

# LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL CAMINO DE SANTIAGO

Francisco Javier Sanz Larruga  
Prof. Titular de Derecho Administrativo  
Universidade da Coruña

## I. LA PEREGRINACIÓN JACOBEA ANTE EL DERECHO: EL ESTATUTO JURÍDICO DEL PEREGRINO

### A) La legislación civil y eclesiástica sobre protección del peregrino

El fenómeno de la peregrinación jacobea a lo largo de los siglos presenta una extraordinaria riqueza temática de naturaleza religiosa, cultural, económica, etc., que también trascendió tempranamente hacia una variada relación de cuestiones de naturaleza jurídica<sup>1</sup>.

El desplazamiento de millones de personas a lo largo del camino planteó, desde la edad media, un sin fin de problemas de orden jurídico sobre la persona del peregrino, referidos a las diversas vicisitudes experimentadas

---

<sup>1</sup> Sobre los aspectos histórico-jurídicos deben destacarse los trabajos de VÁZQUEZ DE PARGA, L., LACARRA, J.M. y URÍA RIU, J.: *Las peregrinaciones a Santiago de Compostela*. Tomo I. (Ed. facsímil de la realizada por el C.S.I.C. en 1948), Gobierno de Navarra-Iberdrola, Pamplona 1993, y VALIÑA SAMPEDRO, E.: *El Camino de Santiago. Estudio histórico-jurídico*. Diputación de Lugo. Lugo 1971.

por este. Con la finalidad de proteger al peregrino se aprobaron ininidad de normas, civiles y eclesiásticas, regulando todas las facetas de la vida del peregrino, que darán lugar a lo que se ha denominado el «Ordenamiento jurídico, o Código de los Peregrinos»<sup>2</sup>.

Y dado que muchos de los peregrinos proceden de tierras lejanas y atravesaban territorios de legislaciones y señoríos diversos, la peregrinación jacobea dará lugar a una «especie de derecho internacional protector del peregrino» que durará hasta el siglo XIX, cuando las romerías pierdan su verdadero espíritu religioso y de penitencia<sup>3</sup>.

En la evolución de las normas referidas a la peregrinación debe destacarse la mutua y admirable compenetración entre los poderes eclesiástico y civil, especialmente durante la edad media. Para VALIÑA SAMPEDRO «esta íntima compenetración y armoniosa actuación de las diversas entidades sociales es uno de los mayores frutos de la peregrinación jacobea» y, su vez, según el mismo autor, la notoria unanimidad con que son reconocidas dichas normas por todas las legislaciones europeas constituye «una de las facetas más importantes del derecho internacional de la cristiandad del medioevo: *el derecho del peregrino*»<sup>4</sup>.

Inicialmente, a los peregrinos se les considerará «personas sagradas» y se les equipara a los comerciantes, reconociendo a ambos la libertad de circulación por los Reinos españoles, si bien en el caso de los primeros, la finalidad espiritual de su viaje, la protección resulta obligada en virtud de los deberes de hospitalidad y de caridad<sup>5</sup>. Posteriormente, la regulación fue en favor del peregrino al lucrarse con diversos privilegios y exenciones reconocidos por las leyes civiles y eclesiásticas<sup>6</sup>.

Una de las primeras manifestaciones jurídicas de la protección del peregrino lo constituye el canon IV del Concilio de León de 1114 –confirmado posteriormente por el Concilio Compostelano de la misma fecha–. En él se regula la seguridad personal del peregrino:

---

<sup>2</sup> VALIÑA SAMPEDRO, op. cit. p. 12.

<sup>3</sup> VÁZQUEZ DE PARGA, L., LACARRA, J.M. y URÍA RIU, J., op. cit. p. 255.

<sup>4</sup> VALIÑA SAMPEDRO, op. cit. p. 20.

<sup>5</sup> VÁZQUEZ DE PARGA, L., LACARRA, J.M. y URÍA RIU, J., op. cit. p. 256.

<sup>6</sup> VALIÑA SAMPEDRO, op. cit. p. 35.

*«Ut negotiatores et peregrini et laboratores in pace sint, et securi per terras eant, ut nemo eos vel eorum res manus mittat»<sup>7</sup>*

Y la legislación civil sigue el mismo ánimo protector. Así, por ejemplo, el Rey Alfonso IX de León –que se da a sí mismo el título de «protector de los peregrinos»–, en su privilegio a favor de los peregrinos (1129?), establece sanciones para quienes atenten contra la seguridad personal del peregrino:

*«... peregrini Dei et Beati Jacobi per uniuersorum regnum nostrum ab omnibus melestiis sint immunos..., nemo sit ausus... aliquam eis violentiam irrogare. Quicumque autem horum aliquid fecerit..., decem mor (abetinus) pectet... de domo domini sui foris mittatur... publice fustigetur»<sup>8</sup>.*

El Fuero Real recoge el derecho del peregrino a circular libremente por todo el Reino:

*«... ellos e sus compañías, con sus cosas seguramente vayan e vengán e finquen ca razon es que aquellos que bien fazen que sean por nosotros defendidos e amparados en las buenas obras e que por ningún tuerto que ayan de recibir no dexen de venir ni de cumplir su romería. Onde defendemos que ninguno no les faga fuerza ni tuerto ni mal ninguno...»<sup>9</sup>*

El Rey Alfonso X el Sabio, quien manifiesta una honda preocupación por favorecer a los peregrinos a través de sus Reinos, introduce en las Partidas una legislación encaminada a defender el derecho de aquellos a ser guardados y protegidos durante su viaje:

---

<sup>7</sup> VALIÑA SAMPEDRO, op. cit. p. 20.

<sup>8</sup> VALIÑA SAMPEDRO, op. cit. p. 21.

<sup>9</sup> VALIÑA SAMPEDRO, op. cit. p. 39.

*«Romeros e pelegrinos son omes que fazen sus romerías e pelegrinajes por servir a Dios e honrar los santos, e por sabor de fazer esto estranan se de sus logares, e de sus mugeres, e de sus casas, e de todo lo que han, e van por ajenas, lazerando los cuerpos, e despendiendo los aueres, buscando los santos. Onde los omes que con tan buena intención, e tan santa, andan por el mundo, derecho es, que mientras en esto andouieren, que ellos e sus cosas sean guardados, de manera, que ninguno no se atreua de yr contra ellos, faziendoles mal...»<sup>10</sup>.*

Además, la legislación civil de los distintos Reinos españoles otorgó a los peregrinos diversos privilegios y exenciones, entre otros la exclusión del pago de peajes y portazgos<sup>11</sup>. A cambio de estas ventajas, el peregrino o romero debe comportarse, en todo momento como tal peregrino.

A la protección personal de los peregrinos se une la propia protección del propio «Camino Real», sometido a la jurisdicción del Rey –frente a las jurisdicciones o competencias municipales–, para imponer sobre él la «pax pública», también denominada «paz del camino»<sup>12</sup>.

A partir del siglo XV –en que se inicia una decadencia espiritual de la peregrinación– las reglamentaciones reales tratan de evitar que los auténticos peregrinos pobres, que tienen necesidad de pedir limosna, degeneren en vagabundos y se confundan con ellos, ante la existencia de falsos peregrinos sin motivación religiosa alguna y que hacen de la romería una profesión lucrativa<sup>13</sup>. En este sentido es muy expresivo el Real Decreto promulgado por Carlos III, el 25 de marzo de 1783, en el que se establece:

*«... andan vagando por mi Reyno sin destino ni cometido fixo diferentes clases de gentes, como son... los que con pretextos de estudiantes o con el de romeros o peregrinos sacan pasaportes, los unos*

<sup>10</sup> VALIÑA SAMPEDRO, op. cit. p. 39.

<sup>11</sup> VÁZQUEZ DE PARGA, L., LACARRA, J.M. y URÍA RIU, J., op. cit. p. 259 y ss.

<sup>12</sup> Cfr. Sobre este tema el trabajo de GIBERT, R.: «La paz del camino en el derecho medieval español», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 27-28 (1957-58), pp. 831-851.

<sup>13</sup> VÁZQUEZ DE PARGA, L., LACARRA, J.M. y URÍA RIU, J., op. cit. p. 276-279.

*de los Maestros de Escuela o Rectores de Universidades, y los otros de los Capitanes Generales o magistrados políticos de estos Reynos... y deseando contener estos excesos y abusos –se manda– que sean comprehendidos por vagos los romeros o peregrinos que se extraían del camino y vagan en calidad de tales romeros»<sup>14</sup>.*

La «Nueva Recopilación» –así como luego lo hará la «Novísima Recopilación»– reproduce lo legislado anteriormente (especialmente en el Fuero Real y las Partidas), con muy pocas modificaciones:

*«Todos los romeros, i peregrinos, que anduvierem en romería por nuestros Reinos, mayormente los que fueren, i vinieren en romería a Santiago, sean seguros, i les damos, i otorgamos nuestro privilegio de seguridad, para que vayan, i vengán, i esten ellos, i sus compañías por todos nuestros reinos, seguros, que les no será hecho mal, ni daño, i defendemos que ninguno sea osado de les fazer fuerza, ni mal, ni otro daño; i yendo, i viniendo a las dichas romerías puedan seguramente alvergar i posar en Mesones, i lugares de alverguería, i Hospitales, i puedan libremente comprar las cosas, que uvieren menester...»<sup>15</sup>.*

### **B) El «Estatuto jurídico del peregrino».**

La regulación protectora de la peregrinación jacobea producida desde el siglo XII permite hablar de un verdadero «estatuto jurídico del peregrino», de carácter internacional, que podría sistematizarse –siguiendo a VALIÑA SAMPEDRO– del siguiente modo:

- 1º.- *Normas generales sobre la condición personal del peregrino:*
  - a. Privilegios y exenciones.
  - b. Salvoconductos y certificados de peregrinación.
  - c. Indumentaria e insignias del peregrino.

<sup>14</sup>VALIÑA SAMPEDRO, op. cit. p. 76-77.

<sup>15</sup> VALIÑA SAMPEDRO, op. cit. p. 40.

**2°.- Normas sobre la protección y libertad de circulación de los peregrinos:**

- a. Sanciones frente a las acciones criminales contra los peregrinos y sus bienes (robo y maltrato –en el itinerario y en la posada–, engaños y abusos, etc).
- b. Disposiciones sobre los actuaciones jurídicas de los peregrinos (fianzas y prendas, partición de bienes, testamentos, etc).
- c. Normas sobre atención hospitalaria y sepultura de los peregrinos.

**3°.- Normas sobre la organización y ceremonial de la peregrinación.**

**4°.- Normas contra los abusos originados por falsos peregrinos.**

Por último, resulta interesante señalar las diferentes motivaciones que llevaron a tantas personas a realizar la peregrinación jacobea y que ya distinguía las «Partidas»:

*«La primera es, quando de su propia voluntad, e sin premia ninguna, van en pelegrinaje a alguno de estos santos lugares. La segunda, quando lo faze por voto por promisión que fizo a Dios. La tercera es quando alguno es tenuto delo fazer por penitencia que le dieron que ha de cumplir»<sup>16</sup>.*

En definitiva, la peregrinación a Santiago podía tener un carácter voluntario –como acto de devoción, de cumplimiento de un voto o promesa, o de penitencia o satisfacción por los propios pecados– (ésta fue, sin duda, la motivación más frecuente), o un carácter forzado, derivada de la imposición de penas canónicas o civiles (aparejada a pecados de especial gravedad) e incluso en virtud de mandas testamentarias o mandatos personales en sustitución de otras personas<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> VALIÑA SAMPEDRO, op. cit. p. 82.

<sup>17</sup> VALIÑA SAMPEDRO, op. cit. pp. 70-80.

## II. EL CAMINO DE SANTIAGO COMO OBJETO DE PROTECCIÓN POR LA LEGISLACIÓN SOBRE PATRIMONIO CULTURAL

### A) Ideas preliminares

Así como en la edad media hemos visto nacer y desarrollarse un vasto *corpus* jurídico dirigido a la protección personal de los peregrinos –y que luego será reconocido en la legislación de la edad moderna–, la edad contemporánea nos ofrece una perspectiva jurídica distinta por lo que se refiere al fenómeno jacobeo, aparte de la decadencia de la peregrinación que se experimenta, progresivamente, a lo largo de la edad moderna.

El nuevo enfoque radica en la protección del patrimonio monumental e histórico-artístico que se encuentra, con extraordinaria abundancia, a lo largo del camino de Santiago. La preocupación de los poderes públicos por la protección del rico legado monumental se realizará inicialmente sobre los bienes concretos del citado patrimonio cultural hasta desembocar en la protección integral del propio camino.

En este apartado estudiaremos la repercusión de la legislación del patrimonio cultural sobre el Camino de Santiago, siguiendo un orden cronológico pero, al mismo tiempo, distinguiendo los diferentes niveles de intervención pública, es decir, por parte del Estado español, la derivada de los organismos internacionales y, por último, la desarrollada por las Comunidades Autónomas.

### B) El Camino de Santiago y la ordenación jurídica del Estado español sobre el patrimonio cultural.

Aunque el punto de arranque de la normativa sobre el patrimonio histórico-artístico en España se encuentra en el siglo XVIII, será el siglo XIX cuando empieza ha desarrollarse dicho ordenamiento, en el que va delimitándose el concepto de «monumento» y, en virtud del cual, el valor histórico-artístico pasa a constituir el fundamento de su protección jurídica<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Cívitas, Madrid 1990, pp. 31 y ss.

Por lo que se refiere al objeto de nuestro estudio, escribe MEILÁN GIL: «El Camino de Santiago no es sólo una vía, un bien de uso público. Son también inmuebles –iglesias, hospitales, albergues–, son propiedades particulares afectadas y bienes de dominio público o patrimoniales del Estado o de la Iglesia, que constituyen un extraordinario patrimonio histórico-artístico y, en definitiva, cultural» –y como sigue diciendo el mismo autor– «a partir de 1844, la protección del «Camino de Santiago» se entendió como la conformación de las medidas jurídicas necesarias para la ordenación y conservación de su patrimonio cultural»<sup>19</sup>.

Durante el siglo XIX, la incidencia de la legislación del patrimonio cultural sobre el Camino de Santiago será de carácter particular, beneficiando con sus medidas protectoras a determinados bienes inmuebles. Así, el año 1844, la Catedral de León fue declarada «monumento histórico-artístico», calificación que también recibió, posteriormente, en 1896, la Catedral de Santiago<sup>20</sup>.

Ya en el siglo XX, aparecen las primeras leyes españolas sobre el patrimonio histórico. En 1915 se aprueba la «Ley sobre monumentos arquitectónicos-artísticos», que marca el comienzo de la intervención del Estado en la propiedad privada monumental –no operada anteriormente– y establece un procedimiento de declaración o integración formal de los bienes en el Patrimonio Histórico-Artístico<sup>21</sup>.

El Decreto-ley de 9 de agosto de 1926, sobre «Protección, Conservación y Acrecentamiento de la Riqueza Artística», constituye un hito fundamental en la legislación española sobre patrimonio cultural. Aporta una novedad muy importante –pionera incluso en el derecho internacional– al extender considerablemente el ámbito de protección y establecer un principio general de intervención directa del Estado en los bienes culturales. Con este Decreto-ley se produce «la superación de una acción protectora que tiene como base el bien aislado en favor de aquella otra que extiende su

---

<sup>19</sup> MEILÁN GIL, J. L.: «La regulación jurídica del «Camino de Santiago» desde la perspectiva del Estado autonómico», en *Estudios Jurídicos sobre el Camino de Santiago*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago 1994. p. 13.

<sup>20</sup> MEILÁN GIL, op. y loc. cit. p. 13.

<sup>21</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, C.: op. cit. pp. 51-62.

función tuteladora a los conjuntos de ellos, a las áreas urbanas»<sup>22</sup>; así, se considera parte integrante del Tesoro nacional «los sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza», declaración protectora que trasciende de los bienes individualmente considerados.

Pese al radical cambio político que se opera con el advenimiento de la 2ª República española, la Constitución Española de 1931 (su artículo 45 relativo al Tesoro cultural) y la Ley de 13 de mayo sobre «defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico» –vigente hasta 1985–, mantuvo los principios recogidos en la norma precedente, que, incluso, han orientado la elaboración de la Ley vigente en la actualidad.

El régimen político del General Franco respetó la normativa anterior. Por Decreto de 9 de marzo de 1940 se declaró monumento histórico-artístico, entre otras ciudades, a la de Santiago de Compostela.

En desarrollo de la legislación anterior se aprobó el Decreto de 22 de julio de 1958 que supuso la extensión de la protección, ya dispensada por el Derecho, al marco o entorno de los monumentos y conjuntos histórico-artísticos<sup>23</sup>. Es en este marco jurídico donde tiene lugar la primera protección global del Camino de Santiago, que se lleva a cabo por el Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre. MEILÁN GIL resumen el alcance y trascendencia de esta norma del siguiente modo:

«1º.- La ruta jacobea o Camino de Santiago no se reduce a un dato físico y forma parte de la conciencia histórica (...), del modo de ser colectivo, reflejado pero no creado por la norma. Es lo que en palabras más o menos eufónicas se denomina «profundo arraigo sentimental y espiritual», o «parte del sentimiento patrio».

2º.- El Camino se define como conjunto histórico-artístico, referido a lugares, edificios y parajes. Por esta vía el Camino de Santiago se configura dentro del patrimonio histórico-artístico.

---

<sup>22</sup> BARRERO RODRIGUEZ, C.: op. cit. pp. 65-66.

<sup>23</sup> BARRERO RODRIGUEZ, C.: op. cit. pp. 81-82.

3º.- Pero también el Camino de Santiago hace referencia al urbanismo, ya que el artículo 3º declara la obligación de Corporaciones municipales y propietarios de inmuebles a «la más estricta observancia de las leyes de ensanche de población»<sup>24</sup>.

Poco después se constituyó, por Decreto 1941/1964, de 11 de junio, el «Patronato Nacional del Camino de Santiago», presidido por el Ministro de Educación Nacional, con el fin de proceder a la delimitación del Camino, para ejercer vigilancia sobre el mismo y a realizar funciones de conservación, desarrollo y administración. Dicho Patronato nacional acordó, posteriormente, la creación de Patronatos Provinciales<sup>25</sup>.

Antes de la instauración de régimen democrático, sólo cabe reseñar algunas intenciones aisladas sobre el Camino de Santiago como la declaración de zonas y rutas de interés turístico, por la Orden de 9 de marzo de 1971, entre las que se encuentra –en primer lugar– el Camino de Santiago.

Tras la implantación del Estado democrático, a partir de 1977, la protección y promoción de la ruta jacobea va a experimentar un importante dinamismo. La Constitución Española de 1978 (en adelante CE), consagra, en su artículo 46, la defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico como principio rector de la política social y económica<sup>26</sup>, y que años más tarde se encargaría de desarrollar la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, norma en la que se contiene el régimen jurídico general sobre protección del patrimonio cultural.

Apenas iniciada la andadura de la Constitución, se produjo, en virtud del Real Decreto 2834/1979, de 23 de noviembre, la reorganización y cambio de denominación de lo que a partir de entonces se va a llamar «Real Patronato de la Ciudad de Santiago de Compostela»<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> MEILÁN GIL, op. y loc. cit. p. 14.

<sup>25</sup> Así, la Orden de 21 de marzo, constituyó el de Navarra y la de 12 de agosto, el de Logroño.

<sup>26</sup> Artículo 46: «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».

<sup>27</sup> Posteriormente modificado por el Real Decreto 260/1991, de 1 de marzo.

La Constitución va a permitir una descentralización política del poder político a través de lo que se denomina «Estado Autonómico». Del estudio del Título VIII de la CE —«De la organización territorial del Estado»— se extrae el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la materia que nos ocupa. El artículo 149,1,18º reconoce como competencia exclusiva del Estado, la:

*«Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación...»*

Por su parte, el artículo 148,1,16º reconoce como competencia asumible por las Comunidades Autónomas, el:

*«Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma».*

De la interpretación conjunta de ambos preceptos se deduce la naturaleza compartida de las competencias estatales y autonómicas sobre protección del patrimonio cultural. En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero dice:

*«... la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto al Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental ha de partir de aquel título estatal (art. 149,1,28º) pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas (...) en lo restante, según sus respectivos Estatutos...».*

El Estatuto de Autonomía de Galicia, al igual que otros Estatutos, recoge, en su artículo 27,18º como una de sus competencias exclusivas, la materia:

*«Patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, de interés de Galicia, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149,1,28 de la Constitución...».*

No obstante, en esta delimitación se entrecruzan otros títulos competenciales como los relativos a cultura (artículo 149,2 CE), el medio ambiente (artículo 45 y 149,1,23° CE), ordenación del territorio y urbanismo (148,1,13° CE), carreteras (148,1,5° y 149,1,21° CE), etc<sup>28</sup>.

Dicho lo anterior, y dado que el Camino de Santiago afecta en su configuración física a varias Comunidades Autónomas, se hace necesaria la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta colaboración se ha plasmado, hasta el momento, en varios acuerdos y convenios interadministrativos:

\* Convenio de Cooperación para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago, de 8 de abril de 1987. (entre Ministros de Obras Públicas, Transportes, Turismo y Comunicaciones, y de Cultura).

\* Acuerdo de 22 de octubre de 1987 entre las Comunidades Autónomas y la Administración Central para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago.

\* Convenio entre el Ministerio de Cultura, la Xunta de Galicia y el Ayuntamiento de Santiago para la realización de actuaciones en la ciudad de Santiago. (15 de septiembre de 1988).

\* Acuerdo de 28 de enero de 1989 de colaboración entre las Comunidades Autónoma de Navarra, La Rioja, Castilla y León y Galicia y la Secretaría General de Turismo del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, para la ordenación y promoción turística del Camino de Santiago.

\* Convenio de cooperación de 15 de marzo de 1991 entre las Comunidades Autónomas del Camino, por el que se comprometen a la elaboración de un programa de actuaciones relativo a la protección y

---

<sup>28</sup> Cfr. MEILÁN GIL, J. L.: op. y loc. cit. pp. 21-24. También: RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «Las competencias de la Comunidad Autónoma Gallega y el Camino de Santiago», *Revista de Derecho Urbanístico* 133 (1993), pp. 59-106.

recuperación física del Camino, su promoción y difusión cultural, la actuación sobre el patrimonio histórico-artístico, el apoyo al peregrino y la ordenación y promoción turística.

\* Acuerdo de 15 de marzo de 1991, sobre petición al Gobierno de la nación, por parte de las Comunidades Autónomas del Camino, de determinadas actuaciones con ocasión de la celebración del Año Santo 1993.

Fruto del último acuerdo citado fue la creación, por Real Decreto 1530/1991, de 18 de octubre, del «Consejo Jacobeo», como «organo de colaboración que facilite el intercambio de información entre ambas instancias (Estado y Comunidades Autónomas), la programación concertada de las acciones a cargo de cada una de ellas, así como la coordinación de actuaciones en aquellos casos en que se estime preciso para ambas Administraciones». Como señala MEILÁN GIL, «la finalidad prioritaria de esta Comunidad de trabajo es la de crear un marco estable de coordinación y cooperación de las diferentes Administraciones públicas interesadas en la recuperación y revitalización del Camino de Santiago»<sup>29</sup>.

En la misma línea se sitúa la creación del «Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela», por el Real Decreto 260/1992, de 1 de marzo, al amparo del artículo 87 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del Régimen Local, integrado por la Administración del Estado, la Comunidad Autónoma de Galicia y el Municipio de Santiago de Compostela.

La preparación del Año Santo de 1993 supuso pues una importante revitalización de las medidas destinadas a la promoción y protección del Camino, incluyendo la previsión de beneficios fiscales<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> MEILÁN GIL, J. L.: op. y loc. cit. p. 25.

<sup>30</sup> Cfr. La Disposición Adicional 7ª de la Ley 39/1992, de 30 de diciembre, sobre presupuestos generales del Estado para 1993 estableciendo determinados beneficios fiscales aplicables al «Año santo compostelano». Vid. El R.D. 736/1993, de 14 de mayo, sobre desarrollo de las determinaciones de la ley de presupuestos para 1993. Cfr. El trabajo de SÁNCHEZ, J. M. ÁLVAREZ, E.: «Medidas de Fomento», en *Estudios Jurídicos sobre el Camino de Santiago*, cit. pp. 125-137.

### C) Las declaraciones internacionales sobre los valores históricos y culturales del Camino de Santiago

Resulta indudable la trascendencia internacional que la peregrinación a Santiago ha desarrollado a lo largo de su historia, hasta el punto de constituir uno de los más impresionantes testimonios de la unidad europea.

Desde los años ochenta varias organizaciones internacionales han reconocido formalmente los valores históricos y culturales del Camino de Santiago, instando a su fomento y promoción.

El CONSEJO DE EUROPA se ha prodigado en varias proposiciones y recomendaciones, destacando los valores europeístas de la Ruta Jacobea y que enunciaremos a continuación<sup>31</sup>:

\* Proyecto de recomendación, aprobado por la Asamblea parlamentaria, el 28 de marzo de 1984, relativa a los itinerarios europeos de peregrinación, presentada por la Comisión de Cultura y Educación.

\* Recomendación 987, según el texto adoptado por la Comisión Permanente el 28 de junio de 1984, y que calificaría el *Camino de Santiago como primer itinerario cultural europeo*.

\* Proposición del 23 de octubre de 1987, sobre la declaración de Santiago de Compostela, que en su último párrafo vuelve a manifestar el espíritu de Europa:

«... en la fe que animó a los peregrinos en el transcurso de la historia y que los reunió en un aliento común, por encima de las diferencias e intereses nacionales, impúsenos también a nosotros en esta época, y particularmente a los jóvenes, a seguir recorriendo este camino para construir una sociedad fundada en la tolerancia, en el respeto al otro, en la libertad y en la solidaridad».

\* Nota de la Secretaria General, en fecha de 31 de marzo de 1989, preparada por la Dirección de Medio Ambiente y de Poderes Locales, para definir las grandes líneas de acción en el Camino de Santiago.

<sup>31</sup> Declaraciones extraídas de la recopilación de normas elaborada por CORRIENTE CÓRDOBA, J. A.: *El Camino y la Ciudad de Santiago de Compostela: su protección jurídica*. Consellería de Cultura, Xunta de Galicia, Santiago 1993. pp. 17 y ss.

Por su parte la COMUNIDAD EUROPEA aprobó, en el Consejo de Ministros de Cultura, reunido el día 17 de mayo de 1993, una declaración en la que se reconoce el Camino como «patrimonio cultural común europeo»<sup>32</sup>.

Gran trascendencia internacional ha tenido, por último la Declaración de la UNESCO, de 11 de diciembre de 1993, en la que se reconoce al Camino de Santiago como *patrimonio universal de la humanidad*<sup>33</sup>.

#### **D) La ordenación y actuación de las Comunidades Autónomas sobre el Camino de Santiago**

Como anteriormente vimos, a partir de la Constitución de 1978, se reconoce a las Comunidades Autónomas competencias para la promoción y conservación de su propio patrimonio cultural (cfr. art. 148,1,16º), atribuciones que posteriormente serán reconocidas en la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español<sup>34</sup>.

Limitándonos a la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas autonómicas sobre el Camino, debe subrayarse la desplegada por la Comunidad Autónoma de Galicia y por la Comunidad Foral de Navarra.

**1. La actividad de la Comunidad Autónoma de Galicia.** Por lo que respecta a Galicia<sup>35</sup>, la intervención de la Xunta de Galicia no se hace notar hasta mediados de los años ochenta. El año 1985 la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas publicó un muy completo e interesante

---

<sup>32</sup> Tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, las instituciones comunitarias han visto incrementadas sus competencias. En materia de cultura según el artículo 128 del Tratado de la Comunidad Europea, la Comunidad podrá intervenir con medidas de apoyo y favorecimiento sobre «la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea», propiciando para ello la cooperación con el Consejo de Europa.

<sup>33</sup> Declaración realizada de acuerdo con la «Convención sobre Protección del patrimonio Mundial, Cultural y Natural», de 23 de noviembre de 1972 (ratificado por España en 1982).

<sup>34</sup> Cfr. la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 13 de enero, en la que se perfilan los títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia.

<sup>35</sup> Por el Real Decreto 2434/1982 de 24 de julio se produjo la transferencia a la Comunidad Autónoma de Galicia de los servicios y medios relativos al patrimonio histórico-artístico.

documento titulado «*Revitalización del Camino de Santiago*», en el que se hace un extenso estudio estructurado del siguiente modo:

1º.- Una aproximación histórica al Camino de Santiago, a través de la descripción física y cartográfica –de carácter histórico– de los diferentes itinerarios jacobeos.

2º.- La identificación física, escrita y gráfica del camino actual y el entorno monumental situado a lo largo del Camino.

3º.- El estudio de los elementos territoriales circundantes al Camino: la descripción de medio físico (relieve, clima, vegetación), la demografía y la organización político-administrativa.

4º.- Los modos de transportes (por carretera, por ferrocarril y por avión).

5º.- Las infraestructuras, servicios y equipamiento existentes a lo largo del Camino de Santiago gallego.

6º.- El marco jurídico –histórico y actual– de protección del Camino de Santiago y las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en virtud de la Constitución Española de 1978 y de la Ley de Patrimonio Histórico Español.

El citado documento concluye con la redacción de dos tipos de propuestas:

1º.- Una propuesta jurídico-administrativa para la protección del Camino mediante la creación de organismos «ad hoc» para su revitalización:

a) Una «Comisión Técnica de Coordinación del Camino de Santiago», para llevar a cabo su delimitación y la coordinación de las diferentes Administraciones implicadas.

b) El «Instituto del Camino de Santiago», servicio público sin personalidad jurídica, que tendría como misión «ejercer una acción coordinadora, orientadora y vigilante del Camino, así como la emisión de recomendaciones para su mejor conservación y revitalización»

2º.- Una propuesta para la adopción de determinadas medidas legales:

- a) La delimitación del Camino y su entorno.
- b) La declaración del Camino de Santiago como «bien de interés cultural», en concreto, en su modalidad de «sitio histórico».
- c) La planificación de usos y protección del Camino.

3º.- Una serie de acciones específicas, unas dirigidas a «mejorar el soporte físico del Camino, potenciar la accesibilidad al mismo y dotarlo de una correcta señalización e información», o otras, dirigidas a «potenciar el equipamiento del Camino y su entorno, atendiendo a la doble componente del peregrino en sus facetas del cuerpo y del espíritu».

Lamentablemente, este ambicioso y válido programa de actuación pública sobre el Camino de Santiago no fue ejecutado. Antes de terminar la década de los ochenta sólo puede citarse el Decreto de la Xunta de Galicia 413/1986, de 18 de diciembre, por el que se modifica la composición y funcionamiento de las Comisiones del Patrimonio Histórico Gallego.

Más importancia presenta las determinaciones que sobre el Camino de Santiago recogen las «Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de las provincias de Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra», publicadas por Resolución de 10 de enero de 1990, de la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas. En ellas se prevén las normas reguladoras de los diferentes tipos de suelo y los criterios que deben respetar los planes urbanísticos municipales. Por lo que a nosotros interesa, deben destacarse los siguientes preceptos:

1º.- artículo 25: «Normas para el suelo no urbanizable de protección del patrimonio»: comprende los terrenos destinados a la protección del patrimonio histórico-artístico, arquitectónico, arqueológico, etnográfico y cultural –que aparecen inventariados en el anexo 4º de las Normas–; sobre ellos se establecen unas «áreas de protección» que se concreta en una franja de 100 o 200 metros de profundidad, donde se precisa de un informe vinculante de las Comisiones Provinciales del Patrimonio para poder realizar cualquier actividad urbanística<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Vid, así mismo el artículo 30 de las Normas Subsidiarias y Complementarias.

2º.- artículo 38: «Directrices para definición de suelos no urbanizables especialmente protegidos», entre los que se encuentran los protegidos por su interés cultural, obligando a los planes municipales a establecer las protecciones necesarias de acuerdo con las previsiones de las Normas.

A partir del año 1991 se inicia en Galicia una nueva etapa que tiene como meta la preparación del Año Santo 1993 y que supondrá una considerable revitalización del Camino de Santiago. Las medidas adoptadas para tal fin pueden estructurarse de la siguiente forma:

1º.- Creación de una infraestructura administrativa para la gestión de Xacobeo de 1993:

\* Decreto 23/1991, de 1 de febrero, por el que se crea el cargo de Comisario Xacobeo de Galicia.

\* Decreto 32/1991, de 7 de febrero, por el que se crea el Centro Coordinador Xacobeo.

\* Decreto 377/1991, de 19 de septiembre, por el que se crea la S.A. de Gestión del Plan Xacobeo-93<sup>37</sup>.

2º.- Creación una imagen corporativa para la difusión y promoción del Xacobeo:

\* Decreto 61/1991, de 14 de febrero, para la utilización de la imagen corporativa de la organización gallega del Año Santo 1993.

3º.- Aprobación de medidas de fomento para restauración monumental del Camino y de normas para el uso de los albergues de peregrinos:

\* Ley 12/1991, de 14 de noviembre de trabajos de dotación artística en las obras públicas y en los Caminos de Santiago de la Comunidad Autónoma de Galicia.

\* Decreto 4/1992, de 16 de enero, por el que se desarrolla la Ley 12/91, de 14 de noviembre, de trabajos de dotación artística en las

---

<sup>37</sup> Vid. el Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se modifican los Estatutos de la S.A. de Gestión del Plan Xacobeo-93.

obras públicas y en los Caminos de Santiago de la Comunidad Autónoma de Galicia.

\* Decreto 344/1992, de 26 de noviembre, por el que se establecen las normas de utilización de la red de albergues prevista en el Plan Xacobeo-93<sup>38</sup>.

Pero, sin duda, una medida trascendental adoptada en este periodo pre-Xacobeo-93 ha sido la aprobación de la Resolución del 12 de Noviembre de 1992, por la Dirección Xeral del Patrimonio Histórico y Documental de la Xunta de Galicia, por la que se concreta y define la «delimitación del conjunto histórico del Camino de Santiago (Camino Francés)».

Dejando a parte la actividad interadministrativa (acuerdos y convenios) desplegada por la Comunidad Autónoma de Galicia con otras Administraciones Públicas durante estos años –y que fue referida anteriormente–, la siguiente etapa se inicia con la aprobación de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia, que servirá de marco jurídico para la posterior Ley 3/1996, de 10 de mayo, de Protección de los Caminos de Santiago, y a la que, por su relevancia, dedicaremos el último epígrafe de este trabajo.

**2. La actividad de las otras Comunidades Autónomas del Camino.** Las Comunidades Autónomas que se extienden a lo largo del Camino también han sido sensibles a su protección, estableciendo diversas medidas.

De entre ellas es particularmente destacable la actividad normativa y planificadora desarrollada por la Comunidad Foral de Navarra, por su gran calidad técnica y por la cantidad de las medidas diseñadas; de forma sintética pueden ennumerarse las siguientes:

\* Decreto Foral 290/1988, de 14 de diciembre, por el que se delimita definitivamente el Camino de Santiago a su paso por Navarra y se establece su régimen de protección.

---

<sup>38</sup> Vid. también la Orden de 30 de marzo de 1993, por la que se hace pública la red de Albergues del Camino de Santiago en el ámbito territorial da Comunidade autónoma de Galicia.

\* Programa de recuperación y revitalización del Camino de Santiago (julio de 1988).

\* Decreto Foral 309/1990, de 15 de noviembre, por el que se declara la ocupación urgente de los bienes y derechos afectados por la primera fase del camino de Santiago a su paso por Navarra.

\* Orden Foral 107/1993, de 23 de abril, por la que se fija y delimita provisionalmente el ámbito territorial del camino de Santiago, a su paso por Navarra.

Menos abundantes –pero también importantes– son las medidas adoptadas por la Comunidad de La Rioja<sup>39</sup>, por la de Castilla-León<sup>40</sup> y por la de Aragón<sup>41</sup>.

### III. LA LEY GALLEGA DE «PROTECCIÓN DE LOS CAMINOS DE SANTIAGO»

La aprobación, por el Parlamento de Galicia, de la Ley 3/1993, de 10 de mayo, de «Protección de los Caminos de Santiago», constituye un hito muy importante en la historia de la protección de la ruta jacobea, al contener de modo sistemático un elenco de medidas y normas que habrán de ser aplicadas al Camino en su paso por nuestra Comunidad Autónoma y que presentan una clara naturaleza jurídico-cultural. Por esto mismo, la Ley 3/1993 (en adelante LPCS), hubo de esperar a la aprobación de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del «Patrimonio Cultural de Galicia» (en a

---

<sup>39</sup> Así, el Decreto 20/1988, de 20 de mayo, de creación de la Comisión de recuperación y revitalización del camino de Santiago y el Plan especial de protección del medio ambiente natural de la Rioja y de las normas urbanísticas regionales, de 28 de junio de 1988. Cfr. El trabajo de GRANADO HIJELMO, I.: «La Rioja y el Camino de Santiago: estructuras jacobeanas del sistema riojano», *Revista Gallega de Administración Pública*, 2 (1993), pp. 151 a 230.

<sup>40</sup> Así, el Decreto 286/1987, de 10 de diciembre sobre creación de la Comisión para la recuperación y revitalización del camino de Santiago y la Resolución de 18 de marzo de 1993 por la que procede a la Incoacción del expediente de delimitación: Resolución de 18 de marzo de 1993.

<sup>41</sup> Cfr. El trabajo de LÓPEZ RAMÓN, F.: «La protección jurídica del Camino de santiago en Aragón», *Revista Gallega de Administración Pública*, 3 (1993).

delante LPCG), que constituye el marco jurídico básico de la protección del patrimonio cultural de nuestra tierra y a la que, necesariamente, deberemos referirnos al estudiar la primera.

El estudio sistemático de la LPCS –que consta de un Título Preliminar y seis Títulos– lo estructuramos siguiendo su propia ordenación temática, desarrollando sus contenidos en los siguientes apartados: «Los Caminos de Santiago como objeto de protección y su naturaleza jurídica» (A), «La delimitación del Camino de Santiago» (B), «Las medidas de conservación y protección del Camino de Santiago» (C), «El fomento y promoción del Camino de Santiago» (D) y «La organización administrativa del Camino de Santiago» (E).

### **A) Los Caminos de Santiago como objeto de protección y su naturaleza jurídica**

La LPCS tiene por objeto, como señala su artículo 1º:

*«la delimitación y la regulación de la conservación, uso y diferentes niveles de protección de los tramos de los Caminos de Santiago que dicurren por Galicia»*

Debe llamarse inicialmente la atención sobre el dato relativo al ámbito de protección pretendido por la Ley, que no se reduce a la regulación de la ruta principal y más popular –el Camino Francés–, sino a todas las rutas actualmente conocidas; de aquí el expresivo título de la Ley. No obstante la mayor parte de su contenido está orientada a la ordenación jurídica del «Camino Francés» al que se atribuye un mayor nivel de protección jurídica. Y así como a éste último se le reconoce la naturaleza de «bien de interés cultural» –con la aplicación del correspondiente régimen previsto para estos bienes por la LPCG<sup>42</sup>–, a las otras rutas o caminos<sup>43</sup> se les considera dentro de los «bienes catalogados» con un menor nivel de protección<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Cfr. Los arts. 8-16, 24-33, 34-42 y 48 de la LPCG.

<sup>43</sup> Concretamente los denominados por la Ley: «Camino portugués», «Ruta de la plata», «Camino del norte», «Camino de Fisterra», «Camino inglés» y «Ruta del mar de Arousa e Ulla».

<sup>44</sup> Cfr. Los arts. 17-21 y 52 de la LPCG.

Según la Ley, se entiende por «Camino de Santiago» «todas las rutas históricas reconocidas documentalmente» (artículo 1,2), pero, no obstante, aplica el régimen de «bien de interés cultural» solamente, por el momento, al delimitado en virtud de la ya citada resolución de 12 de noviembre de 1992.

La naturaleza jurídica del Camino de Santiago está definida en la Ley por dos coordenadas: una de carácter demanial y otra de naturaleza cultural.

El artículo 2º recoge el objeto en que se concreta el Camino de Santiago y le reconoce dicha naturaleza demanial:

- «1. *El Camino de Santiago está constituido por vías de dominio y uso público (...).*
2. *La naturaleza demanial del Camino se extiende a los terrenos que ocupa y a sus elementos funcionales (...).*».

Una importante consecuencia de esta calificación demanial es la de aplicarla a «una franja de al menos tres metros» de anchura, independientemente de que se haya efectuado su proceso de delimitación (cfr. artículo 2,2). Sin embargo, para los terrenos por donde pasa el Camino y que todavía están en manos privadas –mientras no se recuperen y dominalicen–, se constituye una «servidumbre pública de paso» de una anchura de tres metros.

En cuanto a la calificación cultural del Camino, la Ley declara en su artículo 4º:

«*El Camino de Santiago constituye un bien de dominio público de carácter cultural incluido en la categoría de «territorio histórico». Como tal le será de aplicación la legislación general autonómica en esta materia.*».

La categoría de «territorio histórico» procede de la LPCG (artículo 8,4,d), que lo describe de la siguiente forma:

«*o lugar o paraxe natural vinculado a acontecimientos o recuerdos do pasado, creaciones culturais ou da natureza, e a obras do home que posúan valores históricos ou técnicos*»

Otra consecuencia del régimen demanial y cultural del Camino se encuentra en las medidas que deben adoptarse en caso de ejecución de obras públicas de infraestructuras que, de con carácter indispensable, vayan a ocupar algún tramo del Camino. En estos casos, tal como establece el artículo 3º de la LPCS, habrá de contemplarse en los proyectos «un trazado alternativo al mismo», que adquirirá naturaleza demanial, y deberá seguirse un expediente administrativo en donde habrá de acreditarse la necesidad de dichas obras. En todo caso, cuando se trate de la construcción de una carretera, dicho tramo alternativo «discurrirá de forma paralela y próxima a la misma», y «reunirá semejantes características al tramo ocupado».

### **B) La delimitación del Camino de Santiago.**

La delimitación del Camino constituye una de las más importantes medidas contempladas en la Ley, ya que sólo puede protegerse lo que previamente se ha identificado con bien de interés cultural. En tanto no se proceda a la delimitación definitiva del Camino, establece la Disposición Transitoria 1ª de la LPCS, seguirá estando vigente la contenida en la repetida Resolución de 12 de noviembre de 1992.

La delimitación del Camino comprende no sólo su propio espacio físico –con sus pertenencias, accesorios y características– sino también las denominadas «**ZONAS LATERALES DE PROTECCIÓN**» (cfr. artículo 5,1). Dichas zonas consisten, según el artículo 6,1:

*«... dos franjas de terreno a ambos lados del mismo de una anchura mínima de tres metros a partir de su línea exterior».*

En estas franjas se establecen una serie de limitaciones que se estudiará más adelante. Cuando se trate de tramos urbanos del Camino, suelos calificados de «urbanos», la LPCS vincula a los instrumentos de ordenación urbanística respetar esas mismas limitaciones (cfr. artículo 6,3).

Asimismo la Ley contempla, en su art. 16,1º una «**ZONA DE PROTECCIÓN DE CONTORNO**», compuesta por:

*«dos franjas de treinta metros de ancho, contados a partir de los límites exteriores del mismo».*

El procedimiento de delimitación y deslinde del Camino de Santiago se regula en el artículo 5º de la Ley y se compone de las siguientes fases:

1ª.- INCOACCIÓN:

- corresponde a la Consejería de Cultura y Comunicación Social, debiendo «ser notificada a los Ayuntamientos por cuyos términos discorra el Camino» y «anunciada en el «Diario Oficial de Galicia» (cfr. artículo 5,2).

2ª.- INSTRUCCIÓN: (artículo 5,3)

- informe preceptivo el Comité Asesor del Camino de Santiago  
- trámite de información pública por un plazo de dos meses

3ª.- APROBACIÓN:

- la delimitación del Camino será aprobada mediante Decreto de la Junta de Galicia, a propuesta del Consejero de Cultura y Comunicación Social, declaración que, una vez aprobada, llevará implícita la «declaración de interés social y la de necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos a los fines de expropiación forzosa, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres» (Cfr. artículo 5,4 y 5).

### **C) Las medidas de conservación y protección del Camino de Santiago**

El núcleo central de la LPCS se encuentra en el Título III –el más extenso– relativo a las medidas de «conservación y protección del Camino». Este apartado comienza efectuando una declaración sobre las responsabilidades y cometidos de las diferentes Administraciones Públicas gallegas para garantizar los objetivos de la Ley y que consisten en:

*«... la recuperación, conservación, mejora y protección del Camino y de todos sus elementos funcionales» (artículo 8,1).*

Objetivos que no son otros que los previstos con carácter general en el régimen de protección de la LPCG (cfr. artículo 1º).

En todo caso, las Administraciones Públicas competentes habrán de asegurar el adecuado destino del Camino. Así, establece el artículo 9,1 que:

*«El destino del Camino será el de un sendero peatonal destino que será compatible con su utilización como vía ecuestre o como vía para vehículos sin motor. En ningún caso tanto la utilización del Camino como la de sus elementos funcionales podrán suponer un peligro de destrucción o deterioro ni realizarse de forma incompatible con los valores que encierra».*

Son diversas las técnicas de protección y conservación contempladas en dicho Título, por lo que convendrá realizar una adecuada sistematización de su contenido.

**1. Prohibiciones y limitaciones en los usos del Camino.** La LPCS no se permite otra utilización que «los usos que sean compatibles con la conservación del Camino» (artículo 11,1º) y establece una serie de medidas restrictivas del uso y actuación sobre Camino de Santiago que pasamos a enumerar:

**1º. Prohibiciones:**

- *En los tramos no urbanos del Camino, se prohíbe su utilización para tráfico rodado de vehículos de motor, salvo en los casos en que constituya «vial directo de acceso a fincas o viviendas» (artículo 10,1 y 2).*

- *En las zonas laterales de protección quedará prohibido:*

*«a) El establecimiento de campamentos y, en general, cualquier tipo de acampada colectiva o individual*

*b) Todo tipo de actividad constructiva, salvo las infraestructuras previstas en el artículo 3.*

*c) Las explotaciones propias de las carreteras.*

*d) La tala de arbolado. Con la autorización expresa de la Consejería de Cultura, podrá permitirse la tala aislada de árboles, con la obligación de compensar la tala con la plantación inmediata de especies autóctonas.» (Artículo 11,2º).*

- *En zona lateral de protección y en la zona de contorno, para actividades distintas de las anteriores se requiere la autorización de la Consejería de Cultura, previo informe preceptivo del Comité asesor del Camino de Santiago. No obstante la Disposición Transitoria 3ª de la LPCS establece que:*

*«Mientras no se apruebe el Plan especial de protección y promoción previsto en la presente Ley, en las zonas laterales de protección y en las de protección de contorno, no se permitirán nuevas alineaciones, amentos de edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones».*

- En la zona de protección del entorno queda prohibido:

«a) Todo tipo de publicidad.

b) La explotación minera.

c) La extracción de grava y arena.» (artículo 16,2).

2º.- **Autorizaciones:**

- para los usos permitidos en las zonas laterales de protección (artículos 11,1 y 12).

- para el uso del suelo en la zona de protección del entorno (artículo 16, 1 y 2).

3º.- **Evaluación del Impacto Ambiental.**

- para cualquier actuación sobre el Camino habrá de tenerse en cuenta las medidas previstas por la normativa ambiental y, en concreto, el cumplimiento de los procedimientos de evaluación ambiental (artículo 16,5)<sup>45</sup>.

4º.- **Expropiaciones:**

- los artículos 14 y 15 prevén supuestos de expropiaciones en las zonas laterales de protección del Camino, bien cuando así lo exija si conservación, reparación, ampliación o servicio, o bien cuando se incumplan las obligaciones o se incurran en las prohibiciones previstas por la Ley<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> vid. Ley 1/1995 de Protección Ambiental de Galicia, que ofrece un ámbito de protección extensible a los bienes de interés cultural, así su art. 4º contempla dentro de su objeto:

*«... así como la interrelación de los elementos antes mencionados, de los recursos naturales y culturales, incluido el patrimonio arquitectónico y arqueológico, en cuanto puedan ser objeto de contaminación y deterioro por causas ambientales»*

Asímismo: vid. El D. 442/1990, de 13 de septiembre, de evaluación del impacto ambiental en Galicia.

<sup>46</sup> Vid. Asímismo el artículo 31 de la LPCG.

5º.- *Suspensiones de obras y actividades:*

- La actividades u obras que se realicen sobre el Camino de Santiago, que no hayan sido autorizadas o que no se ajusten a las condiciones establecidas, podrán ser paralizadas por orden de la Consellería de Cultura y Comunicación. Pasados dos meses desde la orden de paralización, la citada Consellería, previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago podrá adoptar alguna de las siguientes resoluciones:

«a) **Demoler las obras o impedir definitivamente actividades no autorizadas** o no ajustadas a las condiciones establecidas en la autorización.

b) *Ordenar la instrucción del oportuno expediente para la eventual legalización de las obras o autorización de las actividades, siempre que fueran compatibles lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable*». (artículo 13,2)<sup>47</sup>.

**2. El «Plan especial de protección y promoción del Camino de Santiago» y su repercusión sobre el planeamiento urbanístico.** La planificación es otro de los instrumentos esenciales para la protección del Camino previstos por la LPCS en su artículo 17, que vinculará a los propios planes especiales que los Ayuntamientos puedan elaborar con idéntica finalidad protectora<sup>48</sup>. Dicho Plan Especial será redactado por la Consellería de Cultura y Comunicación, previa audiencia de los Ayuntamientos por los que discorra el Camino, y previo informe del Comité Asesor del Camino de Santiago, siendo finalmente aprobado por el Consejo de la Xunta (cfr. artículo 17). La Disposición Adicional prevé un plazo máximo de dos años para su aprobación, a contar desde la promulgación de la LPCS —es decir, antes del 23 de mayo de 1998—.

De otra parte, el planeamiento urbanístico municipal y, en su caso, las normas subsidiarias provinciales de planeamiento habrán de incorporar,

<sup>47</sup> Vid. Artículos 35 a 40 de la LPCG.

<sup>48</sup> Sobre los Planes Especiales de protección de patrimonio cultural: vid. Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 (arts. 84-89) y artículo 20 de la Ley de Patrimonio Histórico Español.

tal como dispone el artículo 18 de la LPCS, en sus determinaciones y documentos, lo dispuesto en esta Ley y en el Plan de Protección y Promoción del Camino<sup>49</sup>. Además, el otorgamiento de licencias municipales para actividades autorizables que afecten a las zonas de protección del Camino precisarán de la aprobación previa por la Consellería de Cultura y Comunicación, sin la cual no podrá otorgarse.

**3. Acción Pública.** La actividad protectora del patrimonio cultural del Camino de Santiago se encuentra potenciada al atribuir, en virtud del artículo 19, el carácter de «acción pública» a toda actuación privada encaminada a exigir ante los órganos administrativos competentes el cumplimiento de lo previsto en la LPCS y el Plan Especial de protección. Para la articulación de este mecanismo deben tenerse en cuenta las disposiciones establecidas en la LPCG (artículo 3).

**4. Régimen sancionador.** El Título IV de la LPCS se dedica al régimen sancionador ante la vulneración de las obligaciones y prohibiciones en ella previstas y en el Plan Especial. La imposición de las sanciones conllevará, en su caso, el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados y la obligación de llevar a cabo las tareas de restauración del Camino, todo ello, con independencia de las responsabilidades penales que puedan derivarse (cfr. artículo 20,1)<sup>50</sup>.

Las infracciones se clasifican en muy graves, graves y leves. Según el artículo 21:

---

<sup>49</sup>vid. Resolución del 14 de mayo de 1991 por la que se ordena la publicación de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de las provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra:

- art. 20: obligado cumplimiento de la legislación sectorial (LPHE)
- art. 30: Ordenanza reguladora del suelo no urbanizable de protección del patrimonio. En concreto su nº 3 sobre el Camino de Santiago (franja de 100 mts).
- art. 31: Ordenanza reguladora del suelo no urbanizable de protección del paisaje.
- ANEXO. Inventario del patrimonio cultural.

<sup>50</sup> Vid. LO 10/1995, de 23 de noviembre: CODIGO PENAL: *Delitos contra el patrimonio histórico* (arts. 321-324)

- «1. Tienen el carácter de **infracciones MUY GRAVES**:
  - a) Toda actuación que suponga la destrucción de parte del Camino o de sus elementos funcionales, incluido el arbolado.
  - b) La falta de autorización preceptiva o el incumplimiento de las condiciones previstas en la misma, en aquellas actividades que se realicen en el Camino o en sus zonas de protección.  
Todo ello, con independencia de lo previsto en el artículo 13.2.b) de la presente Ley.
  - c) La realización de actividades prohibidas en las zonas laterales de protección del Camino previstas en el artículo 11.2 de la presente Ley.
  - d) La infracción de las prohibiciones establecidas en el artículo 16.
  - e) La reincidencia en la comisión de infracciones graves.
2. Tienen el carácter de **infracciones GRAVES**:
  - a) La utilización del Camino para el tráfico rodado fuera del supuesto previsto en el artículo 10.2 de la presente Ley.
  - b) La reincidencia en la comisión de infracciones leves.
3. Tienen el carácter de **infracciones LEVES**:
  - a) El vertido o abandono en el Camino o en sus zonas de protección de objetos, residuos y otros desperdicios fuera de los lugares autorizados, así como la quema de los mismos.
  - b) La utilización del Camino que atentase al uso y disfrute pleno y pacífico del mismo por las demás personas.
  - c) La realización de actividades contrarias a los valores del Camino.»

La imposición de las sanciones se ha de realizar por las autoridades competentes<sup>51</sup> de acuerdo con los límites previstos en la LPCG<sup>52</sup>, ponderan-

---

<sup>51</sup> Así, según establece el artículo 24 de la LPCS, los órganos competentes para la imposición de multas serán:

- a) El *Director General del Patrimonio* en cuanto a las faltas leves.
- b) El *Consejero de Cultura* en las graves.
- c) El *Consejo de la Junta* en las muy graves.

<sup>52</sup> vid. art. 96 de la LPCG:

do las circunstancias que concurren en las infracciones cometidas (cfr. artículo 20,1 y 22 –para el caso de reincidencia–), siendo aplicable lo dispuesto en el Título IX de la Ley 30/1992 (cfr. artículo 25).

#### **D) El fomento y promoción del Camino de Santiago.**

Gran importancia tienen para la promoción del Camino de Santiago las medidas de fomento previstas en el Título V de la LPCS y sobre las que la Consellería de Cultura y Comunicación recae un especial cometido. Así el artículo 26 de la Ley le encomienda la realización de:

*«todo tipo de actividades de promoción que tengan como objetivo el conocimiento y la difusión del patrimonio histórico-cultural ligado al Camino de Santiago».*

Aparte de las medidas que se establecen en la Ley Gallega de Patrimonio Cultural<sup>53</sup> y en la Ley de Patrimonio Histórico Español<sup>54</sup>, la LPCS prevé dos tipos de medidas:

- Director Xeral del Patrimonio: hasta 10,000.000
- Conselleiro de Cultura: de 10,000.001 hasta 25,000.000
- Consello da Xunta: más de 25,000.001.

<sup>53</sup> vid. arts. 83 a 88 de la LPCG:

- 83. normas generales.
- 84. investigación, conservación y difusión.
- 85. adquisición.
- 86. inversiones culturales (0,15% de los presupuestos generales; más el 1% de las inversiones del Estado).
- 87. pago de tributos con bienes culturales.
- 88. beneficios fiscales.

<sup>54</sup> Relación de medidas de fomento de la LPHE:

- a. medidas de carácter crediticio (67 LPHE)
- b. el 1% cultural en la contratación de obras públicas (68,1 LPHE)
- c. medidas de carácter fiscal (69 LPHE):
  - exenciones:
    - + Impuesto extraordinario sobre el patrimonio.
    - + Impuesto sobre bienes inmuebles.
  - deducciones o desgravaciones:
    - + Impuesto sobre la renta de las personas físicas (70 LPHE).

1ª.- El establecimiento de mecanismos de colaboración y coordinación con tras Administraciones públicas, bien con las Comunidades Autónomas por donde transcurra el Camino, o bien con los Ayuntamientos afectados por la política protectora y del promoción del Camino, a través de diferentes fórmulas organizativas (beneficios e incentivos, consorcios y convenios de cooperación) (cfr. artículo 27).

2ª.- La elaboración anual por la Consellería de Cultura y Comunicaciones de unas «Directrices de actuación» que recojan las actividades de promoción del Camino que pretenda llevar a cabo (cfr. artículo 28).

### **E) La organización administrativa del Camino de Santiago**

Como ya vimos, la LPCS encomienda a todas las Administraciones Públicas gallegas cometidos para el cumplimiento de la Ley (cfr. artículo 8). Sin embargo debe resaltarse el desarrollo, a nivel de la estructura central de la Administración gallega la organización administrativa creada en torno a la protección del Camino de Santiago a través de la, actualmente denominada, «Consellería de Cultura y Comunicación» a la que el artículo atribuye, en su artículo 29, competencias sobre:

«a) El establecimiento, conservación y mantenimiento de toda clase de *servicios para la peregrinación* a lo largo de los tramos gallegos del Camino de Santiago.

b) El establecimiento de la *señalización adecuada* del Camino.

c) El establecimiento y organización de una *red de albergues de alojamiento gratuito y gestión directa* destinados a la peregrinación; y podrá igualmente establecerse un sistema de *apoyo a albergues y hospederías que tengan carácter privado.*»

- 
- por adquisiciones
  - por reparación, restauración, difusión y exposición
  - por donaciones a favor del Estado y demás entes públicos.

+ Impuesto de sociedades.

- beneficios fiscales aplicados al año santo compostelano de 1993.

Tras la reorganización operada en la citada Consellería por Decreto de 20 de junio de 1996, su organigrama actual y las específicas funciones de sus órganos son las que siguen:

\* **SECRETARÍA XERAL:**

• **Xerencia de Promoción del Camino de Santiago** (art. 4º, dos).

- Funciones:

«a) promoción del Camino de Santiago, incluidas las actividades de animación.

b) la gestión de la imagen corporativa del Xacobeo que redunde en al promoción del Camino de Santiago, así como la elaboración y publicación de las estadísticas sobre el Camino de Santiago.

c) la red de albergues y el complejo del Monte del Gozo.

d) la promoción de alojamientos relacionados con el Camino de Santiago.

e) las relaciones sobre el Camino de Santiago con los Concellos y las instituciones religiosas.

f) la promoción de la artesanía y el diseño relacionado con el Camino de Santiago.»

- Estructura:

• **Xerente de Promoción del Camino de Santiago** (rango de subdirector general)

• **Servicio de Promoción del Camino.**

\* **DIRECCIÓN XERAL DE PATRIMONIO CULTURAL** (art. 6º, uno)

- Funciones:

«b) *a conservación, rehabilitación e recuperación do Camiño de Santiago, así como la elaboración dos principios xurídicos para a sua protección.*»

- Estructura:

• **Subdirección Xeral de Protección de Patrimonio Cultural.**

• **Subdirección Xeral do Instituto de Conservación e Restauración de Bens Culturais.**

Por otra parte, la LPCS ha creado en su Título VI (artículo 30), el «*Comité Asesor del Camino de Santiago*», compuesto de un máximo de diez miembros –nombrados entre «personas de reconocida competencia en la materia» como órgano de la Consellería de Cultura, de naturaleza consultiva, para emitir los dictámenes que le encomienda la propia Ley (en los artículos 3, 5, 12, 13, 16 y 17) y otros que se le soliciten. De igual modo hay que reseñar la existencia de la *Comisión do Patrimonio Histórico da Cidade e Camiño de Santiago*, regulada por el Decreto 413/1986, de 18 de diciembre).

Por último, debe señalarse las competencias que se atribuyen en la Ley a las Administraciones Locales:

1º.- en virtud de sus propias competencias sobre el patrimonio cultural (cfr. Artículo 25,2,e) de la Ley Reguladora de las bases de Régimen Local. En este caso, el art. 8,2 de la LPCS establece un deber de colaboración con la Xunta de Galicia.

2º.- mediante la delegación de competencias por parte de la Xunta de Galicia.

3º.- por la participación –mediante el trámite de audiencia– en los diferentes procedimientos previstos en la Ley.

## BIBLIOGRAFÍA

BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Cívitas, Madrid 1990, pp. 31 y ss.

CORRIENTE CÓRDOBA, J. A.: *El Camino y la Ciudad de Santiago de Compostela: su protección jurídica*. Consellería de Cultura, Xunta de Galicia, Santiago 1993. pp. 17 y ss.

GIBERT, R.: «La paz del camino en el derecho medieval español», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 27-28 (1957-58), pp. 831-851.

GRANADO HIJELMO, I.: «La Rioja y el Camino de Santiago: estructuras jacobeanas del sistema riojano», *Revista Gallega de Administración Pública*, 2 (1993), pp. 151 a 230.

- LÓPEZ RAMÓN, F.: «La protección jurídica del Camino de Santiago en Aragón», *Revista Gallega de Administración Pública*, 3 (1993).
- MEILÁN GIL, J. L. y otros: *Estudios Jurídicos sobre el Camino de Santiago*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago 1994.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «Las competencias de la Comunidad Autónoma Gallega y el Camino de Santiago», *Revista de Derecho Urbanístico*, 133 (1993), pp. 59-106.
- SÁNCHEZ, J. M. Y ÁLVAREZ, E.: «Medidas de Fomento», en *Estudios Jurídicos sobre el Camino de Santiago*, cit. pp. 125-137.
- VALIÑA SAMPEDRO, E.: *El Camino de Santiago. Estudio histórico-jurídico*. Diputación de Lugo. Lugo 1971.
- VÁZQUEZ DE PARGA, L., LACARRA, J.M. y URÍA RIU, J.: *Las peregrinaciones a Santiago de Compostela*. Tomo I. (Ed. facsímil de la realizada por el C.S.I.C. en 1948), Gobierno de Navarra-Iberdrola, Pamplona 1993.