO, G. (2008, p. 157).

ciudad⁴¹⁰. Tres ejemplos, donde expresamente se financian actos religiosos son:

- Decreto n.º 307/2017, de 20 de diciembre, por el que se regula la concesión de una subvención directa a favor de la Real Ilustre Cofradía de la Santísima y Vera Cruz de Caravaca, para la organización de actos religiosos y culturales con motivo de la celebración del Año Jubilar 2017. El presente Decreto tiene por objeto regular la concesión de una subvención a la Real e Ilustre Cofradía de la Santísima y Vera Cruz de Caravaca, con la finalidad de que ésta pueda organizar actos religiosos y culturales para celebración del año jubilar 2017.
- El acuerdo del Consejo de Gobierno, de fecha 20 de abril de 2018, relativo a bases que rigen la convocatoria del concurso público para la concesión de subvenciones a asociaciones domiciliadas en Melilla para la realización de actividades culturales y festivas de la ciudad autónoma de Melilla, destinadas a la celebración de actividades festivas o religiosas.
- Convocatoria de subvenciones del área de festejos para Semana Santa del Ayuntamiento de Benalmádena para actividades religiosas de Semana Santa. Esta convocatoria es muy similar a la que realizan otros muchos ayuntamientos españoles⁴¹¹.

Por otra parte, las ayudas públicas no solamente son directas sino, también, indirecta a través de exenciones fiscales. De forma general se contempla que aquellas entidades que colaboren con eventos o productos turísticos directamente relacionados con el turismo religioso, y de los que hemos dado cuenta en las páginas precedentes como los Años Jubilares, recibirán incentivos fiscales. Estos incentivos fiscales se encuentran en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, en especial, el artículo 27 de la misma. A título de ejemplo:

⁴¹⁰ Resolución de 13 de diciembre de 2018, del Consorcio de la Ciudad de Cuenca, por la que se aprueban las bases reguladoras de la subvención directa a la Junta de Cofradías de la Semana Santa de Cuenca, en el ejercicio 2018.

⁴¹¹ El Consejo de General de Hermandades y Cofradías de la Ciudad de Sevilla y el Ayuntamiento de la ciudad han rubricado un acuerdo por el que se destinará un millón de euros a fomentar los cultos durante la Semana Santa y se compensará en parte las pérdidas producidas por la suspensión de las procesiones a los diferentes sectores afectados; enero de 2021.

- Disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 sobre beneficios fiscales aplicables al evento «Año Santo Guadalupense 2021».
- Disposición adicional nonagésima quinta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 sobre beneficios fiscales aplicables al evento «Valencia 2020-2021, Año Jubilar. Camino del Santo Cáliz».
- Disposición adicional octogésima séptima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 sobre beneficios fiscales aplicables al Programa «Año Santo Jacobeo 2021»⁴¹².
- Disposición adicional centésima quincuagésima Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 sobre el apoyo a las actividades del Consorcio de Santiago vinculadas al Año Santo Xacobeo 2021 y a la Catedral de Santiago. El Gobierno apoya la labor desarrollada por el Consorcio de Santiago, como órgano instrumental del Real Patronato de la Ciudad de Santiago, en el cumplimiento de sus fines dirigidos a la preservación y revitalización del Patrimonio cultural representado por la Ciudad de Santiago y su Catedral, en sus aspectos histórico-artísticos y arquitectónicos, a la difusión de los valores europeístas y al desarrollo y potenciación de las actividades turísticas y culturales vinculadas al itinerario jacobeo.

Los gastos realizados para estos objetivos se efectuarán de conformidad con lo dispuesto en la citada Ley 49/2002, donde los fines religiosos no figuran entre los que menciona el artículo 3.1 de esta Ley.

Para finalizar este apartado, dos apuntes. Uno, sobre el régimen fiscal de las Hermandades de Sevilla y el pago del IBI. La Sentencia del TSJ Andalucía, de 19 de enero de 2000, deniega la exención del IBI a dichas hermandades. Y, el otro apunte, sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁴¹³ que ha determinado que los establecimientos turísticos de las instituciones ecle-

⁴¹² La Disposición final quinta del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019 de modificación del apartado dos de la disposición adicional octogésima séptima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, para ampliar la duración del apoyo al «Año Santo Jacobeo 2021».

⁴¹³ Casos Pietro Ferracci, de 15 de septiembre de 2016 y Scuola Elementare Maria Montessori, de 6 de noviembre de 2018.

siásticas o religiosas desarrollan actividades económicas y no pueden quedar exentas del pago de impuestos pues eso implica una vulneración del principio de libre competencia.

6. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN. LOS ACUERDOS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS SOBRE TURISMO RELIGIOSO

Este principio cooperación con las confesiones religiosa es un principio derivado de los anteriores principios (libertad, igualdad y laicidad) y aparece formulado en el artículo 16.3. CE, después de proclamar el principio de laicidad. La cooperación estatal a que hace mención este apartado tercero de este artículo constitucional tiene su fundamento en la acción promocional (que no derecho prestacional) de los derechos fundamentales y de la igualdad por parte del Estado social. Por lo tanto, este principio es una proyección del artículo 9.2 CE en este ámbito concreto (hacer real efectiva la libertad y la igualdad), como ha confirmado la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero⁴¹⁴. Perspectiva asistencial o prestacional que exige de los poderes públicos una actitud positiva en este ámbito «conforme a lo que dispone el apartado 3 del mencionado artículo 2 LOLR»⁴¹⁵. Con otras palabras:

La actividad positiva de los poderes públicos no puede comprender todas las manifestaciones de la libertad religiosa, sencillamente porque la libertad religiosa no es un derecho prestacional sino un derecho de libertad que, en ocasiones, incorpora una faceta prestacional. Sin embargo, en nuestra opinión, no es posible sostener que esa faceta prestacional forma parte de su contenido esencial. Como tal derecho de libertad es un derecho de defensa que lo que exige a los poderes públicos es la no intervención, salvo cuando ésta sea necesaria para hacer efectivo el ejercicio del derecho, o para reparar la desigualdad⁴¹⁶.

⁴¹⁴ Textualmente el fundamento jurídico nº 7 de esta Sentencia dice:

- b. el que hunde sus raíces en el art. 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido.

⁴¹⁵ Vid. STC 46/2001, de 15 de febrero, fund. jur. nº 4.

⁴¹⁶ vid. CASTRO JOVER, A. (2003, p. 14).

Con rotundidad, el Tribunal constitucional español se ha manifestado en la STC 47/1985, de 27 de marzo, en relación con esta cuestión: «convirtiendo lo que es y no puede dejar de ser un derecho libertad en un derecho de prestación», (fund. jur. nº 5). El Tribunal Constitucional español (STC 166/1996) distingue entre cooperación obligada y cooperación posible con las confesiones religiosas. El primer tipo, la cooperación obligada o prestacional, es la que los creyentes pueden exigir, a modo de intervención, a los poderes públicos como imprescindible y absolutamente necesaria para hacer real y efectiva la libertad religiosa de todos, no solamente de determinadas confesiones (artículo 9.2 CE) mientras que el segundo tipo, la cooperación posible, es la que contribuye a facilitar el ejercicio de la libertad religiosa. Pero siempre ambos tipos de cooperación (obligada y posible) tienen como límites la igualdad y la laicidad⁴¹⁷. Conviene insistir de nuevo que la cooperación con las confesiones se lleva a cabo para hacer real y efectiva la libertad de conciencia (religiosa o no) de TODOS los ciudadanos en condiciones de igualdad y sin discriminación de ningún tipo. Hacer real y efectiva la libertad y la igualdad religiosa no la religión ni las religiones, ni solamente la libertad religiosa de los creyentes pertenecientes a la confesión mayoritaria.

Quizás la plasmación expresa del principio de cooperación con las confesiones en la Constitución española se deba al hecho de excluir cualquier referencia laicista (o, de laicismo) que evoque el período de la II República española. Tampoco este principio lleva aparejado una valoración positiva de las creencias religiosas pues con ello se vulneraría la neutralidad religiosa. El principio de cooperación tiene su fundamento en la valoración positiva del ejercicio de la libertad e igualdad religiosa pero no en una valoración positiva de la religión o de las religiones. Por lo tanto, el principio de cooperación se refiere a la promoción de la libertad e igualdad religiosa como un deber estatal pero, con carácter general, no se configura como un derecho de prestación⁴¹⁸, quedando excluida toda cooperación que vaya dirigida a la ayuda y promoción de actividades, fines, objetivos religiosos o actos de culto; ya que supondría la vulneración del principio constitucional de laicidad. Una de las posibles manifestaciones de este principio de cooperación se expresa a través de acuerdos de cooperación que, en nuestro ordenamiento jurídico (artículo 7 LOLR), ni son obligados su elaboración por

⁴¹⁷ Cfr. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. (2011, a), pp. 354 y ss.).

⁴¹⁸ Se configura como un deber estatal, pero no es un derecho fundamental atribuido a las confesiones religiosas, vid. STC 93/1983, de 8 de noviembre, fundamento jurídico nº 5.

el Estado ni son la única vía para expresar este principio de cooperación. Se ha señalado que la cooperación se mueve en un delicado equilibrio, porque el Estado no puede comportarse como un Estado confesional o pluriconfesional ni puede tampoco discriminar a sus ciudadanos por motivos religiosos y, además tal cooperación con las confesiones debe hacerse de tal manera que queden salvaguardadas la libertad y la igualdad de los demás grupos religiosos y de los no creyentes (PRIETO SANCHIS, 1991, p. 208).

Por último, se debe plantear que la cooperación con las confesiones religiosas solamente es posible si queda garantizada la libertad de conciencia de todos, porque de otra manera los poderes públicos estarían vulnerando la libertad de conciencia de algún ciudadano y, consecuentemente, el principio de laicidad y de igualdad. Por otra parte, se ha planteado un plus a este principio de cooperación con las confesiones religiosas que implicaría el respeto a los derechos humanos por parte del sujeto que se beneficia de la cooperación estatal⁴¹⁹, entre ellos, el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres.

No se puede justificar en el principio de cooperación con las confesiones que las normas turísticas puedan realizar fines religiosos, por ejemplo, la evangelización, la difusión de creencias religiosas, actos de culto, etc..., a pesar, de que normas turísticas de este tipo siguen, formalmente, vigentes. El principio de cooperación con las confesiones no está configurado para fomentar fines religiosos. Por tal motivo, las normas sobre turismo religioso como turismo cultural deben ser normas neutrales dirigidas al turista no al creyente. La cooperación con las confesiones religiosas que menciona el artículo 16.3. CE iría destinada a los creyentes para hacer real y efectiva la libertad e igualdad religiosa. Dicha cooperación estatal actuaría cuando sea absolutamente necesaria la intervención de los poderes públicos para hacer real y efectiva la libertad e igualdad de la libertad religiosa y para remover los obstáculos que la impida, siempre que no se vulnere el principio constitucional de laicidad. Como hemos indicado, las

⁴¹⁹ Se ha señalado que «el Estado democrático no debería cooperar; excepto en tareas asistenciales siempre que se respeten los derechos humanos de cada persona y el ordenamiento jurídico del Estado» (MARTÍNEZ SAMPERE, E. 2009, p. 172). El Gobierno británico aprobó la estrategia denominada *Prevent*, de junio de 2011, sobre la lucha contra todo tipo de extremismo y terrorismo. Dicho documento expresamente dice que las creencias religiosas legítimas no son rotundas. Por ello, el Gobierno británico no trabajará con organizaciones extremistas que se opongan a los valores de derechos humanos universales, igualdad ante la ley, democracia y plena participación en nuestra sociedad. Si las organizaciones no aceptan estos valores fundamentales, no se colaborará con ellas y no serán financiadas.

procesiones, peregrinaciones, romerías, fiestas religiosas, ... forman parte del contenido de la libertad religiosa; eso no quiere decir que los poderes públicos estén obligados a colaborar para hacer posible el cumplimiento del contenido de la religión, de una o de varias. Estas actividades como hemos expuesto en esta obra no son turismo religioso, en sentido estrictamente jurídico. La cooperación estatal en este ámbito se sitúa en aquella dimensión de los poderes públicos que va más allá de la inmunidad de coacción; es decir, los poderes públicos deben facilitar espacios públicos para que se desarrollen esas actividades religiosas, así como disponer que los cuerpos y fuerzas de seguridad garanticen el pacífico desarrollo de las mismas. No obstante, advertir que estas actividades religiosas no se encuentran entre los supuestos de cooperación obligatoria (art. 3.2. LOLR). Además, como indica DAMMACCO (2008, p. 147 y ss.), solamente se puede cooperar cuando se produce una separación entre la función cultural y la función religiosa, cuando se separa el creyente del turista. Las Administraciones públicas solamente pueden cooperar en la dimensión secular (cultura, turismo, libertad e igualdad) pero no pueden cooperar para llevar a cabo funciones religiosas.

Las Administraciones públicas han llegado a acuerdos con las confesiones religiosas sobre turismo religioso⁴²⁰. A título de ejemplo, citamos:

- Los acuerdos de la Ciudad Autónoma de Melilla sobre la ruta de los templos⁴²¹. Estos acuerdos de colaboración fueron suscritos entre el Patronato de Turismo de Melilla y la Comunidad israelita de Melilla, el 1 de marzo de 2006; con el Consejo religioso musulmán, el 7 de junio de 2006; con mezquita Zawia Alaouia y con la Comunidad hindú de Melilla, estos dos últimos tienen fecha de 19 de septiembre de 2007. En estos acuerdos se regula la puesta en marcha de un nuevo producto turístico, consistente en un recorrido religioso por los templos de culto de las distintas comunidades que conviven en la Ciudad (iglesias, mezquitas, templo hindú y sinagoga) y se pone en valor el patrimonio cultural y religioso de la Ciudad Autónoma de Melilla. En estos acuerdos se aumenta los días previstos de visita y se establecen en cinco días por semana para facilitar el turismo.

⁴²⁰ Sobre los acuerdos en Italia en materia de turismo religioso, vid. CHIZZONITI, A. y GIANFREDA, A. (2020).

⁴²¹ Vid. apartado 5.7.3.1. de la Parte II de esta obra.

- Convenio sobre turismo religioso entre Cantabria y la diócesis de Santander, de 2012, para acoger visitas guiadas en 40 iglesias y monasterios del patrimonio cultural situado en Cantabria. En este convenio se contempla la contratación de 39 guías. Estos guías deben explicar las características de los templos «desde sus vivencias de fe, y así resulte también una ilustración catequética para el visitante». La cantidad destinada es de 120.000 euros. La contratación de estos guías turística con esa misión de evangelización vulnera el principio de laicidad como hemos puesto de manifiesto en las páginas precedentes.
- Convenio suscrito entre el ayuntamiento de Orihuela y la junta mayor de cofradías, hermandades y mayordomías de la semana santa de Orihuela, para la realización de esta actividad histórica y cultural que conlleva un gasto necesario para la divulgación de la cultura en nuestro municipio, cuyo coste no puede ser asumido íntegramente por Junta Mayor de Cofradías, Hermandades y Mayordomías de la Semana Santa de Orihuela.
- Convenio de colaboración entre el Excmo. ayuntamiento de Orihuela y el obispado de la diócesis Orihuela-Alicante, relativo al mantenimiento del museo diocesano de arte sacro con el objetivo de fomentar el turismo cultural.
- Convenios de colaboración entre el ayuntamiento de Orihuela y la iglesia de S. Justa, iglesia de Santiago y santuario de Ntra. Sra. Monserrate para realizar actividades culturales y visitas turísticas a los templos. La concejala de Cultura considera de gran interés colaborar con los citados templos mediante la organización de actividades municipales de carácter cultural y la concertación de visitas guiadas con el fin de atender la demanda de grupos de visitantes y turistas en general y de este modo promocionar el patrimonio monumental de la ciudad.
- Convenio de colaboración entre el Arzobispado de Mérida-Badajoz, el Excmo. Ayuntamiento de Mérida y el consorcio ciudad monumental histórico-artística y arqueológica de Mérida para la realización de visitas a las iglesias de Santa Eulalia y Santa María de Mérida, de 13 de marzo de 2019 para relanzar el turismo religioso y facilitar la apertura de los templos católicos para realizar visitas turísticas.

¿Realmente estos acuerdos entre las Administraciones públicas y la Iglesia católica son acuerdos que tienen su fundamento en el principio de cooperación con las confesiones que reconoce el apartado 3 del art. 16 CE? Como

indica LLAMAZARES (2011, a), p. 355) nos encontramos en estos acuerdos ante el supuesto que son las confesiones religiosas las que cooperan con las Administraciones Públicas; es decir, el sentido inverso que menciona el artículo 16.3. CE que se refiere a la cooperación del Estado con las confesiones. El Estado deben prestar cooperación y colaboración con cualquier entidad, también con las confesiones religiosas, que colabore en la realización de fines públicos, si el Estado no lo hace y excluye a las confesiones religiosas de esta cooperación para llevar a cabo fines públicos se estaría discriminando por motivos religiosos.

Por lo tanto, estos ejemplos de acuerdos se derivan de la colaboración de las administraciones públicas con los particulares para llevar a cabo fines públicos como el turismo cultural o el turismo religioso, excepto el Acuerdo con el Gobierno de Cantabria que vulnera, claramente, el principio de laicidad pues la Administración autonómica colabora para llevar a cabo funciones religiosas. Esta colaboración o cooperación se realiza a través de acuerdos o convenios de colaboración. Estos acuerdos se encuadran en el art. 6.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. En esta norma se excluye del ámbito de aplicación de la mencionada Ley «los convenios de colaboración» celebrados entre las Administraciones Públicas y las personas privadas. Como ha señalado el Tribunal Supremo no existe una definición legal de los «convenios de colaboración» ni tampoco existe un concepto doctrinal exacto y unánime sobre la naturaleza jurídica de los mismos. Estos convenios de colaboración reúnen las siguientes características que debemos tener presente para dar respuesta a la naturaleza jurídica de los acuerdos que venimos analizados:

- No son contratos administrativos, pues están excluidos de la Ley de Contratos del Sector Público. Y, como se ha puesto de manifiesto: «la actividad desarrollada no es ni desde el punto de vista de su titularidad ni de su contenido un servicio o una competencia administrativa»⁴²², pero sí deben responder a un interés público o a un fin de utilidad pública⁴²³.

⁴²² BASSOLS COMA, M. (1977, p. 92-93); ÁVILA ORIVÁ, J. L. (2002, p. 201-203).

⁴²³ En nuestro ordenamiento jurídico diferentes son las leyes que hacen una enumeración de estos

- Los convenios de colaboración buscan precisamente la colaboración de los administrados afectados, encuadrándose en lo que se ha venido a denominar «Administración concertada»⁴²⁴.
- La Administración busca la colaboración de los administrados para la consecución de un fin público⁴²⁵. Fin público que es el turismo religioso como turismo cultural. Y, en el caso del Convenio del Gobierno de Cantabria vulneraría el ordenamiento jurídico pues la colaboración no es para llevar a cabo un fin público sino un fin religioso, la evangelización.

El artículo 6.2 de la Ley 9/2017, de contratos del sector público establece que:

Estarán también excluidos del ámbito de la presente Ley los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales

En conclusión, los convenios de colaboración tendrán como régimen de aplicación sus propias normas específicas y especiales ajenas a la legislación de contratos administrativos, si bien deben responder a una finalidad de carácter público o la satisfacción de un interés público (ÁVILA ORIVÁ, 2002, pp. 201-203) pero nunca llevar a cabo fines religiosos.

Cuando se celebra un convenio de colaboración entre una Administración Pública y personas físicas o jurídico-privadas lo que se pretende, en realidad, con su utilización es eludir la normativa general de contratación pública o la normativa general sobre otorgamiento de ayudas públicas o subvenciones. Es decir, lo que se pretende evitar son los principios de concurrencia pública, de objetividad, de igualdad y de no discriminación que confiere la normativa general y, también, el principio constitucional de laicidad.

La conclusión final de esta obra es que, jurídicamente hablando, el turismo religioso solamente puede ser turismo cultural. Si no es así, se estaría vulne-

fines de interés público, por ejemplo, artículo 3 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre (modificado por Ley 14/2011); artículo 3 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre y, artículo 32. 1.a) de la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

⁴²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2004, p. 107).

⁴²⁵ ÁVILA ORIVÁ, J. L. (2002, p. 200).

rando el principio de igualdad en la libertad de conciencia y su garantía que es el principio de laicidad. Por eso, las normas de turismo religioso solamente tienen encaje jurídico dentro de la normativa sobre turismo cultural descrita en la Parte I de esta obra.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEDO PENCO, Á. y PERALTA CARRASCO, M. (2016). *El régimen jurídico del patrimonio cultural*, Dykinson.
- ALDANONDO SALAVERRÍA, I. (2020). Régimen jurídico del patrimonio cultural de las confesiones religiosas. En *Derecho y religión* (pp. 605 y ss). EDISOFER.
- ALEGRE ÁVILA, J. M. (2000). El patrimonio histórico español: régimen jurídico de la propiedad histórica. *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 25, mayo-agosto, 179-221.
- ALONSO IBAÑEZ, M^a R. (1992). *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas.
- ARAGÓN REYES, M. (1995). Principios constitucionales. En *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, (pp. 5091-5095). Civitas.
- ASOCIACIÓN DE MUSEÓLOGOS DE LA IGLESIA EN ESPAÑA. Recuperado de <http://www.museosdelaiglesia.es/museos/>
- AUCORT, R. (1990). Pèlgrins, touristes ou touristes religieux?. *Espaces*, 102.
- ÁVILA ORIVÁ, J. L. (2002). *Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Civitas.
- BALIBAR, E. (2010) *La proposition de l'égaliberté*. PUF.
- BARRANCO VELA, R. (2004). El ámbito jurídico-administrativo del Derecho de la Cultura. Una reflexión sobre la intervención de la Administración pública en el ámbito cultural. En *Derecho Constitucional y Cultura*, Tecnos.
- BARRERO ORTEGA, A. (2009). Apuntes críticos a la implementación legislativa de la dimensión social de la libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español. En *La libertad religiosa en el Estado social*. Tirant lo Blanch.
- BASSOLS COMA, M. (1977). Consideraciones sobre los convenios de colaboración entre la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público. *Revista de Administración Pública*, nº 82.
- BELADÍEZ, ROJO, M. (1994). *Los principios jurídicos*, Tecnos.
- BELLINI, P. (1978). *Come nasce una 'res mixta': la tutela del patrimonio artistico nelle bozze del nuovo concordato*, il Mulino.
- BENEYTO BERENGUER, R. (2013). La declaración de Bien de Interés Cultural Inmaterial a favor del Corpus Christi en Valencia. En *Religión, matrimonio y Derecho ante el siglo XXI: Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls* (coord. por Javier Martínez-Torrón, Silvia Meseguer Velasco, Rafael Palomino Lozano). Vol. 1. (pp. 1215-1236). Iustel.

- BENSUSAN MARTÍN, M. P. (2001). Turismo y patrimonio cultural. *Documentación Administrativa*, nº 259-260, enero-agosto.
- (2012) El turismo religioso: régimen jurídico-administrativo. Especial consideración de factores artísticos-culturales, urbanísticos y medioambientales. *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 276, septiembre-octubre.
- BERLINGÒ, S. (1998). La prospettiva di un'intesa con islam in Italia. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, pp. 643-689.
- BLANQUER, D. (1999). *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch.
- (2004) Las fiestas populares: recurso turístico y valor cultural. En *Turismo cultural y urbano*, Tirant lo Blanch.
- BONET NAVARRO, J. (2010). El turismo religioso y el patrimonio religioso inmaterial. aproximación al estudio de su presencia en la legislación española. En RAMÍREZ NAVALÓN, R. M. (Coordinadora), *Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, (pp. 379 a 436). Ed. Tirant lo Blanch.
- BOTTA, R. (2000). Il giubileo della chiesa cattolica: profili ecclesiasticisti e canonistici. *Il Diritto ecclesiastico*. 27-63.
- BOUZZA ARIÑO, O. (2009). El Turismo. En *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, *Los sectores regulados*, vol. II.
- CÁNOVES VALIENTE, G. (2006). Turismo religioso en Montserrat: montaña de fe, montaña de turismo. *Cuadernos de Turismo*, 18, pp. 63-76.
- CARBALLEIRA RIVERA, M. T. (1993). La cooperación interadministrativa en la Ley de Bases del Régimen Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 257. 45-76.
- CÁRCEL ORTÍ, V. (1994). *Actas de las conferencias de metropolitanos españoles (1921-1965)*, BAC.
- CASTRO JOVER, A. (1988). La incidencia del artículo 28 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en la libertad religiosa. *Revista de Administración Pública*, nº 117.
- (2003). Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 3.
- CATÓLICO ACTIVO. Recuperado de <https://catolicoactivo.com/retiros-espirituales-y-hospederias-monasticas/>
- CEBRÍAN ABELLÁN, A. (2004). Políticas institucionales y turismo cultural. El ejemplo de la Comunidad de Murcia. *Cuadernos de Turismo*, 13, 7-25.
- CENTRO DOCUMENTAL DE LA MEMORIA HISTÓRICA - LOGIA MASÓNICA. Recuperado de <https://www.turismocastillayleon.com/es/arte-cultura-patrimonio/museos/centro-documental-memoria-historica-logia-masonica>

- CHAMORRO, R. (2015). La estrategia de Turespaña en turismo religioso. En *I Congreso Internacional Patrimonio religioso y turismo: tipos, tendencias y desafíos*. Organización Mundial del Turismo (OMT).
- CHIZZONITI, A. G. (1999, a). Gli itinerari turistico-religioso giubiliari tra turismo e cultura, *AEDON*, *Rivista di arti e diritto on line*, nº 1.
- (1999, b). Il turismo religioso tra normativa statale e regionale. En *Codice del Turismo Religioso*. Giuffrè.
 - y GIANFREDA, A. (2020). Il turismo religioso: nuove dimensioni per la valorizzazione del patrimonio culturale, *AEDON, Rivista di arti e diritto on line*, nº 2, 1127-1345.
- COMISIÓN PONTIFICIA PARA LOS BIENES CULTURALES DE LA IGLESIA (2001). Carta circular sobre la función pastoral de los museos eclesiásticos.
- CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA (1992). *Instrucción pastoral sobre el sentido evangelizador del domingo y de las fiestas*.
- (2004). Los Museos de la Iglesia. principios y sugerencias para su estructura y funcionamiento. *Patrimonio cultural: Documentación, estudios, información*, 39. 13-17. Recuperado de <http://www.museosdelaiglesia.es/documentos/losmuseosdelaiglesia2009.pdf>
 - (2017). *Turismo y religión. Aproximación histórica y evaluación del impacto económico del turismo religioso*. Recuperado de <http://evangelizacionvalencia.org/wp-content/uploads/2017/06/4.-RafaelEsteve2008.pdf>
- CONFERENCIA EPISCOPAL ITALIANA (2012). Nota del Consejo Episcopal Permanente de la Conferencia Episcopal italiana sobre el acceso a las iglesias.
- CONSEJO JACOBEO. Recuperado de <https://consejojacobeo21.es/agenda/>
- CONTRERAS MAZARÍO, J. M. (2000). La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la Ley orgánica de libertad religiosa, *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, nº 0, 148 y ss.
- y CELADOR ANGÓN, Ó. (2007). *Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas*. Documentos de trabajo, n.º 124, Fundación Alternativas
 - (2011) *Marco Jurídico del factor religioso en España*. Observatorio del Pluralismo religioso en España.
- CORCHERO, M. (2008). *Derecho del turismo. Conceptos fundamentales*. Iustel.
- CÓRDOBA, P. (1989). Religiosidad popular: arqueología de una noción polémica. En *La religiosidad popular. Vol. I. Antropología e historia*. Editorial Anthropos.
- CORRIENTE CÓRDOBA, J. A. (1999). *Protección jurídica del Camino de Santiago: normativa internacional e interna española*. Ministerio de Educación y Cultura.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1990). La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación. En *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial* (Coordinador CANO BUESO). Parlamento de Andalucía-Tecnos.

- CSAPÓ, J. (2012). The role and importance of cultural tourism in modern tourism industry. En KASIMOGLU, M. y AYDIN, H. (Eds.). *Strategies for Tourism Industry – Micro and Macro Perspectives* (pp. 201-232). En Tech Open Access Publisher.
- DAMMACCO, G. (2008). I santuari. En *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiosi*. Vita e Pensiero.
- DATZIRA-MASIP, J. (2006). Cultural heritage tourism – opportunities for product development: the Barcelona case. *Tourism Review*, Vol. 61, No. 1. 13-20.
- DE LA PEÑA VELASCO, C. (2012). El patrimonio inmaterial. Oportunidades tangibles para el desarrollo expositivo de los museos catedralicios. *Instituciones*, nº 11, pp. 153-173.
- DESCALZO GONZÁLEZ, A. (2009). Museos, archivos, libros y bibliotecas. En *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VIII, *Los sectores regulados*, vol. II.
- DIN, K. (1989). Islam and tourism: Patterns, issues and options. *Annals of Tourism Research*, 16, pp. 542–563.
- DIÓCESIS DE ORIHUELA-ALICANTE (2016). *Religiosidad popular y Evangelización*. Orientaciones Pastorales de los obispos de la Provincia Eclesiástica Valentina.
- DOMENE VERDU, J. F. (2018). *Las fiestas de Moros y Cristianos de Villena*, tesis doctoral.
- DOMÍNGUEZ LUÍS, J. A. (1993). Cooperación interterritorial en el ámbito del procedimiento administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 72.
- DURÁN-SÁNCHEZ, A.; ÁLVAREZ-GARCÍA, J.; RÍO-RAMA, M. C. del; OLIVEIRA, C. (2018). Religious Tourism and Pilgrimage, *Religions*, nº 9.
- ELLERT, G., SCHAFMEISTER, G., WAWRZINEK, D. y GASSNER, H. (2015). ‘Expect the unexpected’: new perspectives on uncertainty management and value logics in event management. *International Journal of Event and Festival Management*, Vol. 6. No. 1, 54-72.
- ESTEVE SECALL, R. (2002). *Turismo y religión. Aproximación a la historia del turismo religioso*. Universidad de Málaga.
- (2008). Aproximación histórica al fenómeno del turismo religioso. Sus consecuencias económicas. Ponencia pronunciada en las *Jornadas Nacionales de Pastoral de Turismo, dedicadas a El turismo religioso. Su necesaria conceptualización*, celebradas en Ávila, del 11 al 13 de noviembre de 2008, organizadas por el Departamento de Pastoral de Turismo, Santuarios y Peregrinaciones de la Conferencia Episcopal Española.
- FELICIANI, G. (2000). Il turismo religioso e l’evento Giubileo nelle intese tra regioni e conferenze episcopali. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*. 2, pp. 403 ss..
- (2008). Le chiese nel quadro della tutela del patrimonio culturale. En *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiosi*. Vita e Pensiero.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2016). *Derecho Administrativo del turismo*, Marcial Pons, 7ª edición.
- FERNÁNDEZ-CORONADO, A. (2004). *El proceso de secularización del matrimonio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- FOREY, E. (2013). L'interdiction de financer les cultes dans la jurisprudence administrative, *Société, droit et religion*. 1 Número 3, pp. 87-111.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983). El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones. *Revista de Administración Pública*, nº 100-102.
- (2004). Artículo 3. en *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Civitas. 2ª ed..
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. F. (2015). Caravaca de la Cruz (Murcia), patrimonio religioso. En *I Congreso Internacional Patrimonio religioso y turismo: tipos, tendencias y desafíos*. Organización Mundial del Turismo (OMT).
- GARCÍA GARCÍA, R. (2018). El desarrollo de órganos administrativos de cogestión para la defensa y promoción del Patrimonio histórico, artístico y cultural de titularidad de la Iglesia Católica en las Comunidades Autónomas. En *Patrimonio histórico-artístico de la Iglesia católica. Régimen jurídico de su gestión y tutela*, dirigido por M. J. ROCA y M. O. GODOY, pp. 453-518.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (2007). Entidades de planificación y gestión turística a escala local. El caso de las ciudades patrimonio de la humanidad de España. *Cuadernos de Turismo*, nº 20, pp. 79-102.
- GARCÍA PELAYO, M. (1991). Sobre la sacralización del Estado. En *Obras Completas*, II, Centro de Estudios Constitucionales.
- GARCÍA ZARZA, E. (2002). El turismo cultural en Castilla y León. El caso singular de las Edades del Hombre, *Cuadernos de Turismo*, 10, pp. 23-67.
- GARCÍA-PARDO, D. (2004). Descanso semanal y festividades religiosas islámicas. En *Musulmanes en España*, Trotta, pp. 191 y ss.
- GETZ, D. (2005). *Event Management and Event Tourism*, 2nd ed., Cognizant Communication.
- (2008). Event tourism: definition, evolution, and research, *Tourism Management*. Vol. 29, No. 3, pp. 403-428.
- GIL DE ARRIBA, C. (2006): Turismo religioso y el valor sagrado de los lugares: simbología identitaria y patrimonialización del monasterio de santo Toribio de Liébana (Cantabria). *Cuadernos de Turismo*, 18, 77-102.
- GISBERT I GRACIA, V. (2010). *Ni Moras ni Cristianas: género y poder en la Fiestas de Moros y Cristianos de Alcoi*; Universidad de Granada.
- GODOY VAZQUEZ, O. (2019). Incidencia de las 'Líneas orientativas para la gestión de los bienes en los Institutos de Vida Consagrada y en las Sociedades de Vida Apostó-

- lica', en la ejecución del Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos. Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, pp. 533-570.
- GRABURN, N. H. H. (1977). *Tourism: The sacred Journey*. En V. Smith (Ed.). *Hosts and Guests*. University of Pennsylvania, Philadelphia.
- GRIFFIN, K. y RAJ, R. (2017). The Importance of Religious Tourism and Pilgrimage: reflecting on definitions, motives and Data. *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*. Vol. 5.
- HAMILTON, J.R., TEE, S. y PRIDEAUX, M.C. (2015). Inbound event tourism attendees: a group qualities values approach at destination. *The TQM Journal*, Vol. 27 No. 2, pp. 197-212.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, F. (1994). *Manual de Museología*. Síntesis.
- IANNARIO, M. (2004). *Turismo Religioso*. En *Nuovi turismi e politiche di gestione della destinazione*, a cura di F. Bencardino e G. Marotta, Pubblicazioni DASES, Franco Angeli editore.
- INSTITUTO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE ESPAÑA, DEL MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE (2019). *Análisis de la participación de las mujeres en el patrimonio cultural inmaterial: situación actual, experiencias y perspectivas de futuro*.
- JACKOWSKI, A. (2000). *Religious Tourism*, Instytut Geografii Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- JACKSON, R.H. y HUDMAN, L. (1995). Pilgrimage tourism and English cathedrals: The role of religion in travel. *Tourist Review*, 50 (4), pp. 40-48.
- JONGMEEWASIN, S. (2021) Religious Tourism, Pilgrimage, and Cultural Tourism. Recuperado de https://www.academia.edu/12252237/Religious_Tourism_Pilgrimage_and_Cultural_Tourism;
- KOO, C., CHUNG, N., KIM, D.J. y HLEE, S. (2016). The impact of destination websites and cultural exposure: a comparison study of experienced and inexperienced travelers. *International Journal of Tourism Cities*. Vol. 2 No. 1, pp. 1-16.
- KRUKOWSKI, J. (1995). Comentario al canon 1221. En *Comentario Exegético al Código de Derecho Canónico*, vol. III. EUNSA.
- LANQUAR, R. (2007). La nueva dinámica del turismo religioso y espiritual. Resumen del Informe General de la OMT (Organización Mundial del Turismo).
- LAVARINI, R. (1997). *Il pellegrinaggio cristiano*, Marietti.
- LAVILLA RUBIRA, J.J. (1995). Coordinación. En *Enciclopedia Jurídica Básica*. Civitas. Vol. 1, pp. 1726 y ss.
- LLAMAZARES FERNANDEZ, D. (2011, a). *Derecho de la libertad de conciencia. I. Libertad de conciencia y laicidad*. Thomson Reuters-Civitas.
- (2001, b). *El Derecho de la libertad de conciencia*, Tomo II. Thomson Reuters-Civitas.
- LO GIACCO, M. L. (2005). Il pellegrinaggio: profili giuridici. Recuperado de www.olir.it.

- LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2015). Turismo y patrimonio cultural en la conformación jurídica de las celebraciones de la Semana Santa. *Revista Andaluza de Administración Pública*. Nº 91, pp. 147-178.
- (2020). Las fiestas de interés turístico. *Revista General de Derecho del Turismo*, nº 1.
- MAFÉ, A. (2018). El Camino del Santo Grial en la Comunidad Valenciana: tradición oral, aspectos intangibles y turismo cultural. *International Journal of Scientific Management and Tourism*. 4-1, pp. 303-331.
- MADRID DESTINO (2019). *Memoria Anual*.
- MARCHETTO, A. (2007). Pellegrinaggi e santuari: una visione del turismo religioso. Conferencia Internacional sobre Turismo, Religión y Diálogo entre Culturas (Córdoba, España, 29-31 de octubre de 2007), publicada por *Osservatore Romano*, N. 250 (44.693).
- MARRAMAO, G. (1989) *Poder y secularización*, Península.
- (1998). *Cielo y tierra. Genealogía de la secularización*, Paidós.
- MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN, A. (1976). La planificación: un reto, un mito, una utopía, una contrautopía, una realidad. *Revista de Administración Pública*. Nº 81.
- MARTÍN LÓPEZ, D. (2012). Consideraciones estéticas en la restauración del patrimonio masónico: análisis histórico y perspectivas de futuro. *Revista e-rph*.
- MARTÍNEZ CÁRDENAS, R. (2009). *Turismo espiritual. Una visión Iberoamericana*; ed. Universidad de Guadalajara.
- MARTÍNEZ SAMPERE, R. (2009). Reflexiones constitucionales sobre igualdad religiosa. En *La libertad religiosa en el Estado social*, Tirant lo Blanch.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1966). Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX. *Revista de Administración Pública*. Nº 49, pp. 39 a 48.
- (1998). *Derecho Administrativo Económico I*, La Ley.
- MAZÓN, T. (2001). Sociología del turismo, Ramón Areces.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1992). Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico. *Documentación Administrativa*, nº 230-231.
- (1994) La cooperación ¿un concepto jurídico? *Documentación Administrativa* nº 240.
- MENÉNDEZ, P. (1993). *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*. Civitas.
- MILLÁN VÁZQUEZ DE LA TORRE, G. y PÉREZ, L. M. (2017). El turismo religioso en distintas zonas geográficas de España: características de los turistas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 75, pp. 29-54.

- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. Recuperado de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/AlianzaCivilizaciones.aspx>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTES (2015, a). *Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos*. Recuperado de <http://www.culturaydeporte.gob.es/planes-nacionales/dam/jcr:41693569-e66f-4400-89bf-894640755540/02-maqueta-do-amc.pdf>.
- (2015, b). *Plan Nacional de Catedrales*. Recuperado de <http://www.culturaydeporte.gob.es/planes-nacionales/dam/jcr:51237635-e3ae-4bb7-9d1a-130a03c13909/01-maquetado-catedrales.pdf>.
 - (2015, c). *Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio cultural inmaterial*. Recuperado de https://oibc.oei.es/uploads/attachments/182/CULTURA_INMATERIAL.pdf
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (2021). Recuperado de <https://turismo.gob.es/cooperacion/cooperacion-nacional/Paginas/organos-cooperacion.aspx>
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (2020). Recuperado de <https://www.cbi.eu/market-information/tourism/religious-tourism-0>
- MORA TORRES, V. M.; SERRANO BARQUIN, R. del C.; OSORIO GARCÍA, M. (2017). El vínculo turismo-peregrinación. Un acercamiento desde la producción científica en inglés y en español. *Estudios y perspectivas en turismo*, vol. 26, nº 1.
- MORELL OCAÑA, L. (1994). Una teoría de la cooperación. *Documentación Administrativa* nº 240.
- MORÈRE MOLINERO, N.; PERELLÓ OLIVER, S. (2013). *Turismo cultural: Patrimonio, museos y empleabilidad*, Fundación EOI.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1982). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo I.
- NASSAR, M. A., MOSTAFA, M. M. y REISINGER, Y. (2015). Factors influencing travel to Islamic destinations: an empirical analysis of Kuwaiti nationals. *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research*, vol. 9, n. 1.
- NIETO, A. (1991). Cooperación y asistencia. En *La provincia en el sistema constitucional*, dirigido por GÓMEZ-FERRER, Civitas.
- OBSERVATORIO DEL PLURALISMO RELIGIOSO EN ESPAÑA (2018). *Guía de apoyo para la gestión de las festividades, celebraciones y conmemoraciones de las confesiones religiosas minoritarias en el espacio público*.
- OFICINA DEL PEREGRINO. Recuperado de <https://oficinadelperegrino.com/estadisticas/>
- OFICINA ESPAÑOLA DE TURISMO EN ROMA (2008). *Turismo religioso. Italia como mercado emisor*.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1995). *Manual Técnico Conceptos, definiciones y clasificaciones de las estadísticas de turismo*.

- OSTROWSKI, M. (2002). Peregrinación o turismo religioso. En *Peregrinación o turismo religioso, en el III Congreso Europeo de Santuarios y Peregrinajes* celebrado del 4 al 7 de marzo de 2002 en el Santuario de Montserrat, en Catalunya (España).
- PAREJO ALFONSO, L. (1991). Constitución y valores en el ordenamiento. En *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. I, pp. 122-131. Civitas.
- (1993). Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*. Generalitat de Catalunya y Institut d'Estudis Autònoms.
- PARELLADA, J.-E. (2009). El turismo religioso. Sus perfiles, En *Jornadas de Delegados de Pastoral de Turismo*. Conferencia Episcopal Española, pp. 1-27.
- PECES-BARBA, G. (1984). *Los valores superiores*, Tecnos.
- (1988) Los valores superiores. En *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, vol. I, Serv. de Publicaciones del Ministerio de Justicia.
- PEÑARRUBIA IZA, J. M^a. (1999). Preferencia, coordinación y prevalencia en el ejercicio de competencias concurrentes. *Revista de Administración Pública*. nº 149.
- PÉREZ CALVO, A. (1987). Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 235-236.
- PÉREZ GUERRA, R. (2014). La intervención administrativa en el sector turístico español: la política turística. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44.
- PONCE HERRERO, G. (2017). La Mahoma en las fiestas de Sax. En *Moros y cristianos, un patrimonio mundial*, PONCE HERRERO, coord., Universidad de Alicante, pp. 485-514
- PONTIFICAL COUNCIL FOR THE PASTORAL CARE OF MIGRANTS AND ITINERANT PEOPLE (2007). *People on the Move* N° 105.
- PORCAL GONZALO, M^a C. (2006). Turismo cultural, turismo religioso y peregrinaciones en Navarra. Las javieradas como caso de estudio. *Cuadernos de Turismo*, 18.
- PRESIDENCIA DE GOBIERNO (2021). Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2021/160221-cministros.aspx>
- PRIETO DE PEDRO, J. (1994). Cultura. En *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, pp. 1873 y ss.
- (2009) El Derecho de la cultura. En *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. Tomo VIII. *Los sectores regulados*, vol. II, Iustel.
- PRIETO SANCHIS, L. (1991). Principios constitucionales del Derecho Eclesiástico español. En IBÁN, I. C.; PRIETO SANCHIS, L.; MOTILLA, A., *Curso de Derecho Eclesiástico*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la U.C.M..

- (1997). Historia de las doctrinas acerca de las relaciones Estado-Iglesia. En IBAN, I. C.; PRIETO SANCHIS, L.; MOTILLA DE LA CALLE, A.: *Derecho Eclesiástico*, Mc Graw Hill.
- RASHID, A.G. (2018). Religious tourism – a review of the literature. *Journal of Hospitality and Tourism Insights*, Vol. 1 No. 2, pp. 150-167.
- REDONDO ANDRÉS, M. J. y LANUSSE ALCOVER, M. (2005). Autonomía Local y libertad religiosa. En *En torno a las relaciones jurídicas de las entidades locales con las confesiones religiosas, con especial referencia a la situación actual en la Comunidad Valenciana, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*.
- REINA, V.; REINA, A. (1983). *Lecciones de Derecho Eclesiástico español*, P.P.U. (Promociones Publicaciones Universitarias).
- RESTA, V. (2006). La legislazione regionale sul turismo religioso dopo la riforma costituzionale del 2001. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, pp. 491 ss..
- RIBELOT, A. (2000). *El Derecho de las cofradías en Sevilla*. Editorial Marsay.
- RICHARDS, G. (1996). *Cultural Tourism in Europe*, Cab international.
 - (1998). Cultural tourism in Europe: recent developments. En *Actas del Congreso Europeo sobre itinerarios culturales y rutas temáticas*.
- RINSCHÉDE, G. (1992). Forms of Religious Tourism. *Annals of Tourism Research*, 19 (1), pp. 51-67.
- ROCA ROCA, E. (2001). Administración pública y turismo. *Documentación Administrativa*, nº 259-260.
- RODRÍGUEZ BLANCO, M. (2000). *Libertad religiosa y confesiones. El régimen jurídico de los lugares de culto*, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: (1997). *Los Convenios entre Administraciones públicas*. Marcial Pons.
 - (2008). El estado aconfesional o neutro como sujeto ‘religiosamente incapaz’. Un modelo explicativo del art. 16.3 CE. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Nº 14.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A. y MURILLO MUÑOZ, M. (2006) Crónica legislativa: Países Nórdicos. *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, nº 6, vol. II.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A. (2011, a) La integración intercultural en España: el ‘mestizaje constitucional democrático’. *Migraciones Internacionales*, vol. 8.
 - (2011, b) Pluralismo culturale e laicità in Spagna: ‘Meticciato costituzionale democratico’. *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, vol.1, pp. 235- 254.
 - (2020) La Ley orgánica de libertad religiosa y el artículo 149.1.1 de la Constitución española: cuestiones controvertidas. *Derecho y Religión*, vol. XV, pp. 275-284.

- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2001). La distribución de competencias en materia de turismo. *Documentación Administrativa*, nº 259-260.
- ROLDÁN MARTÍN, A. (2004). Turismo cultural. En *Turismo cultural y urbano*, BLANQUER, D. (coord.). Tirant lo Blanch.
- ROMO GUIJARRO, J. A. (2001). *El uso turístico del espacio religioso: el santuario de Loiola en la 'ruta de los tres templos'*. Instituto de Estudios de Ocio. Universidad de Deusto.
- RUTA MARIANA. Recuperado de <https://rutamariana.com/>
- SANCHIS VIDAL, A.; GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2015). El turismo cultural por influencia religiosa en Andalucía. *International journal of scientific management and tourism*, Vol. 1, Nº. 2, pp. 27-51.
- SANTOLAYA MACHETI, P (1993). Relaciones entre las Administraciones Públicas. En *Estudio sistemático de la Ley 30/1992, 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (Dirigido por BENIGNO PENDAS GARCÍA). Ciss Praxis.
- SARASA, J. y ESPEJO, C. (2006). Interacción mito religioso/producto turístico en la imagen de la ciudad: Caravaca de la cruz (Murcia). *Cuadernos de Turismo*, 18, pp. 7-61.
- SARUEL, F. (2018). Un turismo religioso en Melilla: la Ruta de los templos. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, 4-3, pp. 273-283.
- SECRETARÍA DE TURISMO DEL GOBIERNO FEDERAL. (2009). *Dimensionamiento del turismo espiritual en México*.
- SENABRE LÓPEZ, D. (2007). ¿Es cultura el turismo cultural?. *Foro de Educación*, vol. 5, número 9.
- SERRA, B. (2017). La protección de los bienes culturales de la Iglesia católica: la experiencia italiana. *Rivista Stato, chiese e pluralismo confessionale*, n. 42.
- SETIÉN, J. M^a (1964). Relación dialéctica entre la Iglesia y el Estado. *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. XIX, nº 57.
- SHINDE, K. A. (2015). Religious tourism and religious tolerance: insights from pilgrimage sites in India. *Tourism Review*, Vol. 70. No. 3, pp.179-196.
- SILBELBERG, T. (1995). Cultural tourism and business opportunities for museums and heritage sites. *Tourism Management*.
- SINGH, S. (2004). Religion, heritage and travel: Case references from the Indian Himalayas. *Current Issues in Tourism*, 7 (1).
- SMITH, V. L. (1992). Introduction: The quest in guest. *Annals of Tourism Research*, vol. 19, nº 1.
- SPADARO, A. (2017). Edifici di culto e inter-culturalità (il caso spagnolo della Moschea-Cattedrale di Cordova). *Rivista telematica (www.statoechiese.it), Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 19.

- TALEC, P. (1993). Définition du tourisme religieux. *Cahier Espases*, nº 30.
- TARRÉS, S. y MORERAS, J. (2012). Patrimonio cultural funerario. Los cementerios de las minorías religiosas en España. En *Geopolíticas patrimoniales* (Santamaría, coord.). Germanía, pp. 267-283.
- TEJÓN SÁNCHEZ, R. (2008). *Confesiones religiosas y patrimonio cultural*, Ministerio de Justicia.
- TURESPAÑA (2001). *Turismo Cultural*.
– (2016). *Memoria*.
- VALDES PELAEZ, L.; MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E. (2004). El turismo cultural en el Principado de Asturias: los usos turísticos del patrimonio cultural asturiano. En *Turismo cultural y urbano*, Tirant lo Blanch, 2004.
- VARGAS-HERNÁNDEZ, J. G. (2012). Sustainable cultural and heritage tourism in regional development of Southern Jalisco. *World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, Vol. 8 Nos 2/3, 146-161.
- VIDAL GALLARDO, M. (1999). *Bienes culturales y libertad de conciencia en el Derecho Eclesiástico Español*, Universidad de Valladolid.
- VILADRICH, P. J. (1983). Principios informadores del Derecho eclesiástico español. En *Derecho Eclesiástico del Estado*, Pamplona, EUNSA.
- VUKONIĆ, B. (1997). *Tourism and religion*, Pergamon.
– (2000). Religion. En *Encyclopedia of Tourism*, J. JAFARI (Eds.). Routledge.
- WOLF, E. (1961). *Ordnung der Kirche. Lehre und Handbuch der Kirchenrecht auf oekumenische Basis*, Vittorio Klostermann.
- WRESSNIG, F. (2015). Guías titulados de santuarios religiosos. En *I Congreso Internacional Patrimonio religioso y turismo: tipos, tendencias y desafíos*. Organización Mundial del Turismo (OMT).
- ZAGREBELSKY, G. (2008). *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, Trotta.



9 788474 711516