

REAL ACADEMIA GALLEGA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

**EL CAMINO DE SANTIAGO
EN LA LEGISLACIÓN GALLEGA
Y EN LA JURISPRUDENCIA**

Discurso leído el día 14 de abril de 2023 en la Solemne Sesión de Ingreso
del Académico de Número

EXCMO. SR.

DON JOSÉ RICARDO PARDO GATO

y contestación del

EXCMO. SR.

DON JESÚS PALMOU LORENZO

Académico de Número



A Coruña, 2023



REAL ACADEMIA GALLEGA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

REAL ACADEMIA GALEGA DE XURISPRUDENCIA E LEXISLACIÓN



BAJO EL ALTO PATROCINIO DE LA CORONA

BAIXO O ALTO PATROCINIO DA COROA



REAL ACADEMIA TRANSFERIDA
A LA XUNTA DE GALICIA

REAL ACADEMIA TRANSFERIDA
Á XUNTA DE GALICIA



ASOCIADA AL INSTITUTO DE ESPAÑA

ASOCIADA AO INSTITUTO DE ESPAÑA



Deputación
DA CORUÑA

REAL ACADEMIA GALLEGA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

**EL CAMINO DE SANTIAGO
EN LA LEGISLACIÓN GALLEGA
Y EN LA JURISPRUDENCIA**

Discurso leído el día 14 de abril de 2023 en la Solemne Sesión de Ingreso
del Académico de Número

EXCMO. SR.

DON JOSÉ RICARDO PARDO GATO

y contestación del

EXCMO. SR.

DON JESÚS PALMOU LORENZO

Académico de Número



A Coruña, 2023

© de la edición: RAGJYL
© de los textos: sus autores

Depósito Legal: C 532-2023

Edita y patrocina la edición: Excm. Diputación Provincial de A Coruña
Imprenta Provincial - A Coruña

ÍNDICE

I.-DISCURSO

1. Prefacio y justificación del tema elegido	9
2. Referencia introductoria al Derecho medieval jacobeo.....	14
3. La evolución de la normativa española en torno al Camino de Santiago.....	18
4. La jurisprudencia constitucional sobre la competencia estatal y autonómica en materia de cultura.....	23
5. La normativa gallega: de la Ley de protección de los Caminos de Santiago a la Ley de patrimonio cultural de Galicia	29
5.1. Primeros pasos normativos.....	29
5.2. La Ley de protección de los Caminos de Santiago	30
5.3. La Ley de patrimonio cultural de Galicia de 2016.....	32
6. Cotejo de la legislación gallega con el resto de la legislación autonómica jacobea	38
6.1. Las otras comunidades vinculadas al Camino.....	38
6.2. Similitudes y discordancias en la legislación autonómica jacobea.....	40
7. El Camino de Santiago en la jurisprudencia	48
7.1. Los diferentes enfoques jurisprudenciales	48

7.2. Jurisprudencia contencioso-administrativa y civil: la protección del Camino de Santiago como bien de interés cultural.....	49
7.2.1. El Camino Francés y los Caminos incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco: la concepción dinámica del Camino.....	49
7.2.2. La delimitación del Camino y su espacio físico.....	53
7.2.3. La protección del paisaje y el impacto visual negativo: licencias y autorizaciones en el Camino de Santiago.....	64
7.2.4. La huella del Camino de Santiago en el planeamiento urbanístico	70
7.3. Jurisprudencia penal urbanística y del patrimonio histórico-cultural. Las indemnizaciones civiles.....	75
7.3.1. Dualidad de protección del Camino de Santiago en el orden penal	75
7.3.2. Delitos sobre la ordenación del territorio.....	76
7.3.3. Delitos sobre el patrimonio histórico	79
8. De la delimitación y protección de los caminos a la defensa jurídica del peregrino jacobeo	89
9. Epílogo	97
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	99
II.-CONTESTACIÓN	107

I
DISCURSO
del
EXCMO. SR.
DON JOSÉ RICARDO PARDO GATO

1. PREFACIO Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO

Con la venia:

Excmo. Sr. Presidente de la Real Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación

Excmos. e Ilmos. Sras. y Sres. Académicos

Excmas. e Ilmas. Autoridades

Señoras y Señores

Amigos todos:

Mis primeras palabras tienen que ir dirigidas a reverenciar el mayor de los agradecimientos por la enorme deferencia que mostráis hacia mi persona, al recibirme como miembro de número de esta fuente inagotable de saber que es la Real Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, “Casa de la Ciencia Jurídica de Galicia” asociada al Instituto de España, que ya me había abierto sus puertas desde 2010 con la consideración de académico correspondiente.

Durante estos años en los que, humildemente, he tratado de ir aportando mi grano de arena en pro de esta Real Academia, he podido disfrutar y aprender del docto y vasto conocimiento de los distintos académicos y juristas que han vertido su maestría en esta sede sin igual de nuestra querida Galicia. Discursos de ingreso, con sus correspondientes

contestaciones, conferencias y congresos de academias en España e Iberoamérica, debates y presentaciones de libros, conforman la antecámara idónea que, desde su fundación en 1966 de la mano de su primer presidente, Don Manuel Iglesias Corral, nutre de savia enriquecedora al mundo jurídico dentro y fuera de nuestra Comunidad.

Decano que fue del Ilustre Colegio Provincial de Abogados de A Coruña, corporación a la que pertenezco desde 1995, Iglesias Corral ha sido el abanderado y el impulsor de una entidad académica que congrega un elenco de eminentes juristas de diversos ámbitos y vocaciones profesionales, cuyo nexo común se consuma en la dedicación al Derecho y su amor a Galicia.

No es de extrañar que la glosa de su figura recayera en la pluma de Don César Torres Díaz en su discurso de ingreso, también ex decano de este Colegio coruñés, al igual que lo fue Don Jesús Varela Fraga, quien le respondió en nombre de esta institución y que le había sucedido en el cargo colegial¹; ambos, grandes maestros de la profesión letrada a los que mucho debo. Su impronta ha dejado huella en el seno de esta Real Academia y su memoria es omnipresente, como lo es la de su actual presidente, Don José Luis Seoane Spiegelberg, la mente jurídica viva más brillante de la que tengo conocimiento, y la de su predecesor, Don José Antonio García Caridad, cuya privilegiada sabiduría custodiaba y preserva vigentes los resortes jurídicos de Galicia, y al que desde aquí también rememoramos sentidamente.

1 TORRES DÍAZ, C.: *“Veinticinco años en la historia del Ilustre Colegio Provincial de Abogados de A Coruña. Decano Iglesias Corral”* (1963 y 1987), Discurso de Ingreso en la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, leído el 18 de febrero de 2011. La contestación en nombre de la institución corrió a cargo de VARELA FRAGA, J.

Un recuerdo, y un cariño que hago extensivo, cómo no, a mi mentor de cabecera, Don José Manuel Liaño Flores. Si ya ingresar como numerario supone un inmenso honor, qué decir haber sido llamado a ocupar el Sillón 13, una medalla que, como él bien decía, lleva el número de la suerte. Maestro de abogados, juez y alcalde de A Coruña, nos dejó físicamente a la edad de cien años, como decano de todos los colegiados, el más experto en ejercicio, dejando un hondo vacío cuya presencia espiritual me acompaña día a día.

Como así tuvimos la oportunidad de definirlo en el obituario recogido en un diario de tirada nacional², Liaño Flores trasciende el mundo jurídico para instalarse de lleno en el ámbito del humanismo y en la cima de la cordialidad de todos los que le conocemos como “El humanista más cercano”. Y es que hablar de José Manuel es referirse a una persona fielmente identificada por su bondad, amabilidad y extremo respeto a los demás: un caballero en mayúsculas, en el sentido estricto de la palabra. Se da la paradoja de que el primer premio jurídico con el que conseguí alzarme lleva su nombre y, décadas más tarde, me tiende la mano de entrada en esta Academia.

Su disertación de ingreso la destinó a alumbrarnos sobre “Las presunciones en Derecho privado”, el día 12 de junio de 1987, discurso que fue debidamente contestado por otro miembro fundador de esta Real Academia e igualmente dedicado a la profesión letrada, Don Arsenio Cristóbal y Fernández-Portal. Un estudio detallado de las presunciones cuya naturaleza, fundamento y significación no se encontraban ni satisfactoria ni definitivamente resueltos por la doctrina; materia en la que el

2 En prensa, PARDO GATO, J.R.: “José Manuel Liaño Flores: El humanista más cercano”, obituario, *La Voz de Galicia*, diario de 7 de mayo de 2022.

Tribunal Supremo tampoco ofrecía soluciones definitivas, más que en puntos muy concretos sobre los que había podido pronunciarse, dada la escasa operatividad del recurso de casación en este ámbito. De ahí lo acertado de la elección, en su momento, del trabajo y de las importantes aportaciones con las que Liaño Flores dejó su sello para siempre desde este foro científico y académico³.

Es evidente que el legado de mi querido José Manuel Liaño ha dejado un poso de sabiduría y saber hacer, no solo en esta sede, sino en toda la ciudadanía coruñesa y gallega, y el honor de sucederle en su cátedra y asiento de académico no solo supone un inmenso orgullo sino también una responsabilidad a la que espero corresponder en su justa medida. Por ello, en estos momentos, para mí tan emotivos como entrañables, el recuerdo del compañero y amigo, de mi referente personal y profesional, se convierte en presencia viva, latente, y me impulsa a asumir el reto con firmeza y determinación.

Un reto que en este discurso de ingreso abordo desde una temática íntimamente ligada a Galicia y desde aquí al resto del mundo. Y es que si por algo se conoce Galicia allende nuestras fronteras es por la peregrinación cristiana más reconocida universalmente. El Camino de Santiago se presenta como uno de los elementos más identitarios no solo de Galicia sino de España entera: ambas comparten patrono y devoción, y ambas han sido y son anualmente destino de miles de peregrinos desde la Edad Media. Y es que como dijo Castelao, no seu *Sempre en Galiza*: “*Europa representou ao Apóstolo Santiago a semellanza dos seus pere-*

3 LIAÑO FLORES, J.M.: “*Las presunciones en Derecho privado*”, Discurso de Ingreso en la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, leído el 12 de junio de 1987. La contestación en nombre de la institución corrió a cargo de CRISTÓBAL Y FERNÁNDEZ-PORTAL, A.

grinos, con esclavina e chapeu cubertos de conchas-vieras, un bordón na man dereita e un libro na esquerda, os pes descalzos e en actitude de andar tal como se ve na cume de Saint Jacques de París, a modo de Santo protector dos camiños, símbolo da alma viaxeira de Europa”⁴.

Una temática, la del Camino de Santiago, en la que el Derecho no debe quedar al margen, como, por otro lado, no es ajeno al mismo desde los propios inicios milenarios de esta peregrinación sin par. Un ámbito de estudio para el que me he valido de distintas fuentes, pero sobre todo de las que irradia y atesora el excelso Archivo Catedralicio Compostelano, auténtico manantial documental del peregrinaje jacobeo. La deuda intelectual contraída con su archivero durante años Don José María Díaz Fernández, deán que fue de la Catedral de Santiago, y con el también ex deán Don Manuel Calvo Tojo, quienes permitieron asomarme con libertad a esta esencia inagotable de conocimiento, la tendré siempre presente.

Si en la Edad Media se configuró lo que se ha dado en denominar como un “Estatuto jurídico del peregrino jacobeo medieval”, así calificado por autores de la talla de Elías Valiña, Lacarra, Corriente Córdoba, Gallegos Vázquez o el propio Antonio Fernández de Buján, miembro de esta institución, su idea y su vigencia cabe trasladarla a la realidad de la peregrinación de hoy en día, en aquellos aspectos que pudieran ser objeto a tener en cuenta de cara a su funcionalidad contemporánea. Para ello, debemos repensar sobre la legislación, particularmente gallega, y la jurisprudencia hasta el momento recaída, con afán de aportar ciertas sugerencias y colmar, en lo posible, aquellas lagunas que en este análisis discursivo se tratará de dejar evidenciadas.

4 RODRÍGUEZ CASTELAO, A.D.M.: *Sempre en Galiza*, Galaxia, 1996, pp. 387 y ss.

2. REFERENCIA INTRODUCTORIA AL DERECHO MEDIEVAL JACOBEO

Junto a las habituales peregrinaciones motivadas por un acto de devoción individual, de entre las peregrinaciones a cualquiera de los santuarios del mundo cristiano, Santiago de Compostela fue, desde siempre, el destino preferido como meta impuesta a los sancionados por la iglesia o la autoridad civil, hasta el punto de que Dante llegó a sostener que no se considera peregrino sino a quien va a la casa de Santiago, ya que esta santa sepultura se halla más lejos de su patria que la de cualquier otro apóstol⁵.

Y aunque el propio Dante diferenciaba al romero, que peregrina a Roma; al palmero, que lo hace a Jerusalén; y al peregrino, que va a Santiago (diferenciación que ya era atribuida, mucho antes, a la firma de monjes cristianos); en las Partidas I.24.1 se significa que “*peregrino quiere decir extraño que va a visitar el sepulcro de Jerusalén y los otros santos lugares en que nuestro señor Jesucristo nació, vivió y murió por los pecadores, o que anda en peregrinación a Santiago, o a san Salvador de Oviedo, o a otros santuarios de lejana tierra extraña. Y comoquiera que hay diferencias entre las palabras romero y peregrino, pero según comúnmente las gentes las usan, así llaman al uno como al otro*”.

Con independencia del término “peregrino” y su extensión, lo cierto es que en la peregrinación medieval compostelana existía una expresa protección de partida y de regreso: junto al conocido distintivo de la concha jacobea o venera, cosida o adherida a la ropa del peregrino, y

5 DANTE ALIGHIERI: *Vita Nova*, traducción de Julio Martínez Mesanza, Madrid, 1985, pp. 113 y 114.

a las más que aconsejables cartas de recomendación y documentos de identificación personal, convenía aportar, de ida, carta del párroco o del obispo, a modo de salvoconducto para que bajo su custodia pudieran ir, por tierra o mar, de noche o de día, a visitar la tumba del apóstol. Alfonso X el Sabio, tomando como referencia el Fuero Real (IV.2.1), hizo mención en las Partidas del derecho que les asiste a los peregrinos de ser guardados, asistidos y defendidos en su viaje; concesión de privilegios que se establecen en distintos reinos y llegan hasta los Reyes Católicos⁶. Para la vuelta, al igual que sucedía en el viaje de ida, convenía disponer de la “compostela”, a modo de salvoconducto de regreso y alejada de su significación actual, para acreditar con su porteo haber culminado el pío viaje a Compostela.

De las investigaciones que he llevado a cabo puedo atestiguar la existencia de determinados vestigios sobre las interrelaciones habidas entre los antiguos peregrinos que recorrían el Camino de redención, lo que llevó en algunos casos a su formalización escrita: contratos de compra-venta, de porteo y puenteo, de determinadas transacciones comerciales (fianza, prenda o partición de bienes), así como de otorgamiento de testamentos –no olvidemos que muchos peregrinos enfermaban durante el viaje y algunos de ellos fallecían lejos de su país de origen–.

Abundaban mercaderes cuya protección y salvaguarda era equiparada a la de los peregrinos, ya que ambos, en general, venían de tierras lejanas, no siendo fácil conocer el fuero o legislación por la que se regían. Aunque los comerciantes, para sus transacciones mercantiles, necesitaban de una garantía y protección especial; para los peregrinos,

⁶ Como, por ejemplo, el valioso privilegio expedido a favor de los peregrinos garantizando su protección, así como su libertad de testar (Partidas I.23).

por el fin espiritual de su viaje, era más obligada la hospitalidad y caridad, exigida así en el propio *Codex Calixtinus* o *Liber Sancti Iacobi* (V.11). Como rezan Las Partidas, “*los peregrinos que van con intención de servir a Dios y ganar el perdón de sus pecados, deben ser siempre mejor recibidos que los comerciantes que van con intención de ganar algo*” (Partidas I.8.27).

En todo caso, la principal protección jurídica perseguida en favor del peregrino era contra el robo y la picaresca, tanto por el discurrir del Camino como en las posadas, ya que era sabido que el peregrino constituía un claro objetivo de asaltantes, maleantes o pícaros al llevar casi siempre consigo algún dinero o bien para pagar en los mesones, la propia ofrenda que portaban para el apóstol, así como los caballos y sus arreos. En los diversos Concilios canónicos se solía condenar con la excomunión a todo aquel que despojase a un peregrino o le robase a través del cobro de tributos o portazgos⁷. Ello, con independencia de los castigos ejemplares como la horca que preveían los distintos Fueros (como, por ejemplo, en los Libros de Comptos, tomos 35 y 37).

Lo largo y difícil del viaje a Compostela conllevaba el peligro de morir durante el trayecto. Ante esta posibilidad, comúnmente se le

7 Desde comienzos del siglo XII los concilios españoles pusieron todos sus esfuerzos –o al menos una parte importante de sus inquietudes trasladadas a los respectivos cánones–, so pena de excomunión, en proteger y salvaguardar la paz del Camino. En este sentido, CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: “El Camino de Santiago en la perspectiva jurídica”, texto de la ponencia presentada al XIII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Salamanca, 9 y 10 de octubre de 2000, publicado en la *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 27, 2001, p. 19, incide en que “el Camino, por su condición de vía pública, se fue convirtiendo en objeto de la protección real directa que se ejercía a través de esa «paz especial» que era la paz del Camino, genuina institución de Derecho medieval dirigida a garantizar la tranquilidad y seguridad a lo largo del mismo”.

otorgó al peregrino el derecho de testar, y determinadas legislaciones llegaron, incluso, a castigar severamente a todo aquel que impidiese u obstaculizase hacer testamento al peregrino. Se preveía, en general y en particular en el Derecho de Castilla León, el testamento de palabra y por escrito: en caso de palabra, lo podían testimoniar los vecinos del lugar; en el supuesto de morir el romero sin dejar testamento, se pasó inicialmente de dejar sus bienes y caudales en manos del mesonero o del huésped, posteriormente a sus compañeros de viaje, para finalmente considerar que debían ser destinados a obras de misericordia y sufragios por su alma.

En cualquier caso, quisiera resaltar, por encima de todo, la enorme relevancia que el derecho surgido en torno al Camino tuvo en la formación de la Europa urbana y su aportación a la idea de europeísmo, pues mucho antes de que Europa soñase con ser una, lo era ya para los fieles y las poblaciones a él ligadas. Se podría incluso llegar a sostener que el Camino de Santiago supuso la génesis de un *ius gentium*, pues con él nació una especie de Derecho internacional o, más concretamente, un incipiente Derecho internacional privado europeo protector del peregrino, en el que extrañamente coincidieron todas las legislaciones y que solo empezó a diluirse con la pérdida del espíritu de religiosidad y penitencia característico de las romerías. Podemos hablar, en definitiva, de un Estatuto o Código jurídico del peregrino medieval, que contribuyó a la ulterior consolidación del *ius commune*, a partir de la influencia del Derecho germánico y romano⁸.

8 Hacén referencia específicamente a un particular “Estatuto jurídico del peregrino” durante la Edad Media, VALIÑA SAMPEDRO, E.: *El Camino de Santiago: estudio histórico-jurídico*, 3ª ed., Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Lugo, Lugo, 2000; LACARRA, J.Mª.: “Protección jurídica del peregrino”, *Las peregrinaciones a Santiago de*

3. LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA EN TORNO AL CAMINO DE SANTIAGO

Sentada la existencia de un derecho medieval del peregrinaje jacobeo, los estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago publicados hasta la fecha se han ceñido, en su mayoría, sobre las fuentes históricas. Escasos, sin embargo, han sido los trabajos que han puesto la lupa sobre la normativa vigente, o al menos la más moderna, y las decisiones judiciales que, bajo diversos ámbitos, se han ido vertiendo al respecto⁹.

Compostela, tomo I, parte segunda, capítulo IV, Gobierno de Navarra, Departamento de Educación y Cultura, Pamplona, 1998, pp. 255-279; FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A.: “El Camino de Santiago: Estatuto jurídico del peregrino compostelano”, *Derecho y Opinión, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba*, núm. 7, 1999, pp. 317-331 [publicado, y ampliado posteriormente, en “El Camino de Santiago: Estatuto jurídico del peregrino compostelano”, *Estudios jurídicos in memoriam del profesor Alfredo Calonge*, GARCÍA SÁNCHEZ, J., DE LA ROSA DÍAZ, P. y TORRENT RUIZ, A. (coords.), volumen I, Asociación Iberoamericana de Derecho Romano, Caja Duero, Salamanca, 2002, pp. 353-373]; GALLEGOS VÁZQUEZ, F.: *Estatuto jurídico de los peregrinos en la España medieval*, Xunta de Galicia, Consellería de Cultura, Comunicación Social e Turismo, Xerencia de Promoción do Camiño de Santiago, Santiago de Compostela, 2005; CORRIENTE CÓRDOBA, J.A.: *El Camino de Santiago y el Derecho*, Aranzadi, Pamplona, 2007; PARDO GATO, J.R.: “La justicia en el Camino de Santiago”, *Revista Jurídica de Asturias*, Academia Asturiana de Jurisprudencia, núm. 28, 2004, pp. 35-50; “El derecho castellano-leonés en la peregrinación jacobea. Una reflexión histórico-jurídica”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, núm. 5, enero 2005, pp. 191-224; y “Manifestaciones histórico-jurídicas de la ruta jacobea. Especial referencia al derecho navarro”, *Iacobus, Revista de estudios jacobeos y medievales*, Centro de Estudios del Camino de Santiago, núms. 23-24, 2008, pp. 481-506.

- 9 VV.AA.: *Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago de Compostela, 1994; *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, NOVO CASTRO, M^a.I. (coord.), Asociación Profesional de Letrados de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2010.

Si antiguamente el papel desempeñado por la ruta jacobea era fundamental para los reinos españoles, así como para el resto de la Europa medieval, por cuanto se producía un fluido intercambio cultural, espiritual, económico, artístico, político o institucional entre las diferentes poblaciones y territorios por los que transita, hoy en día esta interacción se mantiene viva, e incluso podemos decir que se ha enriquecido con el paso del tiempo.

No obstante, en la actualidad no es posible hablar de un cuerpo jurídico propio del peregrino, como así se podía acuñar de la etapa principalmente medieval del peregrinaje jacobeo. No solo porque los antiguos reinos ya no son los que regulan su protección, la cual mayormente se deja descansar ahora en manos de las distintas comunidades autónomas en el caso de España, sino porque las normas que se dictan por las diferentes administraciones públicas ponen el acento en la protección cultural del Camino, como principal itinerario cultural europeo, y no tanto en la figura del peregrino.

En efecto, la protección al Camino de Santiago, como itinerario y recorrido de peregrinación, ha recibido ulteriormente un gran apoyo desde las distintas administraciones, así como por parte de cierto sector privado. La protección al peregrino, sin embargo, difiere notablemente de la dispensada en épocas pretéritas, por cuanto su seguridad jurídica se encuentra regulada con carácter general y para todos los ciudadanos, sin distinción específica alguna de si se trata o no de un peregrino, en la legislación común de cada estado, así como en cada una de las normas que en cada territorio o comunidad autónoma vienen recogidas.

Ya el Proyecto de Código Civil español de 1851 no contemplaba mención alguna a los peregrinos, a diferencia de como lo hacían las Par-

tidas y los textos jurídicos coetáneos y posteriores¹⁰. De tal forma que el artículo 26 del código decimonónico, al igual que el artículo 27 del correspondiente de 1889, señala que: “Los extranjeros gozarán en España de los mismos derechos que gozan en su país los españoles, salvo lo dispuesto o que se dispusiere por los tratados y leyes especiales”; con lo que desaparece cualquier posible privilegio de los peregrinos no españoles, extranjeros.

Para certificar el fin de la antigua regulación especial dispensada a los peregrinos y su falta de concreción y validez, siguiendo la base 27 de la Ley de Bases de 1888, la disposición final (derogatoria) del Código Civil no la prevé ya ni como derecho supletorio, al establecer lo siguiente: “Quedan derogados todos los cuerpos legales, usos y costumbres que constituyen el derecho civil común –«derecho civil llamado de Castilla», en palabras de dicha Ley de Bases– en todas sus materias que son objeto de este código y quedarán sin fuerza y vigor, así en su concepto de leyes directamente obligatorias como en el derecho supletorio”.

Por tanto, nos centraremos en la regulación que, desde mediados del siglo XX y hasta hoy, se vierte sobre la específica protección que se otorga al Camino de Santiago, más que sobre la protección concreta dirigida hacia el peregrino, actualmente mucho más difuminada y amparada por la legislación general aplicable a cualquier ciudadano. Y es que en la etapa que nos ha tocado vivir la protección al Camino se con-

10 De la transcripción latina de la Partidas se desprende lo siguiente: “*Romeros et peregrinos se facin los homes para servir a Dios et honrar a los santos; et por saber de facer esto estríñanse de sus linajes et de sus lugares, et de sus mujeres, et de sus casas et de todo lo que han, et van por tierras ajenas lazrando los cuerpos et despidiendo los haberes buscando los santuarios*” (Partidas X.1.24).

centra mayoritariamente en salvaguardar y proteger las distintas rutas que recorren, desde su origen hasta Compostela, los diversos caminos de peregrinación jacobea, con clara preeminencia del Camino Francés.

A través de los diferentes instrumentos normativos, y dado el carácter de legislación básica que le asiste para el logro de tales objetivos dentro del ordenamiento jurídico español, este derecho persigue, entre sus finalidades, la de procurar que el suelo por donde discurre se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad. A ello habría que añadir la necesidad de orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular, en los casos que fuera necesario, las características estéticas acordes con la fisonomía y paisaje sobre los que se sustenta.

Esta protección jurídica viene dada por un iter normativo que parte de la declaración, mediante un Decreto de 9 de marzo de 1940, de las ciudades de Santiago de Compostela y Toledo como monumentos histórico-artísticos, bajo la imposición de determinadas obligaciones a sus corporaciones locales y a los propietarios poseedores de los inmuebles construidos en estas urbes. Además, por supuesto, del Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, que declara conjunto histórico-artístico al Camino de Santiago; declaración que abarcaba aquellos lugares, edificios y parajes conocidos y determinados en aquel momento.

Esta última norma, sin embargo, fue derogada por el Real Decreto 736/1993, de 14 de mayo, aunque “sin perjuicio de la consideración, denominación y régimen jurídico que corresponde al Camino de Santiago en virtud de lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español”. Según esta disposición, los bienes que con anterioridad a la misma hubieran sido

declarados histórico-artísticos, como el Camino de Santiago, pasaban a tener la consideración de bien de interés cultural (bajo la conocida abreviatura de BIC).

Esta importante constatación legal del Camino se interpreta de un modo diferente en Galicia a como se hace en el resto de comunidades autónomas, por cuanto es esta tierra destino final de los distintos itinerarios que se unen en este territorio y, ya en su último tramo, en Compostela, quedando todos ellos engarzados en un finalista y único objetivo común: la Catedral de Santiago y el sepulcro del apóstol.

Por ello, haremos descansar este estudio sobre la normativa aprobada en Galicia al respecto, así como sobre aquellos pronunciamientos jurisprudenciales que han ido posicionándose en relación con el Camino de Santiago, ya sea desde la vertiente constitucional, contencioso-administrativa o civil, e incluso penal.

Lógicamente, dichos fallos, mediante autos o sentencias, no tocan de lleno los aspectos generales en los que se enmarca la peregrinación jacobea, pues dicha tarea trascendería, sin duda, el cometido del juzgador. Empero, ello no es óbice para que, de un tiempo a esta parte, hayan recaído pronunciamientos en España que, de una manera principalmente transversal, entran a valorar, desde diferentes puntos de vista, el fenómeno del Camino de Santiago y su repercusión sobre la legislación española, tanto estatal como autonómica.

4. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA COMPETENCIA ESTATAL Y AUTONÓMICA EN MATERIA DE CULTURA

Conforme declaró la sentencia del Tribunal Constitucional 49/1984, de 5 de abril (RTC 1984, 49), dictada en Pleno, pecaría de superficial todo intento de construir la competencia en materia de cultura, concretada en el artículo 148.1.17ª de la Constitución Española, como una competencia “omnímoda y excluyente”.

Entremezclada con una obligada reflexión sobre la vida y el sentir cultural, la lectura tanto de este precepto como de otros artículos de la Carta Magna (en especial, el artículo 149.2, en lo relativo a las materias culturales), nos lleva a la determinación de que la cultura es un elemento de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las distintas comunidades autónomas. A esta conclusión obedece precisamente el artículo 149.2 cuando, tras reconocer su tenor literal la competencia autonómica en este ámbito, se reafirma también en la competencia estatal, al llamar la atención sobre el servicio de la cultura como deber y atribución esencial¹¹.

Como sostiene Carlos ABUÍN, traduciendo al castellano su reflexión del idioma gallego: “Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica en el sentido de que más que una repartición competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios

11 La literalidad del artículo 149.2 de la Constitución Española es la que sigue: “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”.

del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente. Que en materia cultural es destacada la acción autonómica es algo inherente a la comunidad (artículo 2 de la Constitución Española). Que a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan necesario esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias, es algo que está en línea de la proclamación que se hace en el indicado precepto constitucional”¹².

Pues bien, sobre esta base jurídico-constitucional, el Estado no es ajeno en el deber de participación en el fomento y promoción del Camino de Santiago, y así lo ha venido haciendo, en las diferentes formas y a través de las instituciones correspondientes, a lo largo de los últimos Años Santos Jacobeos.

Ahora bien, este reconocimiento no resta un ápice la relevancia que en este contexto presenta igualmente la legislación de las distintas comunidades autónomas. Y es que, siguiendo al Tribunal Constitucional, lo estipulado por el artículo 149.2 de la Constitución no puede implicar que el Estado, valiéndose del concepto expansivo de cultura, se inmiscuya en ámbitos sectoriales autonómicos, siempre y cuando existan títulos competenciales específicos, como sucede en el caso del patrimonio cultural.

De esta manera, debemos tener en cuenta que, si bien el artículo 149.1.28^a del texto constitucional atribuye al Estado la competencia sobre la “defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español

12 ABUÍN FLORES, C.: “A acción administrativa de fomento do Camiño de Santiago (Parte II)”, *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, ob. cit., p. 33.

contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”; el artículo 148.1.16^a, por su parte, habilita a los Estatutos de Autonomía a establecer como competencia propia la relativa al “patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma”.

El guante normativo lanzado desde el Estado español fue recogido por la mayoría de las autonomías y, como en el caso de Galicia, a modo de competencia exclusiva. En concreto, el artículo 27.18 del Estatuto de Autonomía de Galicia dispone la competencia de esta comunidad en materia de patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico de interés para Galicia¹³.

Jurisprudencialmente, este debate competencial encuentra acomodo en el proceso seguido ante el Tribunal Constitucional, al amparo de la promulgación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español. Nos estamos refiriendo a la sentencia núm. 17/1991, de 31 de enero (RTC 1991, 17), detonante del deslinde competencial en la materia¹⁴. De modo singular, el intérprete constitucional confirma dicha competencia autonómica y destaca que la estatal viene referida solo a la exportación y al expolio.

13 Específicamente, el artículo 27.18 del Estatuto de Autonomía de Galicia acoge la competencia exclusiva para esta comunidad autónoma sobre: “Patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, de interés de Galicia, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28^a de la Constitución; archivos, bibliotecas y museos de interés para la Comunidad Autónoma, y que no sean de titularidad estatal, conservatorios de música y servicios de bellas artes de interés para la Comunidad”.

14 Sentencia que resolvió los recursos de inconstitucionalidad 830/1985, 847/1985, 850/1985 y 858/1985 (acumulados), promovidos, respectivamente, por el Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, la Xunta de Galicia, por el Gobierno Vasco y por el Parlamento de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 16/1985 reguladora del Patrimonio Histórico.

Un aspecto a tener en cuenta es el análisis que, en la argumentación de esta sentencia, se hace del artículo 9 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, que parecía reservar al Estado (“mediante Real Decreto”) la declaración de bien de interés cultural, como categoría más relevante de protección. No obstante, el Tribunal Constitucional se decanta por no anular este precepto, bajo la consideración de que esa competencia es fundamentalmente autonómica, como toda la dimensión ejecutiva, por lo que es a esta administración, con carácter específico, a la que corresponde una declaración de tal calado.

Se reservan, así, a las comunidades autónomas, no solo las competencias normativas en este ámbito, sino también la capacidad ejecutiva; en otras palabras, que directamente a ellas les corresponde desarrollar las facultades ejecutivas sobre patrimonio cultural, dejando aparte, eso sí, la competencia estatal sobre la expoliación y exportación.

Como excepción a esta regla general de intervención autonómica, de interpretación restrictiva, no es menos cierto que en la misma sentencia, al validar el artículo 6.b) de la Ley 16/1985, se habilitó la posibilidad de que el Estado mantenga determinadas facultades ejecutivas, de índole autorizador y sancionador, en dos supuestos concretos: por un lado, los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado; y, por otro, aquellos que formen parte del Patrimonio Nacional. Se trata, en todo caso, de conceptos no aplicables al Camino de Santiago.

Ante esta doctrina constitucional, podemos concluir que la administración que mayor protagonismo tendrá en relación con el Camino de Santiago va a ser, sin matiz alguno, la autonómica, tanto en el aspecto normativo como en cuanto a la dimensión ejecutiva se refiere.

Pero esa preeminencia competencial no debe ser tomada por la comunidad autónoma respectiva como un elemento que solo a ella afecta. Más al contrario, el Camino de Santiago ha de verse como un elemento cultural cuya trascendencia no puede depender únicamente de un solo territorio autonómico, en tanto que el mismo se proyecta sobre todas y cada una de la autonomías y regiones por las que discurre su trazado.

Esto nos lleva a poner en perspectiva la importancia que las técnicas colaborativas adquieren entre todas estas comunidades. Una necesaria obligación de interrelación que algunos califican de “importancia cualificada”¹⁵: la evidencia de un auténtico principio de coordinación y colaboración entre los distintos poderes territoriales sobre los que el Camino de Santiago deja latir su presencia inmemorial. Un principio que, pese a no estar expresamente recogido en la Constitución, su ausencia no impide su operatividad y vitalidad efectiva, como así ha quedado pacíficamente admitido por el Tribunal Constitucional¹⁶.

Se trata, no obstante, de un postulado que, por lo que atañe al Camino de Santiago, se sustenta sobre todo en el grado de colaboración, más que en una coordinación impuesta por el Estado; por tanto, una colaboración horizontal, y no tanto vertical, entre las diferentes comunidades autónomas, sin perjuicio del apoyo y colaboración que el Estado pueda –o deba– aportar al respecto¹⁷.

15 Como, por ejemplo, VALENCIA VILA, S.: “Estudo do preciso desenvolvemento normativo da protección do Camiño de Santiago (Parte II)”, *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, ob. cit., p. 130.

16 Por todas, sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/1982, de 4 de mayo (RTC 1982, 18).

17 La coordinación guarda una nota de obligatoriedad, de tal manera que para el reconocimiento al Estado de esta facultad la misma debería de provenir del bloque de constitucionalidad, tal y como se apunta en el fundamento jurídico 3.c de la sentencia del Tribunal Constitucional 42/1983, de 20 de mayo (RTC 1983, 42):

Tras la declaración legal y jurisprudencial de la reserva competencial en las comunidades autónomas, con independencia de la necesaria colaboración y de la oportuna interacción territorial jacobea que se precisa, desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia se da inicio a la cobertura y protección jurídica del Camino de Santiago dentro del territorio gallego, pero también sobre su área de influencia y consiguiente repercusión con relación al resto de comunidades y regiones.

“La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistemas, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema. En este sentido, hay que entender la competencia estatal de coordinación general, a propósito de la cual conviene señalar las siguientes precisiones: en primer lugar, es una competencia distinta a la de fijación de bases; en segundo término, la competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades en materia de Sanidad, competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar; por otro lado, la coordinación general, por su propio carácter, incluye a todas las instituciones territoriales en la medida que tienen competencias en materia sanitaria, y por lo tanto a las Corporaciones Locales; además, la competencia estatal de coordinación general significa no solo que hay que coordinar las partes o subsistemas del sistema general de Sanidad, sino que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado; por último, ha de precisarse también, por lo que ahora interesa, 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 modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario”. Este elemento de coordinación es predicable en otros ámbitos, como el sanitario, pero no podemos decir lo mismo del Camino de Santiago, donde la figura del Estado no ha de ser la competente para imponer una obligación de coordinación con las distintas comunidades autónomas.

5. LA NORMATIVA GALLEGA: DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LOS CAMINOS DE SANTIAGO A LA LEY DE PATRIMONIO CULTURAL DE GALICIA

5.1. Primeros pasos normativos

Históricamente documentadas, las diferentes rutas seguidas por los peregrinos a Compostela conforman hoy un patrimonio cultural que se concentra en el Camino de Santiago. En la Comunidad Autónoma de Galicia, donde estas rutas confluyen, este fenómeno presenta la peculiaridad de una normativa propia, que no existe en ninguna otra autonomía por donde aquellas dibujan sus trazos y recovecos, y donde la protección del Camino se asienta por medio de la genérica preservación del patrimonio cultural. Podemos decir, así, que los “Caminos de Santiago” son una manifestación singular del patrimonio cultural de Galicia, un conjunto de territorios históricos de valor universal excepcional tanto desde el aspecto material como inmaterial.

Y si los trazados de los caminos que llegan a la comunidad gallega se fundamentan en el reconocimiento de su uso como rutas de peregrinación de largo recorrido, que estructuran, conforman y caracterizan el territorio que atraviesan, el ordenamiento español delega en las comunidades autónomas, entre ellas Galicia, su regulación particular, tal y como hemos podido comprobar.

Pero el primer intento normativo a este respecto no nace del ámbito estrictamente cultural, como en un principio pudiera pensarse, sino del campo urbanístico. Los primeros pasos orientados a este fin se dieron a través de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, aprobadas por resoluciones de la Consellería do Territorio e Obras Públicas de 10 de enero de 1990 y 14 de mayo de 1991. Con ellas se

establecía que las disposiciones del citado Decreto 2224/1962 le eran aplicables: en la provincia de A Coruña, a los municipios de Melide, Arzúa, O Pino y Santiago de Compostela; y en la provincia de Lugo, a Pedrafita, Triacastela, Samos, Sarria, Paradela, Portomarín, Monterroso y Palas de Rey.

A tales efectos, se señalaba en dichas resoluciones lo siguiente: “Hasta la aprobación del planeamiento específico para la protección del Camino de Santiago su trazado conocido como Camino Francés y su entorno será considerado como conjunto inventariado, a los efectos de aplicación de estas normas, señalándose una franja de protección de cien metros”.

Como puede constatar, se trata de una aproximación en la protección del Camino de Santiago de carácter meramente urbanística, delimitada singularmente en torno al Camino Francés y su zona de influencia física, a lo que se considera como “conjunto inventariado”. Por lo demás, la zona que afecta a la protección establecida se limitaba a una franja de protección que se extendía hasta los cien metros. Un primer empujón jurídico hacia la protección del Camino de Santiago, que años más tarde viviría su desarrollo a través, inicialmente, de una ley específica y, a la vez, de una protección mayor y de contenido más genérico.

5.2. La Ley de protección de los Caminos de Santiago

Es en 1996 cuando se aprueba el texto marco gallego de protección de los Caminos de Santiago, por medio de la Ley 3/1996, de 10 de mayo. Esta ley contemplaba, por una parte, los distintos aspectos que encierra la realidad del Camino, desde su vertiente cultural, pasando por la monumental y hasta llegar a la propiamente urbanística, pero sin

perder de vista, por otro lado, la pluralidad de caminos con distinta relevancia histórico-cultural y, consecuentemente, con diferente nivel de protección, aunque siempre respetando su integridad.

El título I de esta norma básica protectora iba destinado a determinar la naturaleza del Camino. Prestaba, de esta manera, preferente atención al Camino Francés, por lo que al grado de protección se refiere, que es calificado como “bien de interés cultural”, con el implícito carácter reforzado que ello conlleva. Y fijaba, para los restantes, los niveles de protección que la Ley 8/1995, de 30 de octubre, de patrimonio cultural de Galicia contemplaba para los catalogados.

En concreto, es en el artículo 1 donde se configura al Camino de Santiago como un conjunto de rutas históricas y se distingue al francés como bien de interés cultural, mientras que a las demás rutas se las considera “bienes catalogados”, refiriéndose concretamente a las conocidas como “Camino Portugués, Ruta de la Plata, Camino del Norte, Camino de Fisterra, Camino Inglés y Ruta del Mar de Arousa y Ulla”.

Se establece, así, una esencial diferenciación entre el Camino Francés y las demás rutas que integran el Camino de Santiago: al primero, se le podía aplicar inmediatamente el régimen de protección y conservación que incorpora esta ley gallega, al estar previa y provisionalmente delimitado bajo dicho reconocimiento expreso legal; y respecto al resto de rutas distintas del francés, debía acometerse necesariamente su delimitación y deslinde, de suerte que una vez ultimada tal delimitación e incorporación al Catálogo de Bens do Patrimonio Cultural de Galicia podría aplicarse el régimen de protección establecido en la referida Ley gallega de patrimonio cultural.

El título II de la Ley de protección de los Caminos de Santiago aborda la delimitación, deslinde y régimen urbanístico del Camino, además de establecer también las zonas laterales de protección.

Referente a la conservación, y particularmente a la protección del Camino, el título III hace descansar en el seno de los poderes públicos gallegos las competencias relativas al ámbito de la recuperación, conservación y mejora de su itinerario; define el destino, los elementos funcionales, los usos y la zona de protección del medio; y prevé, por parte de la Administración gallega, un Plan especial de protección y promoción del Camino, al que quedarán vinculados tanto el planeamiento municipal como las normas subsidiarias provinciales de planeamiento.

El título IV estipula las infracciones y sanciones objeto de aplicación en caso de irregularidades o incumplimientos. Asimismo, regula la acción pública para exigir el debido respeto de todo lo previsto en la propia ley, así como en el plan especial de protección y promoción del Camino de Santiago al que hacía referencia su artículo 17.

De la promoción del Camino se ocupa el título V, mientras que el último de los títulos de esta ley, el VI, otorga carta de naturaleza al Comité Asesor del Camino de Santiago, con las funciones concretas que se le atribuyen en el ámbito específico de la protección, entre otras.

5.3. La Ley de patrimonio cultural de Galicia de 2016

Esta primera regulación gallega sobre la protección de los Caminos de Santiago fue objeto de derogación por la vigente Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, que vino a dar un nuevo impulso a la legislación en esta materia. La cobertura legal al respecto

la encontramos ahora en el título VI de esta ley, intitulado propiamente “Los Caminos de Santiago” y comprensivo de los artículos 73 a 82.

Formados por el conjunto de rutas reconocidas documentalmente de las que puede testimoniarse su uso como rutas de peregrinación de largo recorrido y que estructuran, conforman y caracterizan el territorio por el que atraviesan, son todas ellas enumeradas por esta última norma de la siguiente manera: “el Camino Francés; el Camino del Norte, ruta de la costa y ruta del interior, también conocido como Camino Primitivo o de Oviedo; el Camino Inglés; el Camino de Fisterra y Muxía; el Camino Portugués, interior y de la costa; la Vía de la Plata o Camino Mozárabe; y el Camino de Invierno”.

Además de los anteriores, se contempla la posibilidad de que puedan ser reconocidas igualmente como Camino de Santiago “aquellas rutas de las que se documente y justifique convenientemente su historicidad como rutas de peregrinación a Santiago de Compostela y su influencia en la formalización de la estructura del territorio por el que transcurren”. Como sucede, por ejemplo, con el Camino Inglés desde A Coruña, y no solo desde Ferrol, que aunque no alcanza su recorrido los cien kilómetros exigidos para la obtención de la “compostela”, el Arzobispado de Santiago de Compostela dio su visto bueno en el año 2016 para el otorgamiento de dicho documento en caso de realizarse y justificarse su trayecto.

De entre todas las rutas recogidas en dicho texto legal, el Camino Francés y las rutas del Camino del Norte, incluyendo la de la costa y la del interior, ostentan el máximo reconocimiento patrimonial, al estar incluidas en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco en 1993 y 2015, respectivamente, y tienen por ello la consideración de bien de interés cultural.

Este conjunto de rutas que conforman los Caminos de Santiago está constituido por vías de dominio y uso público, sus elementos funcionales y el territorio que lo define y delimita. El artículo 74 aclara, en este sentido, que tales elementos funcionales son “los que forman parte de su fisonomía como cierres, muros, ribazos, valos, pontellas, puentes, fuentes, lavaderos o espacios similares”. Una lista abierta, mucho más amplia que la contemplada por la Ley de protección de los Caminos de Santiago, y que incluye también aquellos elementos destinados a su conservación y servicio, junto con los que resulten necesarios para su uso.

Cuando sea necesaria la recuperación de su traza en terrenos de propiedad privada, su anchura vendrá constituida por una franja de al menos tres metros. Y, en tanto no se recupere, se constituirá una servidumbre pública para el paso de los Caminos de Santiago sobre propiedad privada de la misma anchura de tres metros (apartado tres del artículo 74).

La modificación más sustancial se debe, no obstante, al cambio de criterio en la protección a dispensar a dichas rutas. Si antes se dejaba el fundamento de la protección en su delimitación y deslinde, en la actualidad se resalta que aquellas que sean incluidas en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco tendrán la consideración de bienes de interés cultural. Se deja, así, al resto de rutas como bienes catalogados, con la categoría de territorios históricos, sin perjuicio de que por acuerdo unánime de los ayuntamientos por los que discurre se solicite a la consellería competente en materia de patrimonio cultural la incoación de su declaración como bien de interés cultural, o ya sea a instancias de la propia consellería competente en materia de patrimonio cultural.

La aprobación definitiva, en su caso, de la delimitación de la traza y del territorio histórico de cualquier ruta de los Caminos de Santiago

obligará a los ayuntamientos en cuyo territorio se localiza a incorporarla a sus respectivos instrumentos de planeamiento urbanístico, así como a disponer las determinaciones concretas para su régimen de mantenimiento y conservación. A tal fin, deberán seguir las directrices en materia de patrimonio cultural marcadas desde la consellería competente.

En los correspondientes decretos de delimitación de las rutas de los Caminos de Santiago, que de ser aprobados será el Consello da Xunta de Galicia el encargado de otorgar su conformidad, se definirán los siguientes elementos, según estipula expresamente el artículo 76.5:

- Los trazados de la ruta en cuestión, ya sean trazados principales (tramos históricos que permanecen en uso con características tradicionales), trazados de vestigios históricos (tramos históricos documentados que se perdieron física o funcionalmente), o bien trazados funcionales (tramos alternativos de carácter cultural, ambiental o de seguridad para las personas usuarias).

- El ámbito geográfico de la implantación del territorio histórico, que incluirá los núcleos rurales tradicionales, así como aquellos bienes inmuebles declarados de interés cultural o catalogados, además de los entornos de protección que atraviere. Quedarán excluidas las zonas urbanas de crecimiento y transformación reciente sin valores culturales.

- Su zona de amortiguamiento, siempre que se considere necesaria conforme esta legislación. Esta franja de terreno se traduce en un área de afectación cuyo objetivo es reforzar la protección del bien, en este caso el Camino de Santiago y su entorno, y sus condiciones de implantación en el territorio. Para ello se precisa un régimen de limitaciones y de concreción de actividades, dotaciones, instalaciones o infraestructuras que, por su potencial afición a sus valores culturales, requieran la

autorización previa para su ejecución por parte de la consellería competente en materia de patrimonio cultural.

– Y la relación de bienes inmuebles de valor cultural asociados en el ámbito del territorio histórico, ya sean de titularidad privada o pública; en este último supuesto independientemente de la administración que ostente su titularidad (local, autonómica o estatal).

A tenor de las posibilidades de la peregrinación, ya sea a pie, a caballo o en bicicleta, en buena lógica se procurará la utilización de la traza de los Caminos de Santiago como sendero peatonal, destino que será compatible con su utilización como vía ecuestre o como vía para vehículos sin motor.

En todo caso, las obras y actividades que se lleven a cabo en el ámbito delimitado de los Caminos deberán ser lo menos agresivas posibles y lo más respetuosas con el entorno. Por tanto, deberán ser compatibles con la conservación y protección de los valores propios que guardan. Es más, como criterio general, tendrán que mantener las características esenciales del territorio que conforman, lo que supondrá preferentemente el mantenimiento de los núcleos tradicionales y de las actividades agropecuarias y forestales. A sensu contrario, en ningún caso la utilización de los Caminos de Santiago ni la de sus elementos funcionales podrá constituir un peligro de destrucción o deterioro, ni realizarse de manera incompatible con los valores culturales que le son propios.

Huelga subrayar que la regulación de los Caminos de Santiago lleva aparejada la prohibición de determinados usos y actividades, como el tráfico rodado de vehículos a motor o la actividad constructiva generalizada en tramos no urbanos, las explotaciones mineras y canteras, las instalaciones para la gestión de residuos y vertederos, o la publicidad

indiscriminada alejada de la finalidad meramente indicativa para la localización de servicios o establecimientos, entre otras prohibiciones. Es obvio que esta medida resulta absolutamente coherente con el afán de protección y preservación del Camino al que va dirigida esta legislación, con la que se pretende que cualquier actividad ajena a la peregrinación, y a los usos propios de los caminos y de las rutas, quede totalmente vedada; máxime si se trata de actividades agresivas con el entorno o que puedan generar daños añadidos, directos o indirectos.

Por otro lado, se prevén los mecanismos de la expropiación forzosa, la ocupación temporal o la imposición o modificación de servidumbres de cara a la correcta y adecuada delimitación de los Caminos de Santiago, así como para su conservación, protección o servicio. Todo ello, como es lógico, en salvaguarda del interés social, lo que implica a su vez la preceptiva declaración en tal sentido.

En último término, se habla ahora del “Plan territorial integrado de los Caminos de Santiago”, en el artículo 82 del texto legal vigente, a diferencia del plan especial de protección y promoción del Camino al que hacía referencia la anterior normativa. Sin embargo, este cambio de nomenclatura no obsta para que el plan actual establezca las líneas maestras de mantenimiento y conservación de los valores culturales de los Caminos, y para garantizar una ordenación del territorio armoniosa e integrada con todos ellos.

No cabe desconocer, bajo tales parámetros, que este plan sigue muy ligado a una necesaria planificación urbanística o de ordenación del territorio lo más ajustada posible a los criterios, las condiciones y el régimen preciso para la protección de los Caminos de Santiago.

6. COTEJO DE LA LEGISLACIÓN GALLEGA CON EL RESTO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA JACOBEA

6.1. Las otras comunidades vinculadas al Camino

Además de Galicia, siete son las comunidades autónomas que dentro de España presentan una mayor vinculación con el Camino de Santiago. Como aquella, estas también marcan la pauta legal a seguir sobre su protección, en base a la misma atribución competencial. Hablamos, concretamente, de Aragón, la Comunidad Foral de Navarra, La Rioja, el País Vasco, Asturias, Castilla y León, y Cantabria¹⁸.

A pesar de que, como es lógico, la legislación específica de estas autonomías no es tan detallada ni desarrollada como en el caso gallego, ello no impide que sea igualmente de obligado cumplimiento en cada uno de estos territorios.

En muchos casos se trata de una normativa coincidente o similar, lo que no es de extrañar teniendo en cuenta que el bien jurídico protegido es el mismo: el Camino de Santiago. Pero no solo por eso, sino también por el hecho de que, aunque cada legislación particular se centra espacialmente en territorios distintos dentro del Estado español, todos ellos mantienen el hilo común de la regulación estatal en materia de patrimonio cultural, histórico y artístico.

18 Sobre la legislación propia de estas comunidades autónomas que regulan su específica protección respecto al Camino de Santiago, se refirieron en su momento GONZÁLEZ BONOME, M^a.Á.: “La protección jurídica del Camino de Santiago en las distintas comunidades autónomas”, *O Camiño Portugués: III Aulas no Camiño: un estudio multidisciplinar da realidade galega que atravesan os camiños de Santiago*, LEIRA LÓPEZ, J. (dir.), 1998, pp. 317-334; PILLADO QUINTÁS, M.: “A protección xurídica do Camiño de Santiago na lexislación doutras Comunidades Autónomas (Parte II)”, *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, NOVO CASTRO, M^a.I. (coord.), Asociación Profesional de Letrados de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2010, pp. 17-24.

No debemos olvidar que la legislación propia de cada una de estas autonomías forma parte, como un todo, del sistema jurídico aplicable al Camino de Santiago en la actualidad, incluyendo dentro de su régimen de aplicación los diferentes caminos y rutas que integran su contenido y denominación.

En todo caso, además de estas comunidades que, por derecho propio y por razones de territorialidad, mantienen una vinculación estrecha con las rutas más señeras y reconocidas del Camino de Santiago (en especial, la francesa), otras por las que también discurren algunas vías de peregrinación a Compostela empiezan, cada vez más, a tomar decisiones sobre el asunto. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la peregrinación jacobea a través de la Vía de la Plata, a su paso por Extremadura, y los Caminos de Santiago que transcurren por Andalucía. En estas comunidades autónomas, pese a no existir por ahora una normativa expresa consistente sobre este itinerario cultural, se han empezado a superar, sin embargo, los primeros obstáculos en esta dirección, a modo inicialmente de convenios de promoción turística firmados con otras regiones de España¹⁹.

No obstante, junto con estos acuerdos de colaboración, también estas regiones españolas han decidido asomarse a una incipiente “legislación jacobea”. La Comunidad Autónoma de Extremadura, mediante Orden de 19 de noviembre de 1997, declaró bien de interés cultural la Vía de la Plata y procedió a su calificación como sitio histórico²⁰.

19 Como el Protocolo de colaboración entre las Comunidades Autónomas del Camino de Santiago por la Vía de la Plata (su texto lo encontramos en la web https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2020-07/20200731100839186_4.pdf; página consultada el 11 de enero de 2023).

20 La Ley 2/1999, de 29 de marzo, de patrimonio histórico y cultural de Extremadura, en su artículo 6.1.d), define el sitio histórico como “el lugar o paraje natural

En Andalucía, por su parte, podemos destacar la proposición no de ley aprobada en el Parlamento andaluz en el año 2018, por la que se insta al gobierno de esta autonomía a ordenar de oficio, previo acuerdo plenario de los municipios afectados, la apertura del procedimiento para la declaración de interés turístico del Camino de Santiago en Andalucía, en sus respectivos trazados por este territorio²¹.

Pero lo cierto es que, al menos hasta el momento, son aquellas otras comunidades autónomas, unidas por fuertes lazos históricos y territoriales al Camino de Santiago, las que más han promovido una regulación especial en este ámbito.

6.2. Similitudes y discordancias en la legislación autonómica jacobea

Los Caminos declarados “Patrimonio Mundial” recorren más de dos mil quinientos kilómetros a través de ocho comunidades autónomas, atravesando más de trescientos municipios. Pese a la concurrencia, desde 1987, de un consejo de coordinación, que trata de mediar y coordinar intereses e iniciativas entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas, y de la existencia de un comité técnico, dirigido a armonizar los criterios de planificación, la realidad es que la ordenación en cada región y en cada uno de los territorios presenta importantes disonancias. Estas diferencias se evidencian tanto

donde se produce una agrupación de bienes inmuebles que forman parte de una unidad coherente por razones históricas, culturales o de la naturaleza vinculadas a acontecimientos, recuerdos del pasado o manifestaciones populares de las raíces culturales de una comunidad que posean valores históricos o técnicos”.

21 Proposición no de ley 10-18/PNLC-000063, relativa a la declaración de interés turístico del Camino de Santiago en Andalucía, aprobada por la Comisión de Turismo y Deporte en sesión celebrada en fecha 1 de marzo de 2018, y que fue objeto de publicación el 14 de marzo de 2018.

en los instrumentos empleados, como en la escala utilizada (a nivel geográfico y de planimetría), o en la estrategia que define el tipo de intervención sobre el Camino²².

En efecto, las actuaciones realizadas en los diferentes tramos del Camino de Santiago se limitan, la mayoría de las veces, a una actividad ligada estrictamente al planeamiento urbanístico, por medio del cual se procede al trazado, sobre mapas cartográficos, del itinerario seguido por la ruta jacobea en cada una de estas autonomías. Sin embargo, la búsqueda de la efectiva delimitación de los distintos tramos del Camino comporta operaciones aún más complejas y delicadas, como son las de recuperación de terrenos en manos de particulares, que en ocasiones lleva a tener que acudir, en último término, al mecanismo de la expropiación; una figura que en este ámbito dificulta enormemente el derecho de reversión que le podría asistir al expropiado o a sus causahabientes en favor del interés social y público que reviste el Camino de Santiago. Otra de las medidas de las que se echa mano consiste en el trazado de rutas alternativas, para aquellos casos en los que los tramos se hubieran perdido, por muy diversas razones, y no fueran susceptibles de recuperación²³.

22 En cuanto a las diferencias técnicas detectadas a nivel de planimetría, y sus consecuencias derivadas de la normativa aprobada, SOMOZA MEDINA, X. y LOIS GONZÁLEZ, R.C.: “Ordenación del Territorio y estrategias de planificación en los Caminos de Santiago Patrimonio Mundial”, *Investigaciones Geográficas*, núm. 68, 2017, p. 51.

23 Así, BERMEJO LÓPEZ, M^a.B.: *El Camino de Santiago como bien de interés cultural. Análisis en torno al Estatuto Jurídico de un Itinerario Cultural*, Consellería de Cultura, Comunicación Social e Turismo, Xunta de Galicia, impresión Grafisant, Santiago de Compostela, 2001 (publicación de su tesis doctoral dirigida por GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E., y defendida en la Universidad de Santiago de Compostela en el año 2000), p. 90.

Tal vez, por ello, y para aportar una solución más congruente con los intereses encontrados, algunas de estas comunidades autónomas optaron por la adquisición de los terrenos necesarios para dar respuesta a aquellos fines perseguidos: como la gallega, desde la Ley de protección de los Caminos de Santiago; en La Rioja, a través de su plan de protección medioambiental²⁴; o en Navarra, por medio de su régimen específico de protección del Camino de Santiago²⁵.

En este sentido, además de los diferentes modos de encauzar la protección y revitalización a dispensar sobre el Camino de Santiago por parte de las comunidades autónomas implicadas, también existen elementos en común que han favorecido los avances indudablemente alcanzados en esta materia, sobre todo desde la última década del siglo XX. Así, la legislación autonómica sobre patrimonio cultural aplica de forma habitual a los bienes culturales declarados y catalogados propiedad de la comunidad autónoma respectiva, o en su caso de las entidades locales (muy usual en el supuesto de las rutas jacobeanas), los caracteres propios de los bienes considerados demaniales. Un ejemplo lo tenemos en lo dispuesto en la regulación inicial en su momento emprendida, como puede ser lo estipulado en los artículos 30.1 de la Ley gallega 8/1995, de 30 de octubre; 27 de la Ley vasca 7/1990, de 3 de

24 Téngase en cuenta, al respecto, la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja.

25 En las legislaciones autonómicas de Navarra y Galicia se señala expresamente que “el conjunto de rutas de los Caminos de Santiago está constituido por vías de dominio y uso público” (artículo 5 del 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; artículo 74.1 de la Ley de patrimonio cultural de Galicia de 2016).

julio²⁶; o incluso el 28.1 de la Ley catalana 9/1993, de 30 de septiembre, que, aunque no cuenta con el grado de implicación del resto de autonomías referidas, también se decantó por legislar al respecto²⁷.

Muchos han sido los intentos de coordinación y colaboración en lo referente a las actuaciones de recuperación y rehabilitación del Camino de Santiago, ya fuera desde el ámbito estatal junto con el autonómico, como también, sobre todo, entre las autonomías implicadas que mostraron su interés en intercalar experiencias y promover iniciativas en principio conjuntas. No obstante, lo cierto es que tales tentativas no se corresponden con los resultados finalmente obtenidos, o al menos con los que en un principio se esperaban. La demostración de esta frustración la tenemos en que han sido individualmente las comunidades autónomas, dentro de su particular ámbito de acción, las que se han decidido por legislar y aplicar las medidas aprobadas por separado. Este hecho no ensombrece que, en los últimos años, probablemente debido a una mayor implicación financiera y económica, diversas autonomías han suscrito convenios o acuerdos entre ellas, más efectivos que los iniciales, pero, eso sí, dirigidos sobre todo a la promoción y difusión turística del Camino, más que a su protección y recuperación.

Como consecuencia de esta descoordinación, o más bien de esta falta de coordinación necesaria, cada comunidad autónoma empleó di-

26 La delimitación definitiva del Camino en el País Vasco fue aprobada por el Decreto 14/2000, de 25 de enero, que lo calificó como bien cultural, con la categoría de conjunto monumental, a su paso por esta comunidad autónoma. Por su parte, el Decreto 2/2012, de 10 de enero, vuelve a determinarlo, en este sentido, como bien cultural calificado.

27 Adviértase que mientras las leyes vasca y catalana hablan solo de imprescriptibilidad y de inalienabilidad, la gallega, por su parte, alude expresamente también a la inembargabilidad.

ferentes mecanismos jurídicos orientados a la protección y delimitación del Camino, de su entorno y de sus zonas de protección. En determinados casos se ha hecho uso de las técnicas que ofrece la legislación urbanística, sobre todo a través del planeamiento, como ocurre en La Rioja o en Navarra. En otros, la delimitación y recuperación del Camino de Santiago, y el establecimiento de zonas de protección, se realiza por medio de la promulgación de una norma de rango legal, como fue en su momento la Ley de protección de los Caminos de Santiago en Galicia. Otra elección ha sido la aplicación de la normativa de patrimonio, tanto de ámbito estatal como autonómica, que exige la aprobación de los bienes que han sido declarados bienes de interés cultural y de su entorno, tal es el caso del País Vasco. Ante ciertos supuestos, algunas comunidades autónomas han preferido valerse de la creación y constitución de órganos administrativos o comisiones a las que se encarga la delimitación de este bien por excelencia que es el Camino de Santiago, como vienen haciendo Aragón, Asturias, Castilla y León o Cantabria²⁸.

28 BERMEJO LÓPEZ, M^a.B.: *El Camino de Santiago como bien de interés cultural...*, ob., cit., p. 90. En Aragón, el Decreto 58/2021, de 19 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Comisión Aragonesa para la Conmemoración del Año Jacobeo 2021. En Asturias, el Decreto 3/1996, de 8 de febrero, creó la Comisión Principado de Asturias para la identificación, recuperación y revitalización del Camino de Santiago, y el Decreto 83/1997, de 30 de diciembre, dio forma a la Comisión Jacobea del Principado de Asturias, como órgano consultivo en la materia; ambas comisiones fueron integradas en el Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias, como órganos especiales de carácter permanente, por el Decreto 15/2002, de 8 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias. En Castilla y León, el Decreto 24/2006, de 20 de abril, da soporte legal a la Comisión de los Caminos a Santiago por Castilla y León, como órgano colegiado adscrito a la Consejería de Cultura y Turismo, con el fin de coordinar las actuaciones relacionadas con el Camino en el ámbito territorial de esta autonomía; esta norma, que prevé la existencia de un Comisariado de los Caminos de Santiago por esta comunidad, fue modificada, a su vez, por el Decreto 58/2013, de 29 de agosto, a los efectos de su composición.

Estas diferencias de tratamiento derivan en una suerte de ausencia de uniformidad para llevar a cabo, en condiciones, la recuperación que se presume del Camino²⁹. Por tal motivo, sería conveniente integrar, en lo posible, los criterios de protección y conservación entre todas las administraciones autonómicas, por ejemplo, con relación a las medidas y dimensiones de la anchura, márgenes y zonas de protección. De este modo, aunque de la legislación últimamente aprobada por cada una de ellas parecen haberse consensuado algo más tales criterios (como en el caso de las zonas rurales, con franjas de protección de treinta metros a ambos lados de la ruta, a excepción de Castilla y León que contempla cien metros)³⁰, sería importante unificar también la normativa en los

La ausencia de Cantabria en el convenio de cooperación, suscrito entre el Estado y las comunidades autónomas interesadas, para el desarrollo del firmado el 22 de octubre de 1987 en Santiago de Compostela, dirigido a la revitalización y recuperación del Camino, hizo que esta autonomía se decidiera a crear una comisión dentro de la propia Consejería de Cultura, Educación, Juventud y Deporte, con el fin de redescubrir el Camino de Santiago e impulsar la inclusión de Cantabria en la comunidad de trabajo creada, también en Compostela, el 15 de marzo de 1991, y que estaba abierta a otras comunidades que quisieran adherirse al proyecto: la creación de esta comisión se llevó a cabo por Orden de 8 de mayo de 1991, a modo de Comisión para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago, como órgano encargado de su protección y recuperación física en la Comunidad Autónoma de Cantabria; no obstante, esta normativa fue derogada por la Orden 36/1997, de 28 de junio, por la que se creaba, a su vez, la Comisión Regional del Camino de Santiago, dependiente de la Consejería de Cultura y Deporte.

- 29 Esta falta de uniformidad, así como las asimetrías evidenciadas entre la distinta normativa autonómica en cuanto a las medidas de protección a dispensar en torno al Camino de Santiago (pues no son siempre coincidentes ni en nombre, ni en número, ni en cantidad), llegó, incluso, a ser criticada por parte del Consejo Internacional de los Monumentos y los Sitios (ICOMOS: “Buffer zones for the Routes of Santiago are regulated independently by each Autonomous Community”, 315, Advisory body evaluation, 2015).
- 30 En cuanto a las franjas de protección del Camino y las limitaciones de uso reguladas por cada una de las comunidades autónomas, CARBALLEIRA RIVERA, M^a.T.: “Preservación del patrimonio material e inmaterial de los Caminos de Santiago”, *Camino de Santiago y patrimonio cultural. Una visión jurídica integradora*,

núcleos urbanos, así como impulsar la delimitación común en el caso del resto de Caminos de Santiago, y no solo en el francés³¹.

Y es que, pese a que en el territorio de cada una de estas regiones autonómicas existen peculiaridades distintas, tanto por la orografía como debido a la fisonomía de las construcciones y del tratamiento de los terrenos destinados a labradío, no es menos cierto que todas ellas guardan ciertas similitudes que cabe potenciar, a efectos de consensuar criterios que eviten distorsiones normativas en cuanto a su regulación.

Por otra parte, pese a los éxitos alcanzados en el ámbito de la difusión y la promoción del Camino de Santiago en todas estas comunidades, materializada en diversos convenios suscritos entre estas autonomías en materia turística, es evidente que queda mucho por avanzar a la hora de poner en común estas iniciativas, de interaccionar también en

FUENTES I GASÓ, J.R., CARBALLEIRA RIVERA, M^a.T. y GONZÁLEZ LOPO, D. (ed.), *Atelier*, Barcelona, 2019, p. 70, resume de este modo la diferente contemplación legal: “A partir de la zona de servidumbre, se crea otra de afección a lo largo de la ruta cuya anchura puede oscilar entre treinta metros y los cien metros de Castilla y León en el ámbito rural. Algunas comunidades como Cantabria, optaron por establecer un entorno de protección único de treinta metros a cada lado, desde el eje del camino descrito, excepto en zona urbana, que será de tres metros. Y lo mismo hacen País Vasco, Aragón o La Rioja, si bien esta establece la franja urbana de protección en zona urbana de quince metros”.

31 Este deseo de integración, en el ámbito cultural, es puesto de manifiesto desde el parecer y el pensamiento de varios autores en la obra colectiva *Camino de Santiago y patrimonio cultural...*, ob. cit. Entre ellos, particularmente, CARBALLEIRA RIVERA, M^a.T.: “Preservación del patrimonio material e inmaterial...”, cit., pp. 45 y ss., así como en su disertación dentro de la mesa redonda “El Camino de Santiago, economía y derecho: Estatuto Jurídico del Peregrino”, *Caminos de Santiago. I Congreso Mundial Jacobeo de la Academia Xacobeá*, celebrado en Santiago de Compostela, del 3 al 5 de junio de 2021 (cuyas notas tomadas durante la conferencia nos sirven de cita), cuando recalca la necesidad de integración de la gestión administrativa y de la puesta en común de actuaciones por parte de las administraciones implicadas en la puesta en valor del Camino de Santiago como patrimonio cultural inmaterial.

este ámbito entre todas las comunidades implicadas. Paradójicamente, aunque las comisiones y organismos creados hasta la fecha han contribuido de forma relativamente importante a la consecución de este fin, la realidad es que, a día de hoy, carecemos, a mi juicio, de un efectivo órgano integrador de voluntades en favor del Camino de Santiago. Un mecanismo administrativo que sirva para trasladar a la práctica, no solo su recuperación y revitalización, sino también su divulgación conjunta, de una manera coordinada y con un grado de simbiosis de colaboración entre todas ellas, así como con el Estado, que favorezca la aproximación a este objetivo.

Todo ello sin olvidar que otras autonomías, hasta ahora no tan involucradas, pero con intereses igualmente sobre el Camino (como pueden ser Andalucía o Extremadura, en el ámbito del Camino de la Vía de la Plata, o incluso Cataluña, por poner un ejemplo³²), puedan ir sumándose a los futuros convenios y acuerdos que se vayan cerrando.

En cualquier caso, este efecto unificador de criterios y de coordinación de esfuerzos entre administraciones, relativo a la preservación, revitalización y promoción del Camino de Santiago, y que ha sido secundado de distinta manera por la legislación autonómica jacobea, ha venido también matizado, como en el caso de casi todas las regulaciones, por la jurisprudencia y los distintos posicionamientos judiciales.

32 Una buena muestra de ello es el “Protocolo de Colaboración entre las Comunidades Autónomas del Camino de Santiago por la Vía de la Plata”, firmado el 20 de julio de 2020 por la Xunta de Galicia, la Junta de Castilla y León, y la propia Junta de Andalucía.

7. EL CAMINO DE SANTIAGO EN LA JURISPRUDENCIA

7.1. Los diferentes enfoques jurisprudenciales

La jurisprudencia vertida sobre el Camino, muy escasa y limitada casi exclusivamente a la materia urbanística, la ordenación del territorio y la protección cultural-histórica que aquel conlleva, se centra fundamentalmente en el ámbito de la actuación administrativa y la responsabilidad civil implícita en caso de incumplimientos de la regulación establecida. Una actuación que abarca, sin embargo, una legislación asentada en muy diversos aspectos y, en consecuencia, notorios y variados desafíos.

No es de extrañar, por esta razón, que el orden penal tampoco sea ajeno a la interpretación y aplicación judicial que quepa inferir de la casuística planteada, íntimamente unida a la temática urbanística, y que encuentra en el Código Penal la tipificación de determinados delitos dirigidos a los posibles infractores.

Ya sea en base a la vis atractiva de una Sala u otra, es lógico pensar que la protección del Camino de Santiago no se entendería sin tener en cuenta su vertiente jurisdiccional, toda vez que a cualquier régimen normativo que se precie le son consustanciales las notas de imperatividad y coercibilidad. Elementos que permitirán la formulación de mandatos positivos o negativos y la facultad de imponer su obediencia a través de los mecanismos establecidos por el actual Estado de Derecho³³.

33 A la diferente jurisprudencia recaída sobre el Camino de Santiago, tanto en el orden penal como en el contencioso-administrativo, se refirió sumariamente OREIRO ROMAR, J.A.: “A problemática xurídica contenciosa relacionada co Camiño de Santiago. A vulneración da normativa de protección e uso do mesmo e os problemas derivados da confluencia entre os intereses urbanísticos e o Camiño de Santiago”, *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, ob. cit., pp. 43-50.

Un sistema que encuentra su reflejo en la opción que asiste a todo ciudadano a acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento de las normas, sustentado en el consabido derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución Española. El mismo mecanismo que sirve de cauce a la potestad jurisdiccional que ejerce la Administración para requerir igualmente el cumplimiento de la normativa que otorga protección a las diferentes rutas en las que el Camino de Santiago se articula.

7.2. Jurisprudencia contencioso-administrativa y civil: la protección del Camino de Santiago como bien de interés cultural

7.2.1. El Camino Francés y los Caminos incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco: la concepción dinámica del Camino

La jurisprudencia que hasta el momento se ha ido posicionando en la jurisdicción contencioso-administrativa alrededor del Camino de Santiago ha tenido como punto de partida la interpretación de la antigua Ley de protección de los Caminos de Santiago, e incluso de cierta normativa anterior, más que en lo referente a las posteriores leyes de patrimonio cultural de Galicia.

No obstante, en lo que coinciden, unas y otras sentencias y autos, es en la significación del Camino Francés como bien de interés cultural y su protección de carácter reforzado. Una consideración que adquiere una extensión más abierta con la última legislación gallega aprobada. Este hecho ha dado lugar a una actuación de protección preventiva y disciplinaria, o incluso represiva, más intensa y decidida por parte de los órganos competentes en la materia, y, consustancialmente, se ha podido observar una mayor litigiosidad.

Entre los fallos a los que nos podemos remitir sobre la configuración del Camino Francés, y la dificultad que implica su determinación en

ciertos casos, podemos destacar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª), núm. 589/2019, de 25 de noviembre (RJCA 2019, 1062). En esta sentencia el tribunal entra a valorar la fijación del trazado del Camino y de los límites del territorio histórico que conforma este bien de interés cultural, bajo el respeto a los criterios de historicidad y autenticidad, y teniendo para ello como referente normativo el Decreto 144/2012, de 29 de junio, por el que se aprueba la delimitación de la ruta principal: el Camino Francés.

El informe del técnico de la Xunta de Galicia obrante en este procedimiento explica que la Convención para la salvaguarda del patrimonio cultural de la Unesco, dada en París el 17 de octubre de 2003 y dedicada al patrimonio inmaterial, establece que el Camino es vivo y dinámico, sujeto a las mudanzas propias de la cultura que lo sostiene, y su valor primordial es antropológico o tecnológico, y no histórico. De forma que siempre hay varios caminos posibles, y a la hora de escoger entre ellos, todos de significación histórica, debemos acudir a su carácter inmaterial, mutable y dinámico, que “será el identificado por las comunidades portadoras del contexto cultural por el que discurre, y en este caso es el Camino Real”. Ahondando en lo anterior, y según los documentos más recientes de la Unesco citados por dicho informe, “el foco ha de estar centrado sobre los aspectos inmateriales de la cultura, subordinando lo histórico, dado que por ser más antiguo no tiene más valor, sino que el valor está en lo vivo y dinámico, en la conservación dinámica de los aspectos culturales como señal de autenticidad”. Se otorga, por tanto, menos importancia, o un carácter más residual, al aspecto histórico del Camino –que sin duda también lo tiene–, que a su propia trascendencia cultural, de ámbito internacional e inmaterial, y que lleva a significarle como bien de interés cultural.

En los autos sobre los que se sustanció la sentencia comentada aparecen dos caminos que se denominan, ambos, Camino Real o Camino Francés: el Camino Central, que es un trecho del camino tradicional; y la antigua carretera de Lugo, diseñada en 1851 y construida en 1853. Se hace referencia, así, a la situación de incerteza habitual para la determinación de la traza de todos los Caminos de Santiago: “en el parcelario empieza a reestructurarse tomando el nuevo camino como eje que articula a su alrededor elementos del paisaje, masas arbóreas y cultivos, y los valores inmateriales tradicionales son transferidos para este camino; transferencia que pasa a ser completa cuando el nuevo camino asume el nombre y denominación específica de *Camiño Real* o Camino Francés, en detrimento del anterior camino que pasa a ser conocido como *Camiño Vello* de Santiago, que está en desuso”. En realidad, el Camino Francés es el que históricamente era considerado como Camino Real, denominación que pervive hoy en día bajo el apelativo de “francés”.

En los mismos autos se hace referencia, asimismo, a la inexistencia catastral del Camino, y ello pese a quedar “restos físicos de vestigios del pasado histórico conforme a los informes de los técnicos expertos que prospectaron intensivamente la zona”. Se admite, a mayor abundamiento, “que sigue funcionando como lugar de paso de serventías aunque sobre propiedades privadas”. Y, en coherencia con lo realizado con otros restos del Camino Francés, “se impone su calificación como vestigio histórico”.

No obstante, esta consideración no impide la forma abierta de entender el Camino de Santiago, una línea de actuación que enlaza con la visión o concepción dinámica de la propia sentencia y de otras anteriores que reafirman este modo singular de compartir dicha conceptualización. Un Camino que, más que pertenecer al patrimonio de bienes materiales,

forma parte del patrimonio inmaterial, un patrimonio que es vivo, dinámico y sujeto a los devaneos y cambios de la cultura que lo sostiene³⁴.

34 Entre otras, las sentencias de la también Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 30 de octubre de 2014 (JUR 2015, 29173), 14 de septiembre de 2016 (RJCA 2017, 90) y 21 de septiembre de 2016 (RJCA 2017, 89), o la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 21 de diciembre de 2010 (RJCA 2011, 333).

En los autos del procedimiento ordinario núm. 4680/2012, de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 30 de octubre de 2014, la parte demandante sigue un concepto puramente historicista y estático del Camino de Santiago, conforme al cual todo lugar por el que se produjo durante un tiempo el paso de quienes peregrinaban a Santiago de Compostela debe ser considerado traza del Camino y recuperada y protegida como tal, aunque actualmente no pueda, en razón de su estado, utilizarse como lugar de tránsito. Pero el Camino, según esta sentencia, “más que pertenecer al patrimonio de bienes materiales, forma parte del patrimonio inmaterial, que es vivo, dinámico y sujeto a los cambios de la cultura que lo sostiene (concepción dinámica)”. Es más, en esta misma sentencia se llega a decir: “La concepción dinámica del trazado del Camino de Santiago se considera más funcional y razonable, pues es evidente que desde su origen y a lo largo de varios siglos sufrió variaciones; y además lo que la parte actora considera traza histórica está incluida en la zona de protección del Camino y calificada como trazado con vestigios históricos, por lo que no hay ni el desconocimiento ni la desprotección que la parte actora denuncia...”.

Asimismo, en las sentencias núms. 515/2016, de 14 de septiembre, y 538/2016, de 21 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, se insiste en que “las variaciones en las rutas del Camino han sido constantes a lo largo de la historia y han estado motivadas en la concurrencia de distintas circunstancias: dar continuidad funcional al trazado, seguridad, infraestructuras, etcétera. De hecho, el trazado físico no deja de ser una manifestación añadida a los demás valores culturales que conlleva el Camino. No obstante –aclaran las sentencias–, aún si se entendiese que la historicidad es el único criterio determinante, en los términos señalados en la demanda, sería necesario que la parte actora acreditase suficientemente por qué dicha cualidad no es predicable del trazado contenido en el Decreto”. Se están refiriendo, respectivamente, al Decreto 267/2012, de 5 de diciembre, de la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria, por el que se aprueba la delimitación del Camino de Santiago del Norte, Ruta del Interior; y al Decreto 158/2014, de 27 de noviembre, de la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria, por el que se aprueba la delimitación del Camino de Santiago del Norte, Ruta de la Costa.

Esta judicialización de la cuestión responde, por lo demás, a la circunstancia de que la protección administrativa y civil se ramifica en otros muy diversos aspectos, como pueden ser: la delimitación y el deslinde de los Caminos, la constitución de servidumbres de paso o la incidencia en el régimen urbanístico en su medio, así como la potestad disciplinaria vinculada al establecimiento de un determinado régimen sancionador.

En este sentido, y pese a la consideración del Camino Francés como bien de interés cultural contenida ya en la Resolución de 12 de noviembre de 1992 de la Dirección Xeral do Patrimonio Histórico e Documental de Galicia, no podemos desdeñar la protección que al resto de rutas les asiste, bajo la denominación general también de Caminos de Santiago, en la vigente Ley de patrimonio cultural de Galicia para los bienes catalogados, así como para aquellas otras rutas que sean incluidas en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco. Estas últimas, como advertimos, tendrán la consideración de bienes de interés cultural e igual protección reforzada que el Camino Francés.

Por ello, y en la medida en que se establece un régimen de protección cualificado para estos Caminos, pondremos el foco en la jurisprudencia contenciosa representativa de su problemática urbanística y cultural.

7.2.2. La delimitación del Camino y su espacio físico

En primer término, debemos resaltar la configuración del Camino de Santiago como bien cultural, calificado así desde la misma normativa gallega. Debido a tal consideración, este bien de valor incomparable precisó de su identificación física, dejando en un segundo plano su concreción jurídica a los efectos de la titularidad. Y eso es así porque,

como sostiene GARCÍA MAGARIÑOS, “difícilmente es dissociable la titularidad de un bien cultural de la titularidad sobre el espacio que ocupa”, y la propia determinación del bien “es la que condiciona la del espacio sobre el que recae”³⁵.

El Camino se presenta, de este modo, como uno de los bienes inmateriales que se refleja en un espacio físico que le hace las veces de soporte. Siguiendo al precitado autor, “los dos elementos, material e inmaterial, se funden y unen para dar cabida a una realidad que aglutina diversos elementos físicos con otros intangibles”³⁶. De ahí su categoría inmaterial, resaltada desde reputados organismos internacionales como la Unesco y el propio Consejo de Europa.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 12 de marzo de 1993 se refiere a esta cuestión al analizar la existencia de utilidad pública e interés social para la expropiación en aras al asentamiento especial del Camino de Santiago³⁷. Parte, para ello, de su consideración como bien de interés cultural, una connotación que para el tribunal trasciende el espacio físico, sin perjuicio de que influya, simultáneamente y con carácter decisivo, sobre él. Pese a que en su fundamento de derecho primero se estiman que son cuestiones ajenas al recurso contencioso-administrativo tanto el sentir histórico, cultural, religioso y social del Camino como su carácter de Patrimonio de la

35 Traducción al castellano del texto gallego de GARCÍA MAGARIÑOS, A.: “O Camiño de Santiago: problemática como ben cultural e medioambiental”, *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, ob. cit., pp. 52-53.

36 *Ibidem*, p. 53.

37 Un comentario a esta sentencia lo encontramos en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M^a.: “El Camino de Santiago en Navarra: notas jurídicas”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 15, *Estudios en Homenaje al profesor Dr. Francisco de Asís Sancho Rebullida*, enero-junio de 1993, pp. 257-269.

Humanidad, más adelante, en su fundamento de derecho tercero, se matizan acertadamente tales aseveraciones: “Con esta finalidad, ni puede olvidarse el significado histórico, religioso y cultural de la Ruta, ni desconocer el destacado movimiento de espiritualidad –y, en congruencia con las dimensiones de nuestro tiempo, de intereses económicos, turísticos y folclóricos– nacido en favor de su revitalización no solo en Navarra sino en toda España y en buena parte de Europa”.

Este proceso discursivo conduce, a la par, a rebatir la alegada ausencia de utilidad pública e interés social. Si se da esa coincidencia de circunstancias, y si las distintas regiones afectadas en España y en el extranjero por el trazado de la calzada medieval seguida por los peregrinos siglos atrás levantarán su voz en propaganda de la recuperación del Camino de Santiago, proclamándolo Ruta de Europa y Patrimonio de la Humanidad, “solo una visión miope –dice la sentencia– puede invocar ausencia de un interés social navarro, e incluso multirregional superior, a cualquiera otro particular y privado”. Este hecho contrastado comporta, para la Administración, constatar la existencia de titularidad pública y acogerla como causa eficiente de su obra³⁸.

Pero este reconocimiento de la utilidad pública del Camino no exime del interés por la titularidad privada, defendido por los que se consideran justos titulares de los terrenos que colindan con él o que se adentran en su zona de afectación³⁹. Un derecho de propiedad que,

38 Sobre expropiación forzosa y expropiaciones urbanísticas relacionadas con carreteras en las que el Camino de Santiago se ve afectado, vid., también, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, núm. 21/2009, de 16 de enero (JUR 2009, 88067).

39 La delimitación se refiere a la identificación física del trazado del Camino, sin que ello implique una declaración sobre la situación jurídica concreta de los tramos ni

cuando se ve “agredido”, da pie a la colisión de intereses jurídicos que en muchos de los casos se terminan por dirimir en vía judicial. Una judicialización del tema que parte, indubitadamente, de la delimitación legal que se establece del Camino de Santiago.

Desde la aprobación de la Ley de protección de los Caminos de Santiago de 1996 se abrió un intenso debate jurídico sobre su aplicabilidad inicial de cara a la concreción de la delimitación de estas rutas históricas. La disposición adicional de este texto normativo establecía que, dentro del plazo máximo de dos años a partir de su entrada en vigor, el gobierno gallego aprobaría el referido Plan especial de protección y promoción del Camino de Santiago contemplado en su artículo 17.

Pero lo anterior había que cohonestarlo necesariamente con la Resolución de la Dirección Xeral do Patrimonio Histórico e Documental de 12 de noviembre de 1992, que concretaba y definía la delimitación del conjunto histórico del Camino de Santiago, referida propiamente al Camino Francés⁴⁰. Esta resolución, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la ley protectora de 1996, permanecía vigente “mientras no se apruebe el expediente de delimitación del Camino, y sin perjuicio de las zonas de protección establecidas por esta ley”.

Así las cosas, la circunstancia derivada de la falta de cumplimiento de lo señalado en esa disposición transitoria primera originó múltiples problemas jurisdiccionales en sede contenciosa. Baste de ejemplo lo ar-

modificación alguna del régimen de propiedad (CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: “El Camino de Santiago en la perspectiva...”, cit., p. 31; BARCELONA LLOP, J.: “Los Caminos de Santiago en Galicia: patrimonio cultural, dominio público, expropiación forzosa y servidumbres de paso”, *Camino de Santiago y patrimonio cultural...*, ob. cit., p. 122).

40 Resolución publicada en el *Diario Oficial de Galicia* núm. 246, de 18 de diciembre de 1992.

gumentado en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª), núm. 536/2009, de 14 de mayo (JUR 2009, 282580), según la cual: “Las resoluciones recurridas basan la negativa a la autorización solicitada por la recurrente en que su parcela no respeta la distancia de treinta metros establecidos como de protección del Camino de Santiago en la Ley 3/1996. La demanda fundamenta su pretensión de nulidad en que para poder determinar esa distancia cumpliría que estuviese concretada –la traza y el espacio– por donde discurre el Camino, pues solo así sería posible tomar como punto inicial de la medición su borde exterior, como establece el artículo 16.1 de dicha ley. Y esa concreción no existe porque la Administración no delimitó el Camino ni sus zonas de protección mediante la aprobación del Plan Especial previsto en su artículo 17, lo que según la disposición adicional de la misma ley tenía que llevar a cabo en el plazo de dos años”. Se apela, de esta manera, a la falta de diligencia de los poderes públicos a la hora de cumplir sus propios mandatos imperativos en el plazo legalmente establecido.

“Aunque es cierto –sigue argumentando la sentencia– lo alegado por la actora sobre la falta de aprobación del referido Plan Especial, la disposición transitoria primera de la Ley 3/1996 establece que en tanto no se apruebe el expediente de delimitación del Camino, y sin perjuicio de las zonas de protección en ella establecidas, seguirá estando vigente la delimitación –dispuesta– por la Resolución de la Dirección Xeral do Patrimonio Histórico e Documental de 12 de noviembre de 1992. Pero sobre esta delimitación el recurrente alega que está hecha en unos términos tan vagos que es imposible conocer el concreto trazado del Camino, y menos su medio de protección, y para ponerlo de manifiesto aporta copia de varias páginas del DOG –Diario Oficial de Galicia– de

18 de diciembre de 1992, en que aparece publicada dicha resolución”. Esta resolución no contenía solo una descripción sino unos planos, y si unos y otros se antojan de difícil comprensión para un profano en la materia, no tiene que ocurrir lo mismo para quien posea especiales conocimientos sobre ella.

En el informe de la arqueóloga de la Comisión do Patrimonio que figura en el folio 4 del expediente de este procedimiento se concreta en tres o cinco metros la distancia al camino de la parcela que se pretende segregar. Por su parte, en el plano a escala 1:1000 que se anexa al informe municipal de 6 de junio de 2006 parece dibujarse la trayectoria del Camino con un trazado discontinuo central más grueso y otros dos laterales, también discontinuos, más finos, uno muy próximo a la parcela litigiosa. A la vista de estas evidencias, y a los ojos del juzgador, resulta que su autor no tuvo dificultad alguna a la hora de plasmar sobre un plano la referida trayectoria, si bien la distancia entre los laterales es, en razón de la escala, de sesenta metros, de donde se deduce que el trazo central representa no el camino sino su eje. De no ser así no tendría largura y sí solamente zona de protección, lo cual sería un absurdo⁴¹.

41 En sentido semejante, pero en el orden penal, podemos citar el auto de la Audiencia Provincial de A Coruña de 5 de febrero de 2010 (JUR 2010, 124766), en el que se reconocía la complejidad técnica y la difícil labor de los funcionarios de la Xunta de Galicia en un aspecto capital cual es la delimitación del Camino de Santiago: “A mayor abundamiento y trascendiendo de lo que constituyen las exigencias formales tiene que indicarse que la actuación de la Consellería estuvo en todo momento dirigida a la protección del Camino de Santiago, siendo esta una función que tiene encomendada por imperativo legal. Y que, como se deduce de la instrucción, revestía una manifiesta complejidad, como demuestran los informes y opiniones contradictorios que intervinieron en el expediente administrativo, dando lugar a informes también contradictorios en las diferentes fases que atravesó el procedimiento.

En este sentido, es de destacar que el arqueólogo D. Tomás informó negativamente durante la tramitación del Plan Parcial, y en su manifestación en sede judicial

Esta determinación casuística de la superficie de la zona que conforma el Camino, en base a la normativa aplicable, es la que lleva a la Sala a no aceptar que las resoluciones impugnadas fueran contrarias a Derecho, con la consiguiente desestimación del recurso.

Por tanto, es el juzgador, valiéndose de informes técnicos de profesionales acreditados y de la normativa que en cada momento determina la delimitación espacial del Camino, el encargado de resolver las discrepancias que sobre la traza, superficie y extensión de este sean susceptibles de ser puestas en tela de juicio.

declaró que había dos caminos susceptibles de traza histórica e interesaba que se realizara un estudio en profundidad para saber cuál era la traza histórica... que informó desfavorablemente al Plan Parcial, que su informe se basó en indicios, que los indicios deben ser contrastados, que en este caso concreto son fundamentales las fuentes documentales e históricas... y que no utilizó fuentes tales como el catastro ni fotografías...

La arqueóloga Dña. Manuela es contundente en su informe acompañando el recurso de alzada. Señala que el camino se identifica físicamente y que existe una fuente de peregrino situada en la antigua carretera Santiago-Lugo, adjuntando fotografías. Es de destacar que esta profesional es, además de arqueóloga, historiadora medievalista y utiliza fuentes que no se tenían empleado (por lo que participa una visión más rica), fundamentalmente de cartografía (planos de catastro de 1956 y 1957, de bases de concentración parcelaria de 1980, plano de estudio de Jean Passini y los restantes que obraban en el expediente) y fotos aéreas antiguas, dado que cuenta con las correspondientes a los planos catastrales de 1956 y 1957 y otra posterior de 1960. Se trata de datos tangibles que dotan de verosimilitud a su informe.

En suma, la única técnica que no se opone a la urbanización del Polígono Industrial es la arqueóloga de «FADESA».

Ante tal panorama, y desde la perspectiva de la protección del camino encomendada por Ley a los querellados, es totalmente razonable, por no decir obligada, su forma de proceder. Sobre todo tomando en consideración el precedente del previo informe desfavorable del arqueólogo D. Tomás, las dudas y desacuerdos del Comité Asesor del Camino de Santiago (órgano de asesoramiento de la Consellería de Cultura, previsto en la Ley 3/1996) que se plasman en las actas de las diversas reuniones en las que finalmente se pone de manifiesto la complejidad del tema y... los informes desfavorables a la urbanización de la Comisión de Patrimonio”.

Ese mismo interés de delimitación del Camino de Santiago es el que mueve al Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª), a dictar la sentencia de 21 de diciembre de 2010 (RJCA 2011, 333), por la que estima el recurso interpuesto contra la Resolución de 23 de septiembre de 2002 de la Dirección General de Patrimonio Cultural. En esta resolución se somete a información pública el procedimiento para la identificación, delimitación física de la ruta y del entorno afectado por el Camino de Santiago en territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, a cuenta de un proyecto de recrecimiento del embalse de Yesa.

Recurrida en casación por el Ayuntamiento de Artieda⁴², la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Supremo, por sentencia de 22 de enero de 2013 (RJ 2013, 2367), desestima el recurso interpuesto aludiendo a la importancia e interés público que despierta el Camino de Santiago: “El extraordinario «interés cultural» del Camino de Santiago está fuera de toda duda... Su más que merecida consideración como un auténtico «tesoro» que junto con otros es expresión del Patrimonio de la Humanidad... Y el deber de protegerlo, tanto sus «itinerarios», sin cuya existencia y discurrir ininterrumpido decaería la posibilidad de percibir su exacto significado y trascendencia, como las maravillosas manifestaciones de arte y cultura de todo tipo que determinaron sus rutas o afloraron al hilo de éstas, está imperativamente impuesto, y así ha de seguir, por normas de primer rango, nacionales e internacionales. Normas que no impiden, sin embargo, y a nuestro juicio –en palabras del Supremo–, un puntual y escaso desplazamiento de aquellos o de éstas, siempre que no distorsione la plena percepción

42 Recurso de casación núm. 470/2011.

de su singular significado histórico y cultural, y que está amparado en la necesidad justificada de atender a otros intereses generales de más que notable intensidad. Pero el correcto cumplimiento de ese deber con ocasión o al aprobar el proyecto de recrecimiento del embalse de Yesa... ni es la «cuestión jurídica» a enjuiciar en este proceso... ni debe ser ahora puesto en tela de juicio por este Tribunal una vez que aquellas sentencias de 27 de noviembre de 2007 y 30 de abril de 2012⁴³... no apreciaron razón jurídica alguna para anular las resoluciones administrativas que decidieron aprobar y acometer esa obra pública”. De este modo, el Alto Tribunal concluye aseverando que el hecho de que “la Administración del Estado contemple... que el interés general que procura satisfacer aquel recrecimiento puede lograrse rebajando la cota del embalse, sólo habla a favor de la loable preocupación de armonizar en todo lo posible la colisión entre dos intereses generales que necesitan ser servidos con objetividad”.

Esta sentencia es una muestra más de la necesidad de colaboración que entre la administración autonómica y la estatal debe coexistir en favor del Camino de Santiago. Una interacción ligada en este caso al interés por su salvaguarda y por su adecuada delimitación, orientada a que el proyecto de una obra pública provoque el menor quebranto posible sobre el Camino de Santiago, bajo los criterios normativos de delimitación de su espacio físico, en un alarde de conjugar intereses generales: por un lado, recíprocos; por otro, contrapuestos.

43 Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de noviembre de 2007 (RJCA 2008, 168), dictada en el recurso núm. 127/2001; y sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2012 (RJ 2012, 6444), pronunciada en el recurso de casación núm. 873/2008.

Esta misma dualidad de intereses la podemos observar en la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 437/2019, de 17 de octubre (JUR 2020, 56699), en este caso relativa a intereses particulares de la protección de dos bienes calificados como conjuntos monumentales. En su fundamento de derecho cuarto, en sentido crítico respecto al supuesto enjuiciado, “no se explica que la declaración del conjunto monumental de Igartza o de Yarza se realiza con ocasión de la aprobación del Decreto 14/2000, de 25 de enero, por el que se califica como bien cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, el Camino de Santiago... decreto que difícilmente podía establecer un régimen de protección asimilable al de la infraestructura hidráulica de Mekolalde, porque a la fecha de la declaración ya se había intervenido sobre la presa y, en segundo lugar, porque el régimen de protección que se establece en dicha declaración es general para el Camino de Santiago y sus elementos patrimoniales –afectos–, con algunas excepciones en las que se establece un régimen de protección particularizada, pero que no es el caso del Conjunto Monumental de Igartza o Yarza”.

Como sustento del argumento empleado, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se apoya, a su vez, en lo señalado en la sentencia del propio tribunal, pero en este caso de la Sección 3ª, núm. 372/2014, de 12 de junio (RJCA 2014, 872), recaída en el recurso núm. 763/2012 dirigido contra el Decreto del Gobierno Vasco 2/2012, de 10 de enero, que calificó como bien cultural, con categoría de conjunto monumental, el Camino de Santiago a su paso por la Comunidad Autónoma del País Vasco. La discrepancia susceptible de resolución se centraba en la concurrencia de una vía de hecho, afecta estrictamente a su inclusión dentro de esa categoría, referida a una parte determinada del trayecto

que lo integra, denominada “variante del Calvario”, que atraviesa el Barrio de Laranga en el tramo Deba a Mutriku. Más concretamente, la controversia de los recurrentes se refiere, en primer término, a la propia inclusión de dicha variante por la ausencia, a su criterio, “de un verdadero carácter jacobeo, cultural e históricamente considerado”. Para el tribunal la inclusión de la variante no es una “decisión arbitraria ni inmotivada, sino adaptada motivadamente con relación a las singularidades de un bien cultural no solo de naturaleza monumental sino esencialmente definido por el tránsito, y sometido a la intervención humana, a la realización de los trazados y su evolución motivada por el estado de las vías, y la ordenación territorial, y como tal susceptible de variaciones... siempre que sean debidamente justificadas, y, en lo que se refiere a su determinación tal es el caso de la variante litigiosa, desde la perspectiva del estado de defectuosa conservación de la ruta principal, y la concurrencia de una previa utilización del trazado alternativo a los fines jacobeos, es decir, de continuidad del tramo entre los hitos monumentales más relevantes que califican al tramo en el que se integra la –consabida– variante” (fundamento de derecho sexto).

Por tanto, los distintos tribunales se avienen a una protección y defensa a ultranza del Camino de Santiago y de sus variantes, pero, eso sí, siempre y cuando estén debidamente reconocidas desde el punto de vista histórico, llevado sobre el papel de la planimetría y la concreción. Una protección, y una salvaguarda, fundamentada en la delimitación de su espacio físico de acuerdo a la normativa vigente en ese momento en cada comunidad autónoma respectiva, y siempre teniendo en cuenta, y ponderando, los intereses particulares contrapuestos.

7.2.3. La protección del paisaje y el impacto visual negativo: licencias y autorizaciones en el Camino de Santiago

En la normativa, estatal o autonómica, de protección del Camino de Santiago no se atiende, de ordinario, a cualificaciones urbanísticas del suelo, en tanto que el Camino Francés se encuentra protegido íntegramente como bien de interés cultural. El Tribunal Supremo así lo reafirma desde el año 1965 por medio de diversos pronunciamientos jurisprudenciales⁴⁴.

En estas sentencias se reitera, en general: que las licencias o autorizaciones de los órganos encargados de círculos de intereses distintos a los de la estricta protección del patrimonio cultural no condicionan las decisiones que tenían que tomar los órganos específicos encargados de dicha protección; que las normas urbanísticas y las de defensa del patrimonio histórico artístico responden a hipótesis diferentes; y que, en caso de conflicto, prevalecen las segundas, en función del derecho a la cultura recogido en el artículo 45 de la Constitución. En consecuencia, para esta jurisprudencia el ministerio encargado de la conservación del patrimonio histórico artístico no está vinculado por normas urbanísticas –o de cualquier otra materia– y puede, separándose de ellas, adoptar e imponer las limitaciones que discrecionalmente estime necesarias para esta defensa.

44 Entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo citadas por NOVO CASTRO, M^a.I. [“A protección xurídica do Camiño de Santiago (Parte I)”, *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, ob. cit., p. 13]: sentencias de 2 de noviembre de 1965, 22 de septiembre de 1966, 1 de marzo de 1967, 21 de febrero de 1969, 5 de diciembre de 1979, 30 de septiembre de 1980, 22 de febrero de 1982, 28 y 31 de marzo de 1982, 30 de abril de 1982, 7 y 25 de junio de 1982, 11 de septiembre de 1982, 8 y 25 de octubre de 1982, 10 de diciembre de 1982, 11 de febrero de 1984, 3, 6, 11 y 28 de mayo de 1984, 5 y 28 de junio de 1984, 30 de septiembre de 1984, 4, 16 y 29 de octubre de 1984, y 11 y 30 de noviembre de 1984.

Lo señalado por el Tribunal Supremo viene respaldado por la diversa normativa autonómica anteriormente relacionada. Como en el caso de Galicia, en cuya citada Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, y más específicamente en su artículo 34.1, se dispone que todos los planes, programas y proyectos relativos a ámbitos como el paisaje, infraestructuras o cualquier otro que pueda suponer una afectación al patrimonio cultural de Galicia por su incidencia sobre el territorio, como es el caso del Camino de Santiago, “deberán ser sometidos al informe de la consellería competente en materia de patrimonio cultural, que establecerá las medidas protectoras, correctoras y compensatorias que considere necesarias para la posterior autorización de las intervenciones que pudieren derivarse de los documentos en trámite”.

Por su parte, el artículo 35.2 de esta ley determina que la normativa y la propuesta de ordenación prevista en los instrumentos de planeamiento urbanístico habrán de garantizar “la salvaguarda de los valores culturales de los bienes del patrimonio cultural, su integración con las previsiones establecidas en sus delimitaciones, entornos de protección y zonas de amortiguamiento, en su caso, así como su función en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, y el respeto a la toponimia oficialmente aprobada”; a lo que el apartado tercero del precepto añade que el planeamiento urbanístico “establecerá un régimen específico que garantice la protección de los valores culturales de los bienes inmuebles incluidos en su catálogo, con una información detallada y unas ordenanzas específicas que regulen las actividades y las intervenciones compatibles con dichos valores culturales. Sin perjuicio de lo anterior –matiza la norma–, el planeamiento general podrá, por razones de oportunidad, establecer un ámbito para la remisión a un plan especial de protección o instrumento similar, lo que será preceptivo para el caso de los conjuntos históricos declarados de interés cultural”.

Llevado al terreno jurisprudencial, y en el contexto del otorgamiento de licencias y autorizaciones en el Camino de Santiago, la jurisdicción civil es buena muestra del parecer de nuestros tribunales. Así, por ejemplo, sobre licencias, la sentencia de la Audiencia Provincial de Palencia núm. 133/1998, de 7 de mayo (AC 1998, 5677), tuvo que posicionarse respecto de un solar, ubicado en pleno casco urbano, que lindaba en todo su fondo con la muralla de Carrión de los Condes. Su destino era la edificación proyectada sobre aquel, una vez otorgada desde el ayuntamiento licencia de segregación por reputar edificables cada una de las mitades resultantes. Sin embargo, dicha licencia venía condicionada al informe favorable de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Castilla y León, según el cual la edificabilidad pretendida habría de estar condicionada, entre otras razones, por la pertenencia al Conjunto Histórico del Camino de Santiago, reconocido por el Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, y por hallarse en el entorno de una iglesia declarada también bien de interés cultural, con categoría de monumento (fundamento de derecho segundo). En consecuencia, la licencia pierde su valor en caso de resultar contrario el informe pertinente de la autoridad competente, que ha de tener muy presente el impacto visual negativo que pudiera provocar sobre el entorno del Camino de Santiago.

En otras ocasiones, la denegación inicial de una autorización de instalación de un parque eólico, por el alto grado de distorsión del paisaje en relación con un bien de interés cultural como es el Camino, deviene improcedente ante un “impacto visual acumulado y no sinérgico y con un valor final relativizado”. Es el supuesto objeto de estudio por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, núm. 411/2011,

de 19 de octubre (RJCA 2011, 874). Reiterándose en la declaración de bien de interés cultural del Camino de Santiago por el citado Decreto 2224/1962, junto con la propia declaración en tal sentido de la Sierra de Atapuerca⁴⁵, en este procedimiento la Administración recurrida dejó claro que la instalación de un parque eólico a seis kilómetros de ambos bienes “no puede cambiar la esencia ni la forma del valor cultural, espiritual e histórico-artístico de la Ruta, ni deslustrar el valor científico, arqueológico y antropológico de Atapuerca”. No obstante, el impacto paisajístico fue analizado oportunamente en el estudio de impacto ambiental, de acuerdo con la normativa vigente y con el Dictamen medioambiental sobre el plan eólico de Castilla y León; se informó y se debatió por la Ponencia Técnica de Prevención Ambiental; y, finalmente, fue objeto de declaración de impacto ambiental positiva. Estas valoraciones, entre otros aspectos, fueron tenidas muy en cuenta por el tribunal en la motivación de su fallo, estimativo del recurso interpuesto por la mercantil contra la administración, y que vino a ratificar la validez de la licencia urbanística concedida una vez ponderado el impacto visual pretendido desde la autoridad pública.

De nuevo sobre una licencia, la sentencia del mismo Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, núm. 74/2009, de 13 de febrero (RJCA 2009, 334), contempló un supuesto de denegación por parte de los órganos competentes de una licencia para la instalación de una antena de telefonía, en base al impacto visual negativo que podría ocasionar sobre el paisaje. La denegación se fundamentaba en los preceptivos informes de las comisiones técnicas encargadas de entrar

45 El Decreto 347/1991, de 19 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, declara a la Sierra de Atapuerca bien de interés cultural; mientras que el Acuerdo 199/2007, de 26 de julio, lo considera también como espacio cultural.

a valorar dichos aspectos, tal como se refleja de la literalidad del fundamento de derecho primero de la sentencia: “No puede negarse que el acuerdo de la Ponencia y de la propia Comisión Territorial son escuetos en su motivación, sin que pueda afirmarse que la misma es inexistente. Queda claro que el informe desfavorable se apoya en el impacto visual negativo que la instalación proyectada tiene sobre el paisaje en que se encuadra el Camino de Santiago a su paso por el núcleo de Espiñenta do Camiño. Este criterio es evidentemente subjetivo, pero está apoyado en un elemento objetivo, que no es otro que el reportaje fotográfico y el plano de situación..., así como en el proyecto técnico presentado con la solicitud de licencia y autorización de uso excepcional. Desde luego, al observar el contenido de estos documentos, especialmente el reportaje fotográfico, es evidente que el impacto visual sobre el medio se produce, de la misma manera que es evidente que ese impacto no es favorable al medio por el que transcurre el Camino, ni tampoco a los valores culturales que este encierra, y al gozo que produce para la colectividad que transita por el Camino. En este sentido, no puede considerarse que el fundamento del informe desfavorable sea caprichoso, arbitrario o carente de razonabilidad, por lo que hay que entender que... no produce ninguna lesión de los derechos que la parte demandante alega ni, por supuesto, tampoco se considera que vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el referido informe no se estima que genere en el demandante ninguna indefensión, como lo pone en evidencia el presente recurso y la forma de articular la defensa de las pretensiones que ejerce –y que deja claro– que la parte demandante tiene un criterio diferente al mantenido por la Comisión Territorial de Patrimonio, siendo esta diferencia consecuencia de la valoración subjetiva que este tipo de cuestiones lleva asociadas, pero

no... del carácter arbitrario o irrazonable de lo acordado por la Comisión. De hecho –insiste el tribunal– ninguna prueba técnica se propuso para desvirtuar, desde otro punto de vista, la valoración de la Comisión Territorial. En el aspecto formal, hay que indicar que los acuerdos adoptados cumplen lo que se dispone en el artículo 19.1 del Decreto 273/1994, de 1 de diciembre, en cuanto que la motivación se apoya relacionando la actuación a que se refiere el informe o autorización de la Comisión con los valores que se pretenden preservar según... consten en la resolución administrativa que, en el caso que se enjuicia, declara el Conjunto Histórico”.

Los informes técnicos, como el que obra en este último procedimiento judicial, se vuelven a antojarse fundamentales a la hora de la toma de decisión por parte del juzgador, en este caso en cuanto a la autorización o denegación de licencias y autorizaciones por parte de los órganos responsables. Es más, dado que se trata de valorar la influencia en el paisaje de las correspondientes autorizaciones, el material fotográfico es muy tenido en cuenta, por cuanto resulta crucial para ponderar el respectivo impacto visual que las particulares instalaciones pueden provocar sobre aquel y el entorno que envuelve el Camino de Santiago.

Por otra parte, la ilegalidad, en su caso, de las obras realizadas al amparo de licencias contrarias a la protección del Camino de Santiago, así como aquellas otras llevadas a cabo sin autorización, derivará en el correspondiente procedimiento autonómico de paralización de dichas obras, su procedente demolición o impedimento definitivo de las actividades no autorizadas o no ajustadas a las condiciones establecidas en la respectiva autorización o licencia, o bien en la instrucción del oportuno expediente para la eventual legalización de las obras o autorización de

las actividades, siempre que fueran compatibles con la normativa aplicable⁴⁶.

7.2.4. La huella del Camino de Santiago en el planeamiento urbanístico

Dependiendo de la respectiva legislación autonómica, la declaración de un “conjunto de interés cultural” puede suponer, a la postre, la obligación implícita de una administración pública, particularmente en este caso de un ayuntamiento, de tener que redactar ciertos planes especiales para la protección y, en su caso, saneamiento y renovación del área de influencia afectada por el Camino⁴⁷.

Esta cuestión tiene su contrapunto también en sede judicial. Así, por ejemplo, en la sentencia núm. 492/2007, de 17 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (JUR 2008, 148770), se aborda esta si-

46 Así lo recogía, por ejemplo, la Ley gallega de protección de los Caminos de Santiago (artículo 13.2). Actualmente, el artículo 82.8 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, determina que son los ayuntamientos los que habrán de comunicar a la consellería competente en materia de patrimonio cultural, con una periodicidad trimestral, aquellas autorizaciones y licencias que se concedan conforme a la habilitación que le otorga al respecto la propia ley. En cuanto al procedimiento a seguir, y de acuerdo con lo establecido en el ámbito gallego, este último texto legal, al igual como sucedía con la Ley de protección de los Caminos de Santiago, no prevé cuál ha de ser el procedimiento conforme el que habrán de ser obtenidas tanto la autorización administrativa como la licencia urbanística.

47 A modo de ejemplo, el artículo 82.7 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, establece que, tras adaptarse el planeamiento municipal a la previsiones del correspondiente Plan territorial integrado de los Caminos de Santiago, “los ayuntamientos por los que discurren los Caminos de Santiago estarán habilitados para autorizar las intervenciones que se realicen en su ámbito, a los bienes integrantes del patrimonio artístico o arqueológico, a los que sean de titularidad de la Iglesia católica y a las actuaciones de salvaguarda que promueva la consellería competente en materia de patrimonio cultural. Todas estas intervenciones, que no pueden autorizar los ayuntamientos, corresponderán a la consellería competente en materia de patrimonio cultural”.

tuación. En su fallo se declara la ilegalidad de unas obras por el incumplimiento de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, en lo relativo al plan especial para la protección del Camino de Santiago⁴⁸. De su texto podemos leer: “...la realización de las obras, referidas a tenor de lo que se dispone en el artículo 59 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, debían contar con el cumplimiento de la obligación del Ayuntamiento de redactar uno o varios planes especiales para la protección del área afectada de conformidad con lo que se establece en la del Patrimonio Cultural Aragonés”. En el asunto enjuiciado, las obras realizadas por la empresa contratista, además de invadir la zona de protección de treinta metros del Camino de Santiago, su realización no fue sometida a la previa intervención preceptiva de la administración demandada, cuando el artículo 42 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del patrimonio cultural aragonés establece a los efectos un procedimiento de elaboración y aprobación del respectivo plan de especial protección.

También la sentencia núm. 451/2014, de 26 de mayo, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (JUR 2014, 181765) trae causa de la impugnación por la recurrente del Acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, adoptado con fecha 14 de diciembre de 2011, mediante el que se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Urbano de Carreño, así como su catálogo urbanístico. Entre las cuestiones litigiosas planteadas, sobre las pruebas de

48 La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón fue derogada por la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (primera derogación expresa). Esta normativa encuentra su acomodo actual en el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (disposición derogatoria primera).

los hechos, una de ellas venía referida a si el camino alternativo oficial del Camino de Santiago, que condiciona la finca objeto de discusión, se encuentra protegido en aplicación del Decreto 63/2006, de 22 de junio, por el que se fija y delimita el conjunto histórico del Camino de Santiago en el Principado de Asturias, y si se deteriora su entorno de protección provisional. En caso afirmativo, la consecuencia sería la afectación de parte de la finca litigiosa a esta servidumbre. La existencia, en esencia, de dicho camino alternativo no se pone en tela de juicio por la parte recurrente, sino la circunstancia de si tal ruta alternativa está legalmente protegida. Esto último parece ser cierto a tenor de las pruebas existentes en autos, que acreditan que este camino es realmente “oficial y protegido, y no una mera vereda de hecho producida por los concurrentes o usuarios del Camino de Santiago” (fundamento de derecho quinto). Esta constatación, entre otros argumentos, es la que lleva al tribunal a desestimar el recurso.

En cuanto a la denegación por la incidencia del Camino de Santiago sobre la aprobación inicial y tramitación de un plan parcial municipal, la sentencia núm. 434/2008, de 11 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (JUR 2009, 54540), estima el recurso presentado por la demandante contra el Ayuntamiento de Ayegui. Para tomar esta decisión el juzgador se basa en que, “a la vista de la documentación técnica aportada por la... parte demandada, es indiscutible que las líneas de los dos viales y la rotonda mencionados en el informe técnico... describiendo la estrategia, además de poder incurrir en el riesgo de afectar al mismo Camino de Santiago, han sido puestos de una forma contingente, provisional y ciertamente confusa, sin que se explique bien porque afectan in

extremis a esta unidad de actuación y no a la que se halla pocos metros al lado” (fundamento de derecho segundo).

En relación al plan parcial, en esta última sentencia se puntualiza que entra dentro de lo posible, “siquiera indiciariamente y mediante una reordenación de espacios, ajustar la determinación del Plan Parcial al cumplimiento de las normas de directa aplicación..., es decir, a la exigencia de respeto del Camino, puesto que no se aprecia obstáculo para que dentro de tal zona de protección se suprima cualquier uso radicalmente prohibido, como pudiera ser el de estacionamiento de coches o de edificación, reservando a la misma el espacio de dotación o los de cesión para espacios verdes públicos, que en todo caso sí habrán de considerarse respetuosos con este bien de interés cultural. No se considera ajustada a derecho –concluye– la denegación de la aprobación inicial, puesto que la incidencia de la irregularidad señalada sería subsanable y no impondría una modificación substancial del proyecto con redistribución esencial de usos, cargas y beneficios entre los interesados, quedando pendiente el Plan Parcial de la aprobación definitiva por cumplimiento de las condiciones que se impongan, previo informe de la institución protectora del patrimonio foral, en su caso” (fundamento de derecho tercero). Bajo este proceder, el tribunal parece querer aportar, también, su punto de vista en relación a la aprobación del correspondiente plan parcial de ordenación, y marcar la línea infranqueable de respeto al Camino y su margen de protección, incluso indicando qué actividades quedarían vetadas respecto a dicho ámbito y cuáles, sin embargo, podrían tener cabida dentro de él.

Con el planeamiento urbanístico igualmente como telón de fondo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8ª) de la Audiencia

Nacional, apoyándose en la jurisprudencia anterior del propio tribunal⁴⁹, dicta la sentencia de 22 de octubre de 2020 (JUR 2020, 334333), en la que se sustancia la viabilidad del planeamiento urbanístico de una carretera que cruza un tramo del Camino de Santiago. Tanto el ayuntamiento como la asociación jacobea recurrente tratan de sostener la procedencia de que el Camino pase por el núcleo urbano de Vitoria de Rioja, a lo que la audiencia objeta que la razón histórica que defienden no solo no ha quedado acreditada, sino que se ha visto desvirtuada en el procedimiento. Además, se confirma que el proyecto contempla un ramal para que los peregrinos accedan con facilidad, con la consiguiente minimización de los riesgos para esta localidad.

En estas decisiones de la Audiencia Nacional se vuelve a incidir en el hecho de que el Ministerio de Fomento actúa en ejercicio de sus potestades, y lo hace tratando de conciliar el interés general de carácter nacional con otros intereses, también generales, pero de ámbito local o regional, concretados en la construcción de carreteras. Una vez más, el equilibrio de intereses entre administraciones y ciudadanos adquiere razón de ser en el ámbito de la protección del Camino de Santiago.

49 Entre otras, sentencias de 31 de enero de 2011 (JUR 2011, 52351) y 10 de abril de 2017 (JUR 2017, 104853). En esta última sentencia la Audiencia Nacional resolvió el recurso contencioso-administrativo núm. 339/2015, interpuesto por el Ayuntamiento de Cardeñajimeno (Burgos), contra la Resolución del Ministerio de Fomento de fecha 10 de abril de 2015, por la que se aprueba el expediente de información pública y, definitivamente, el proyecto de trazado “Autovía A-12, del Camino de Santiago. Tramo Ibeas de Juarros-Burgos”, provincia de Burgos; fallo firme, por cuanto la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó auto de fecha 13 de noviembre de 2017 (JUR 2017, 284422), inadmitiendo el recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento recurrente.

7.3. Jurisprudencia penal urbanística y del patrimonio histórico-cultural. Las indemnizaciones civiles

7.3.1. Dualidad de protección del Camino de Santiago en el orden penal

El orden penal es otro de los escenarios jurídicos donde la protección del Camino de Santiago se ve también preservada. La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal sirve de amparo a dicha protección a través de la tipificación de los delitos contra la ordenación del territorio y aquellos que tienen en cuenta la consideración del Camino como patrimonio histórico.

En la última de estas categorías de delitos se encuadra la protección del Camino de Santiago como bien de interés cultural, catalogado o singularmente protegido, mientras que en la primera de ellas queda remarcada como medio de valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural.

Es, en concreto, en el título XVI del Código Penal, comprensivo de los artículos 319 a 340, donde se regulan de manera monográfica, a través de seis capítulos, los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente.

Dentro de esta genérica tipificación podemos encuadrar aquellas acciones que atentan, directa o indirectamente, contra el Camino de Santiago. Actuaciones que entrarían dentro de los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, además de aquellas otras conductas que afectan al patrimonio histórico, de obligada preservación.

7.3.2. Delitos sobre la ordenación del territorio

La responsabilidad de los delitos contemplados en el artículo 319 del Código Penal deriva de lo previsto, a su vez, en el artículo 1591 del Código Civil, referido a la presunción de culpa del arquitecto y del constructor⁵⁰. Una responsabilidad de daños y perjuicios compartida por parte de ambos agentes de la edificación que tuvo su plasmación por medio de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, cuyo contenido debe entenderse similar al que se desprende del mentado artículo 319, en relación a los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo⁵¹. No obstante, pese a esta ligazón de normas, si bien de las civiles se infiere una posible responsabilidad solidaria de los distintos agentes intervinientes, es evidente que en el ámbito penal el obligado a cargar con la indemnización será siempre el sujeto activo del delito autor material de los hechos, es decir, el condenado a tales efectos.

50 El artículo 1591 del Código Civil dispone lo siguiente: “El contratista de un edificio que se arruina por vicios de la construcción, responde de los daños y perjuicios si la ruina tuviere lugar dentro de diez años, contados desde que concluyó la construcción; igual responsabilidad, y por el mismo tiempo, tendrá el arquitecto que la dirigiere, si se debe la ruina a vicio del suelo o de la dirección. Si la causa fuere la falta del contratista a las condiciones del contrato, la acción de indemnización durará quince años”.

51 SÁNCHEZ ROBERT, M^a.J.: *Los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto. El artículo 319 del Código Penal*, tesis dirigida por MORILLAS CUEVA, L., Universidad de Granada, 2012, p. 380 y nota 961 (tesis publicada en abierto, <http://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/22248/20981193.pdf?sequence=1>; página consultada el 2 de julio de 2021), resalta que la regla general de la Ley de ordenación de la edificación es que “la responsabilidad será exigible de forma personal e individualizada”; una responsabilidad que “cuando los daños materiales sean imputables a uno de los agentes de la edificación, sólo él habrá de responder” (así, también, CERVILLA DOMÍNGUEZ, M.: *La responsabilidad civil de los agentes de la edificación*, Difusión Jurídica, Madrid, 2011, pp. 43, 44 y 45).

Sentado lo anterior, y de acuerdo con el apartado uno del artículo 319 del Código Penal⁵², se impondrán las penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses⁵³ e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico o cultural, o por los mismos motivos sean considerados de especial protección⁵⁴.

Es obvio que las distintas rutas que conforman el Camino de Santiago son objeto de protección penal dentro de la tipificación delictiva de este precepto, en cuyo apartado tercero se especifica que el juzgador, motivadamente, podrá ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra de que se trate y la reposición a su estado originario a la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones civiles debidas a terceros de buena fe⁵⁵. La demolición de la obra ilegal podrá condicionarse temporalmente a la constitución de garantías que

52 El vigente apartado tres del artículo 319 del Código Penal ha sido redactado por el número ciento setenta y uno del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

53 Cuando el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante, la pena de multa será en ese caso del tanto al triplo del montante de dicho beneficio.

54 Artículo 319 del Código Penal redactado por el apartado nonagésimo del artículo único de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

55 El vigente apartado tres del artículo 319 del Código Penal ha sido redactado por el número ciento setenta y uno del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

aseguren el pago de las indemnizaciones, valorando siempre las circunstancias en juego y oída la Administración competente. Ello, sin perjuicio del correspondiente decomiso de las ganancias provenientes del delito, cualesquiera que sean las transformaciones que se hubieran producido⁵⁶.

Por tanto, la condena, en su caso, a la demolición de la obra que se encuentre afecta al ámbito de protección del Camino de Santiago no exime de las responsabilidades civiles en que pueda incurrir el autor del delito o los responsables civiles subsidiarios⁵⁷.

Asimismo, conforme el artículo 320 del Código Penal⁵⁸, se impondrá la pena legal a la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, informe favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación, o respecto de la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanísticas vigentes, e, igualmente,

56 Para ACALE SÁNCHEZ, M.: *Los nuevos delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. Adaptado a la Ley Orgánica 5/2010 de modificación del Código Penal*, Bosch, Barcelona, 2011, p. 292, el decomiso hubiera sido preferible incorporarlo al “objeto material del delito”, si bien, según LLOBET ANGLI, el artículo 319.3 del Código Penal hace referencia solo al comiso de las ganancias incluidas en el artículo 127 del mismo código (LLOBET ANGLI, M.: “Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo”, *Memento Experto, Reforma penal 2010*, Francis Lefebvre, Madrid, 2010, p. 368).

57 SÁNCHEZ ROBERT, M^a.J.: *Los delitos sobre la ordenación del territorio...*, ob. cit., p. 381, considera que, en cuanto a los daños y perjuicios ocasionados, ha de pagarlos el promotor, constructor o técnico director, y que “tenemos que atenernos al caso concreto, para ver quién o quiénes son los sujetos activos que deben ser condenados a pagar dicha indemnización, ya que debemos tener en cuenta que la responsabilidad puede ser conjunta, en el caso de la coautoría y participación; el Juez debe estar al caso concreto”.

58 Redactado, como el artículo 319 del Código Penal, por el apartado nonagésimo del artículo único de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

cuando con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de tales normas o hubiere omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio. Pero, además, recibirá el mismo castigo la autoridad o funcionario público que, por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado, resuelva o vote a favor de la aprobación o de la concesión de las licencias de tales actuaciones a sabiendas de su injusticia⁵⁹.

En nuestro caso, obviamente, tales hechos delictivos habrán de ir asociados a vulneraciones urbanísticas y de edificación que contravengan la normativa de protección del Camino de Santiago y su entorno. Y lo mismo cabe decir para el supuesto de que esos hechos pudieran dar lugar a un concurso de delitos entre el artículo 319 y el 320 del Código Penal⁶⁰.

7.3.3. *Delitos sobre el patrimonio histórico*

Los delitos sobre el patrimonio histórico, entre los que se encuentra un patrimonio de tanta relevancia como es el Camino de Santiago, aparecen recogidos en los artículos 321 a 324 del Código Penal. Esta rela-

59 El castigo en todos estos casos consistirá en la misma pena en la que incurre una autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo, esto es: inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de nueve a quince años (artículo 404 del Código Penal); y, a mayores, prisión de un año y seis meses a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.

60 En caso de concurso de delitos, se trataría de aquellos supuestos en que para llegar a la comisión de un delito del artículo 319 existe un acuerdo previo (ACALE SÁNCHEZ, M.: *Delitos urbanísticos*, Cedecs, Barcelona, 1997, p. 343), entre el funcionario que llega a informar sobre la verificación de la conducta prevista en el artículo 320.1, y aquel particular, o el del funcionario que vota favorablemente o resuelve la concesión ilegal, bajo comisión del artículo 320.2, en el que se castiga a la autoridad o funcionario público que, por sí mismo o por medio de un organismo colegiado, haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas del injusto cometido (SÁNCHEZ ROBERT, M^a.J.: *Los delitos sobre la ordenación del territorio...*, ob. cit., p. 284).

ción de preceptos da forma al capítulo segundo del título XVI de este código y comprende conductas tan dispares como el derrumbamiento y la alteración de edificios singularmente protegidos (artículo 321), la prevaricación de funcionario (artículo 322), los daños en instituciones o bienes (artículo 323) y la comisión imprudente de daños (artículo 324).

Por orden de tipificación, incurren en el primero de los tipos indicados los que derriben o alteren de manera grave edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental. Aquellos que cometieran tal delito serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cinco años. Sin embargo, los jueces o tribunales, de forma motivada, podrán ordenar potestativamente, a cargo del autor del hecho delictivo, la reconstrucción o restauración de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.

La expresión “singularmente protegidos” toma fuerza desde la preexistencia de una declaración protectora de la legislación estatal o autonómica, o de una edificación catalogada por el término municipal, que tenga prominentemente consideración de “Monumento Histórico”, declarado bien de interés cultural. Volvemos, por tanto, desde la vertiente de la protección penal a las categorías de protección propiamente contempladas ya desde la Ley del patrimonio histórico español (artículos 9 y 11) y del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de aquella (artículos 11 y siguientes). Bienes de interés cultural, catalogados de este modo por la legislación autonómica o urbanística, como puede ser el Camino de Santiago, o más bien, como parece articularse bajo esta tipificación, a aquellos edificios que de tal categoría formen parte del ámbito de su protección.

Llegados a este punto, es importante delimitar qué se entiende por “edificios” dentro de esta conceptualización penalista. Y aquí existen discrepancias al respecto. Si tomamos como referencia la legislación administrativa, esta emplea un concepto amplio de “edificio” al equipararlo al de “bien inmueble”, dentro del cual, además de los primeros, se entienden incluidos los monumentos, jardines, conjuntos y sitios históricos, junto con las zonas arqueológicas (artículos 14, 15 y 16 de la Ley del patrimonio histórico español)⁶¹. De acuerdo con esta forma amplia de entender el término “edificios”, evidentemente el Camino de Santiago entraría en el contexto de dicha tipificación de un modo más holgado y con una mayor cobertura: todo él, junto con sus edificios singulares de interés cultural, encontrarían cobijo al amparo del precepto.

Pero hay quienes estiman que por “edificios” debe entenderse su definición en el sentido estricto de la palabra, como obra construida para habitación o para otros usos análogos de habitáculo humano, que no alcanza a otros bienes inmuebles. Siguiendo esta última postura, se residenciaría en el artículo 323 del Código Penal –al que va ligado el 321 y sobre el que incidiremos a continuación– la protección penal de aquellos bienes inmuebles singularmente protegidos o no, que no sean identificados estrictamente como edificios, así como los edificios que no han sido objeto de declaración administrativa como bien de interés cultural⁶².

61 Bajo la aceptación de un concepto amplio de “edificio”, GARCÍA CALDERÓN, J.M.: “A protección penal do patrimonio histórico”, *Revista Xurídica Galega*, núm. 16, 2º cuatrimestre, 1997, p. 25; TAMARIT SUMALLA, J.M.: “Los delitos sobre el patrimonio histórico”, *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal*, GONZALO QUINTERO (dir.), 6ª ed., Thomson Aranzadi, Cizur Menor, Pamplona, 2011, p. 692.

62 Sobre la definición y consideración del término “edificios” en sentido estricto, CASTRO SIMANCAS, P.: “Los delitos sobre el patrimonio histórico en el Código Penal de 1995”, *Tapia*, núm. 99, marzo-abril 1998, p. 26.

A mi juicio, y de cara a dotar de una salvaguarda más general y flexible el ámbito que encierra el Camino de Santiago, me inclino en favor de la posición más ventajosa en relación a la defensa del patrimonio histórico al que alude la ley que lo regula. Un posicionamiento que equivaldría a proteger también a aquellas otras edificaciones y construcciones que no encajen en el concepto rígido de edificios, pero que sí entren dentro del ámbito del Camino de Santiago como bien de interés cultural. En todo caso, es evidente que, bajo la redacción del artículo 321 del Código Penal, siempre quedarían amparados por este precepto los edificios catalogados como tales bienes que estuvieran vinculados al Camino de Santiago.

En el contexto jurisprudencial, cabe destacar, como ejemplo, el caso enjuiciado por el auto de la Audiencia Provincial de la Rioja (Sección 1ª) núm. 32/2007, de 20 de febrero (JUR 2007, 249887). En este proceso se examina la demolición de unos edificios que en el momento de la intervención se encontraban en situación ruinoso, y que no estaban catalogados como bien de interés cultural, dato confirmado por la Comisión de Patrimonio Histórico de la Rioja. Ateniéndose a estos antecedentes, el tribunal considera “singularmente relevante el hecho de que, en el momento de la intervención, no existía propiamente una estructura o conjunto monumental. Además, los edificios no disponían de un régimen especial de protección, ni estaban incluidos en catálogo alguno y ni siquiera –se encontraban– en trámites de estar protegidos, no siendo propiamente una parte integrante del Camino de Santiago que discurría por una de las calles adyacentes, con lo que no se daba uno de los elementos esenciales del tipo penal descrito en el artículo 321, el de estar sometidos a especial y singular protección”. A sensu contrario, podemos entender, por tanto, que de concurrir esta última condición aquellos edificios sí se verían amparados conforme la tipificación prevista

por el artículo 321 del Código Penal. Llama la atención, en este sentido, la referencia que se hace a la estructura o conjunto monumental en el argumentario de la sentencia, con lo que la Audiencia riojana parece extender la protección que en este precepto se contiene sobre un ámbito más amplio que los edificios mismamente dichos, siempre y cuando se hallen afectos al Camino de Santiago con la categoría de bien de interés cultural, como así defendemos.

Asociado a este artículo 321, y con relación a los citados delitos de daños, incurre en el relativo a los ocasionados en instituciones y bienes del artículo 323 del Código Penal la persona que cause daños en aquellos de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, además de en yacimientos arqueológicos, terrestres o subacuáticos⁶³. El castigo ante hechos de este tipo, incluidos los actos de expolio de tales bienes, puede conllevar la pena de prisión de seis meses a tres años o multa de doce a veinticuatro meses, y cuando se hubieran causado daños de especial gravedad, podrá imponerse la pena superior en grado. Igualmente, ante estos supuestos, los jueces o tribunales podrán ordenar, a cargo del autor del daño, la adopción de medidas encaminadas a restaurar, en lo posible, el bien dañado⁶⁴.

63 En relación al Camino de Santiago, también es de tener en cuenta los daños producidos en yacimientos subacuáticos, pues en los últimos tiempos se ha difundido la posibilidad de realizar el Camino buceando. Así, expertos submarinistas, tras la realización de tramos a través de esta vía, han difundido la posibilidad de lo que denominan la “*Santigua*”, un proyecto que, según sus palabras, convertirá a los fieles en “*peregrinosub*”. La puesta en marcha de este proyecto estaba prevista para el año 2020, si bien la pandemia por el covid-19 postergó esta iniciativa al Año Santo Xacobeo 2021-2022 (<https://www.caminodesantiago10.com/buceando/>; página consultada el 3 de septiembre de 2021).

64 Artículo 323 del Código Penal redactado por el número ciento setenta y dos del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Se trata, en todo caso, de un delito, específicamente de daños, que implica cierta alteración del bien, ejemplificado en el Camino y su entorno, que cambie sus cualidades o que lo desnaturalice. El artículo 323 anterior a la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, exigía, en este sentido, que dicha alteración o modificación fuese grave, aspecto que debe medirse según sus posibilidades de restauración, en nuestro caso de reparación o reposición a la situación originaria. Sin embargo, la tipificación del precepto actual contempla los referidos supuestos de producción de daños sin especificar la condicionalidad de que deban ser graves. A este respecto, pudiera parecer que el legislador español haya pensado en supuestos distintos en relación a los delitos contemplados en los artículos 321 y 323, cuando al tipificar el primero incluye la exigencia de gravedad⁶⁵. Ahora bien, en los dos preceptos el objeto material de la conducta tipificada reside sobre bienes que tengan “interés” o “valor” histórico, artístico, cultural o monumental, incluido el científico en el artículo 323, por lo que ambos encajan perfectamente en el ámbito de protección del Camino de Santiago, como bien integrante del genérico patrimonio histórico o cultural, y en el que deberían incluirse, por tanto, los bienes muebles⁶⁶.

65 OTERO GONZÁLEZ, P.: “Protección penal de los daños al patrimonio histórico (tras la reforma del Código Penal operada por la LO 1/2015)”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 19, 2015, p. 333, considera que a través del artículo 321 del Código Penal se incriminan aquellos casos en los que, con ocasión de la realización de obras, se producen graves alteraciones en los propios edificios (por ejemplo, sustitución de una fachada de valor artístico por otra de inferior categoría); mientras que por medio del artículo 323 se pretende sancionar la “causación intencionada de menoscabos, mas no con ocasión de la realización de obras sino por cualquier otra circunstancia”.

66 Para ALMELA VICH, C. (“Delitos sobre el patrimonio histórico”, *Actualidad Penal*, núm. 41, 2000, p. 879) y RENART GARCÍA, F. (“Aproximación a la tutela penal de los «sitios históricos»”, *Actualidad Penal*, núm. 2, 2020, p. 55), en el artículo 323 del Código Penal se subsumen también los bienes muebles.

Observados de esta manera sendos artículos, el 321 podría hacer las veces de tipo cualificado del 323, y para el supuesto de entender contrariamente que los dos preceptos acogen ámbitos de aplicabilidad distintos, en ese caso su relación pasaría a ser de concurso de leyes, resultando prevalente el artículo 321 por principio de especialidad. Lo que es obvio, en cualquier caso, es que entre ambas normas existe un objetivo común de defensa del patrimonio histórico español y, por ende, del Camino de Santiago.

En sintonía con el tipo penal del artículo 323, podemos traer como mención de su aplicabilidad, en sede judicial, la sentencia de la Sección 3ª de la Audiencia Provincial de Asturias núm. 77/2018, de 27 de febrero (ARP 2018, 710), que desestima el recurso de apelación interpuesto por los demandados contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 2 de Avilés, en autos de juicio oral núm. 156/17. Los demandados fueron condenados como autores criminalmente responsables de un delito de daños contra el patrimonio histórico del artículo 323.1 del Código Penal. Junto con la pena principal, y en concepto de responsabilidad civil, los penados, conjunta y solidariamente, debían proceder a la restauración de la realidad física alterada mediante la reconstrucción de la edificación, de la forma técnicamente posible para respetar el valor histórico del inmueble digno de protección. Y, en el supuesto de que no fuera técnicamente factible tal restauración, venían obligados a indemnizar a la Administración del Principado de Asturias en la cuantía que los técnicos determinaran en ejecución de sentencia, atendiendo a la cuantificación del valor del patrimonio destruido.

Se trataba, en este último fallo, de un patrimonio conformado sobre una parcela en la que se levantaba una villa, ubicada en suelo urbano próximo y afecto al Camino de Santiago. Esta edificación fue incluida

en el Catálogo Urbanístico del Concejo de Vegadeo; una incorporación administrativa que trae causa de lo establecido en el Decreto 63/2006, de 22 de junio, que fija y delimita el conjunto histórico del Camino de Santiago en el Principado de Asturias. Este mismo texto legal autonómico determina, como elemento de protección, los solares y edificaciones lindantes con el trazado del Camino de Santiago en suelo urbano. Una protección que se extiende a dicho inmueble objeto de destrucción por los condenados, al haberse incluido en aquel catálogo y encontrarse directamente vinculado al Camino y su entorno.

Tras la regulación contenida en los artículos 321 y 323 del Código Penal, muy similar teniendo en cuenta el objeto de protección y las penas a aplicar en cada uno de ellos, el artículo 324, destinado al tipo imprudente de daños, reproduce asimismo, de manera literal, la dicción del objeto material del artículo 323 (delito doloso de daños), tal como se encontraba redactado anteriormente a la reforma acometida por la Ley Orgánica 1/2015 y manteniendo, por lo demás, la enumeración ejemplificativa. Así, en su actual dicción, el artículo 324 del Código Penal dispone que aquel que por imprudencia grave cause daños, en cuantía superior a cuatrocientos euros, en bienes de valor artístico, histórico, cultural, científico o monumental, así como en yacimientos arqueológicos, será castigado con la pena de multa de tres a dieciocho meses, atendiendo a su importancia.

La referencia reiterada a los “bienes de valor artístico, histórico, cultural, científico o monumental”, que hace el artículo 324, posibilita igualmente incluir los hechos delictivos contemplados en el artículo 321 del Código Penal. Y es que esa referencia genérica, reproducida cuasi miméticamente en los tres preceptos (también en el artículo 323), da pie a vincular la modalidad imprudente del artículo 324 con las conductas dolosas

del 323, así como aquellas imprudentes de derribo y alteración graves de edificios previstas, en su modalidad también dolosa, en el artículo 321⁶⁷. De este modo, con estas tres normas se da forma a un entramado normativo en torno a la protección del patrimonio cultural desde la vertiente del derecho penal, del que participa inequívocamente el Camino de Santiago.

Por otro lado, la prevaricación de autoridades o funcionarios públicos, como sucede en el ámbito de los delitos sobre la ordenación del territorio (artículo 320 del Código Penal), se encuentra regulada, a modo de tipo cualificado de prevaricación, en el artículo 322. Este precepto declara reos de tal delito a la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, informe favorablemente proyectos de derribo o alteración de edificios singularmente protegidos, así como a la autoridad o funcionario público que, por sí mismo (cuando el órgano competente sea unipersonal) o como miembro de un organismo colegiado, resuelva o vote a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia. El castigo en estos casos (en cualquiera de los dos, pues pueden producirse de manera alternativa), conllevará idéntica pena impuesta por el artículo 404 del Código Penal, junto con la de prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses⁶⁸.

67 Para OTERO GONZÁLEZ, P. (“Protección penal de los daños al patrimonio histórico...”, cit., p. 356), de no llegarse a esta interpretación, “se derivarían dos consecuencias: primera, no sería justificable la no previsión de una modalidad imprudente específica del artículo 321 del Código Penal (por ejemplo, el derribo culposo de un edificio histórico); segunda, la única posibilidad de castigar estas conductas imprudentes sería por la vía del delito de daños del artículo 267 del Código Penal, punible cuando supere los ochenta mil euros”.

68 Recordemos que el artículo 404 del Código Penal impone literalmente las siguientes penas: “A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de nueve a quince años”.

Debido a que ambas conductas, así caracterizadas, se encuentran englobadas dentro del tipo de esta prevaricación agravada, no pueden simplemente conformarse como una mera infracción de deberes de normas administrativas, sin más, sino que estas deben conllevar asimismo un riesgo penalmente imputable contra el patrimonio histórico, en nuestro caso contra el bien Camino de Santiago⁶⁹.

En cuanto a la visión jurisprudencial de esta tipificación delictiva, podemos traer a colación la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid núm. 43/2006, de 16 de mayo (ARP 2006, 328). Esta sentencia se pronunció sobre un supuesto de un funcionario público acusado de informar de modo favorable proyectos de derrumbamiento o alteración de edificios singularmente protegidos. Se trataba, en el caso enjuiciado, de un proyecto de recrecimiento de presa que afectaba al recorrido del Camino de Santiago. La audiencia se decantó finalmente por absolver al acusado del delito objeto de imputación, al estimar que “las medidas previstas en el proyecto para minimizar el posible daño a causar no constaban que fueran insuficientes o diferentes a las de los proyectos de igual o superior envergadura”.

Recurrida esta sentencia por la parte actora, la Sala de lo Penal, Sección 1ª, del Tribunal Supremo, en sentencia núm. 268/2007, de 9 de abril (RJ 2007, 2014), se ratificó en el fallo de la audiencia y confirmó la absolución del demandado, al señalar que “no se condena debido a lo discutible de la resolución administrativa que lo ampara”. Un ejemplo más de cómo el juzgador pondera los argumentos en juego en aras a dotar de protección penal al Camino de Santiago, ya sea para condenar o absolver, como en este último supuesto, al funcionario público objeto de acusación.

69 SILVA SÁNCHEZ, J.M. y MONTANER FERNÁNDEZ, R.: *Los delitos contra el medio ambiente. Reforma legal y aplicación judicial*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 234.

8. DE LA DELIMITACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS CAMINOS A LA DEFENSA JURÍDICA DEL PEREGRINO JACOBEO

Tanto de la legislación como de la jurisprudencia asentada sobre el Camino de Santiago evidenciamos que ambas se centran, fundamentalmente, en el patrimonio y en la delimitación y protección de los distintos caminos y rutas que lo conforman y le otorgan sentido material. Constatamos, sin embargo, que queda huérfano de especial protección un elemento tan importante como es la figura del peregrino, o bien se echa en falta una seguridad jurídica singularizada en torno al mismo. Al menos, la existencia en nuestros días de un órgano o mecanismo internacional que aporte una mayor protección al peregrino, no como un ciudadano más, sino como una persona que realiza un trayecto que le expone a ciertas circunstancias y riesgos que han de conferirle una especial garantía jurídica, de la que actualmente carece per se.

Y ello, pese a que las normas administrativas, civiles y penales actuales, aunque sea indirectamente, le pueden servir también de salvaguarda. Pues el peregrino, alejado de los peligros que le acechaban en el pasado, se encuentra amparado por la regulación general que asiste a todos los ciudadanos, junto con el apoyo que encuentra en las exigencias legales en las que se enmarca dicha peregrinación. Entre estas últimas, destacan las enfocadas a la protección y seguridad sanitaria, la requerida señalización para una mejor localización y seguimiento ordenado de la peregrinación, la hospitalidad y la adecuada regulación de los hospedajes y albergues, por no dejar de mencionar el correcto planeamiento urbanístico que cabe exigir a cada uno de los ayuntamientos y entes locales por los que el Camino discurre.

La competencia legislativa española al respecto, residenciada ahora en las distintas comunidades autónomas, provoca efectos también contradictorios en no pocas ocasiones. Y es que nos encontramos con tantos regímenes del Camino de Santiago como autonomías hay. Algunas, como Andalucía o Extremadura, poco o nada tienen que decir, al no contemplar regulación en este ámbito; otras, sin embargo, como las más directamente vinculadas con el Camino por discurrir sus rutas a través de sus territorios, pese a coincidir en muchos de sus aspectos, en otros difieren en cuanto al grado de protección dispensada, lo que provoca asimetrías entre regiones.

Esta inconcreción de la aspiración común nos lleva a demandar una adecuada cooperación entre las distintas administraciones. Consideramos, en este sentido, que el Consejo Jacobeo, auténtico órgano coordinador estatal creado a los efectos, ha quedado, en cierta medida, superado por las urgencias que requiere el Camino de Santiago. Se precisaría así, a nuestro parecer, de un nuevo órgano o consorcio, más dinámico e interrelacionado, que pudiera limar diferencias y generar e impulsar las modificaciones legislativas pertinentes en cada una de las comunidades autónomas, a fin de unificar criterios y superar discordancias⁷⁰.

En cualquier caso, hemos querido dejar constancia de la importancia que para el Camino de Santiago desempeñan las administraciones públicas, singularmente la gallega, en cuanto a la regulación, ordenación y supervisión, junto con la implementación de medios económicos, materiales y humanos. Tales necesidades las convierten en indispensables a los efectos de la protección y conservación de las rutas que integran

70 En la misma línea, o semejante, CARBALLEIRA RIVERA, M^a.T., en su disertación dentro de la mesa redonda “El Camino de Santiago, economía y derecho...”, cit.; de cuyas palabras tomamos nota y de las que nos hacemos eco.

los Caminos de Santiago, así como respecto de su constante renovación y puesta a punto. Cuanto mayor sea el correcto estado de las vías, senderos y pasos que conforman el Camino, así como su señalización y protección, mayor será también la seguridad con la que el peregrino podrá moverse a través de ellos.

Una protección de las rutas jacobeanas que ha tenido su traslación en sede jurisprudencial, que podríamos calificar sin reparos a modo de “doctrina jurisprudencial jacobea”, y que en lo que al Código Penal español se refiere no difiere de la otorgada, en términos generales, respecto del patrimonio histórico o de la ordenación del territorio. Las peculiaridades en este ámbito tan especial vienen de la mano, en gran medida, de la consideración jurídica administrativa y civil de los diferentes Caminos como bienes de interés cultural o bienes catalogados, más que de la protección dispensada por la legislación penal. Es, por eso, que la verdadera especificidad de la protección jurisdiccional de los Caminos de Santiago recae en la jurisdicción civil y, más ampliamente, en la contencioso-administrativa, que es donde se vierte la posición jurisprudencial más detallada y concretizada sobre la salvaguarda y delimitación de las distintas rutas que forman parte de aquellos; entre los que el Camino Francés se presenta como el más significado.

Y es que, con el amplio margen de apreciación reconocida a la administración competente en materia de patrimonio cultural para procurar una ajustada preservación del bien objeto de protección, lo que se persigue no es sino dotar de una eficaz defensa y conservación a este patrimonio sin igual. Los límites de esta potestad pública se ciñen al fin perseguido, el cual ha de conjugarse a su vez con los derechos civiles e intereses de los ciudadanos que pudieran verse afectados. En el supuesto de que tales límites se vean sobrepasados, el perjudicado podrá, potestativamente,

acudir a los tribunales, ya sean civiles, contenciosos o penales, para que le sean restituidos, en su caso, los daños o quebrantos ocasionados.

Es sumamente importante, por tal motivo, el debido cumplimiento de la obligación que compele a la administración de someter a un criterio de racionalidad las determinaciones que para la protección del patrimonio viene obligada a establecer en sus respectivos acuerdos y resoluciones. Un deber de mantenimiento de la propia administración dentro de los parámetros de la legalidad vigente, en aras a evitar cualquier posible arbitrariedad y discriminación que pudiera producirse, pero siempre, en todo caso, velando por la protección del Camino de Santiago como reto máximo al que hacer frente.

Ahora bien, todo lo anterior no es óbice para demandar la falta actual de una regulación específica de protección en favor de la figura del peregrino, como así se le reconocía antaño a través de la antigua legislación medieval promulgada por los distintos reinos. Ello debe alentarnos a pasar de una mera visión estática del Camino de Santiago a una más dinámica y directa. Si en estos momentos se encuentra notoriamente legislada la vía física y el trazado de la ruta (caminos, calzadas, senderos, monasterios, hospitales...), llama la atención la ausencia de la regulación del valor inmaterial del Camino, un elemento de tan alto calado y, contrariamente, pendiente de armonización. Nos referimos a la contemplación y articulación de los usos, costumbres, gustos, hábitos de actuación, cancioneros y tradiciones que se mantienen actuales, relaciones civiles y sociales, etcétera.

Debemos ser ambiciosos, y tratar de afrontar la protección jurídica activa del peregrino, no como un ciudadano más, sino fundamentada en que, por lo general, este se mueve a través de distintas autonomías y,

en su caso, por estados y países diferentes. La necesidad de un registro del peregrino desde que sale de destino hasta que regresa al lugar de partida, no equiparable a la simbólica compostela actual, sino con un sentido de mayor seguridad jurídica. Un registro que le sirva para evitar problemas de pasaportes y tránsito internacional; para disponer de una garantía de seguridad médica, independientemente del lugar donde se encuentre; para facilitar los trámites en caso de accidente o enfermedad, tanto para la atención y tratamiento in situ como para las labores de movimiento entre hospitales, comunidades autónomas y estados o países; igual cabe decir en el supuesto de acaecer el fallecimiento del peregrino durante su viaje, tanto para favorecer el traslado del cuerpo como para la comunicación del óbito a los familiares; asistencia psicológica o de apoyo afectivo, por cuanto hay peregrinos que sufren altibajos o baches emocionales a lo largo del Camino, momentos de depresión o decaimiento personal⁷¹; y un registro que incluso pueda llegar a tener efectos en materia de Seguridad Social a nivel internacional⁷².

Todas estas necesidades, u otras que pudieran ir apareciendo, encontrarían resguardo en este mecanismo registral voluntario, y su aplicabilidad práctica, como forma de poner solución a tales dificultades. Un medio interconectado de personas, amparadas por la legislación de protección de datos, con un mismo destino, y en el que en plena era

71 Valga de ejemplo la noticia publicada en el diario *La Voz de Galicia*, el jueves 30 de septiembre de 2021, en la edición de Galicia, bajo el título significativo: “Por desgraza, a fin da vida segue presente na cabeza dalgún peregrino” (https://www.lavozdegalicia.es/noticia/carballo/fisterra/2021/09/30/desgraza-fin-da-vida-segue-presente-na-cabeza-dalgun-peregrino/0003_202109C30C2992.htm; página web consultada el 30 de septiembre de 2021).

72 Una iniciativa de este tipo es la pretendida por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), que puede consultarse en la web de esta institución: <https://oiss.org/>.

digital, con el apoyo de las actuales tecnologías de la información y la comunicación a nuestro alcance, no resultaría compleja su implementación. Nuevas tecnologías donde la inteligencia artificial (IA) tendrá un importante protagonismo, con el consiguiente plus añadido de ahorro de costes y servicios, además de una mayor celeridad en el tratamiento de los datos y las actuaciones a acometer en tal sentido⁷³.

Del mismo modo, proponemos la creación de la figura del “Defensor del Peregrino”, a nivel estatal o, incluso, autonómico, bajo una estructura propia o bien formando parte del organigrama del actual Defensor del Pueblo, estatal o autonómico, en su caso. Una figura independiente que se encargaría de la defensa de los derechos e intereses de los peregrinos en su ámbito de actuación, ofreciendo respuesta o facilitando el apoyo necesario a sus demandas, como las aquí destacadas. Que debería tener interrelación con el Defensor del Pueblo Europeo⁷⁴, y

73 En cuanto al papel de la cultura y el patrimonio cultural en el nuevo contexto social y tecnológico, FUENTES I GASÓ, J.R.: “La protección jurídica del patrimonio cultural en la era *Smart City*”, *Camino de Santiago y patrimonio cultural...*, ob. cit., pp. 195 y ss.; y, desde la perspectiva italiana, SEVERO, M.: “La partecipazione delle comunità: aspetti tecnologici”, *La partecipazione nella salvaguardia del patrimonio culturale sin materiale: aspetti etnografici, economici e tecnologici*, DI ASPACI (coord.), Región de Lombardía, Milán, 2013, pp. 38 y ss.

74 La base jurídica que da soporte a la figura del Defensor del Pueblo Europeo son, principalmente, los artículos 20, 24 y 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, junto con el artículo 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Asimismo, el Estatuto del Defensor del Pueblo a nivel comunitario, y sus funciones, se fijaron mediante una Decisión del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994, adoptada previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo [DO L 113, de 4 de mayo de 1994, p. 15; modificada por las Decisiones del Parlamento Europeo de 14 de marzo de 2002 (DO L 92, de 9 de abril de 2002, p. 13) y de 18 de junio de 2008 (DO L 189, de 17 de julio de 2008, p. 25)]. Esta decisión fue objeto de disposiciones de aplicación adoptadas por el propio Defensor del Pueblo Europeo. Las modalidades de su elección y destitución se determinan, por su parte, en los artículos 231 a 233 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

con el resto de entidades e instituciones implicadas en la protección del peregrino y del Camino, facilitando, en lo posible, su coordinación y/o colaboración. Una institución, en definitiva, que realizaría las acciones oportunas tendentes a llevar a buen puerto todas las consultas y demandas que recibiese de los peregrinos. Y que, en último término, daría cuenta anualmente de su gestión a las Cortes Generales.

Unido, inexorablemente, a esta acción de rendición de la gestión, procede, asimismo, la creación de una comisión en el Senado –o, en su caso, subcomisión, si bien es preferible la comisión para no acotar su competencia a una temporalidad definida–, encargada, de manera específica, de proponer las iniciativas legislativas que tuvieran interés en relación con el Camino de Santiago y los peregrinos. Con ello, estaríamos ante un reconocimiento expreso del Camino y la peregrinación jacobea en el orden del poder legislativo español⁷⁵.

Este proceso dinámico regulador del Camino de Santiago, y sus múltiples derivadas, debe llevarnos, al final, a la consecución de un estatuto jurídico actual propio, donde se dé la importancia que merecen los derechos civiles, administrativos, penales o mercantiles del peregrino. Esto obligaría al Estado español a recuperar ciertas competencias para la posible promulgación de una norma base que aglutine los deseos de todas las comunidades autónomas implicadas –aspecto este, por otra parte, arduo complicado–, o bien a que asuma, en la práctica y con todas las consecuencias, el papel de coordinador que a él compete

75 Sin perjuicio de un posible cauce legislativo distinto, ello podía llevarse a cabo a través de una modificación parcial del texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994.

y que debiera ejercer entre todas ellas⁷⁶. Siempre, claro está, contando con el plácet y el sentir de cada una de las autonomías, y singularmente con el Gobierno de la Xunta de Galicia, por ser esta la comunidad lugar de destino jacobeo, foco de atracción de todos los caminos y rutas que en ella convergen.

76 De este parecer, también, LÓPEZ RAMÓN, F.: “La protección jurídica del Camino de Santiago en Aragón”, *Revista Galega de Administración Pública*, volumen 1, núm. 3, 1993, pp. 155 y 156; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: “El Camino de Santiago en la perspectiva...”, cit., pp. 35 y ss.; y en “Algunas reflexiones sobre la protección jurídica del Camino de Santiago”, *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente*, FERNÁNDEZ TORRES, J., PRIETO DE PEDRO, J. y TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 769 y ss.; AMOEDO SOUTO, C.A.: “Los Caminos de Santiago en el noroeste peninsular: una visión crítica de su reconocimiento y protección”, *Los Caminos de Santiago en Asturias. Miradas cruzadas sobre su tratamiento jurídico y gestión patrimonial*, ALONSO IBÁÑEZ, M^a.R. (dir.), Ediciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2018, pp. 111 y 112; BARCELONA LLOP, J.: “Los Caminos de Santiago en Galicia...”, cit. p. 113, cuando señala que, a su juicio, “no se justifica que el Camino de Santiago, tal y como ha sido objeto de reconocimiento internacional –es decir, el Camino Francés en 1993 y las Rutas del Norte en 2015–, carezca de un régimen jurídico unitario en lo esencial, que debería ser dictado por el Estado, independientemente del amplio espacio que seguiría correspondiendo a las comunidades autónomas”.

9. EPÍLOGO

Para concluir estas reflexiones, no queremos perder la oportunidad de resaltar que la continua reafirmación del Camino, así como su promoción y protección, ensambla a la perfección con algunos de los pilares y dogmas superiores que dan sentido a nuestra propia razón de ser, como son la justicia o la libertad entendida como libre desarrollo de la personalidad. Estos venerables valores tienen mucho que ver, precisamente, con la idea europea y la dimensión humana de la sociedad en su esencia perseguida, como así señalara solemnemente el Consejo de Europa en su célebre declaración de octubre de 1987.

Se ha fijado, bajo estas premisas, un itinerario del siglo XXI que se ha ido configurando a través de la historia, y donde se visualiza el patrimonio cultural de los lugares que atraviesa, recuperando la idea de que los hitos que jalonan el recorrido explican y, a la vez, son causa y consecuencia de un desarrollo histórico. Un camino cultural, además, donde se ha observado la continuidad de intercambios sociales y económicos a lo largo del tiempo. Con esta incorporación se trata de superar la visión estática y aislada de los bienes culturales, para contemplar el propio itinerario como un elemento dinámico y vivo, que forma parte fundamental de cada uno de los momentos de la vida social de los pueblos que lo crearon y de los que lo han heredado.

En consecuencia, resulta incuestionable que, junto con este espacio cultural, social y económico sin par, el Camino de Santiago constituye un marco idóneo para el desarrollo de la actividad jurídica. Sobre todo, para los que pensamos que el derecho debe estar al servicio de la humanidad. El mismo derecho, o parecido, que bajo diferentes formas y matices se utilizó desde las longevas peregrinaciones iniciales al se-

pulcro del apóstol Santiago el Mayor. Un universo jurídico cuyo estudio y análisis debe acercarnos cada vez más, si cabe, a la propia esencia del fenómeno jacobeo, a modo de contraste con la realidad actual, pero también como complemento enriquecedor, y a tener muy cuenta, para las medidas a adoptar en el futuro.

Un futuro en el que Galicia debe estar presente, como así lo ha estado a lo largo de la historia, y una Galicia a la que quiero dedicar mis últimas palabras, que fueron a su vez el principio de una de mis primeras obras editadas, precisamente sobre la realidad social del turismo en esta tierra, donde ya se hacía mención a la importancia que el Camino de Santiago desempeña en este ámbito y que cosechó, ante un jurado heterogéneo, el “*Premio Á Investigación de Galicia*”⁷⁷; términos que dicen así:

*“A la Galicia que llevo dentro,
que amo y me inspira,
tierra de misterio y embrujo,
fascinación infinita”.*

*“Á Galicia que levo dentro,
que amo e me inspira,
terra de adiviña e feitizo,
fascinación infinita”.*

He concluido.

Muchas gracias / Moitas grazas

⁷⁷ PARDO GATO, J.R.: *La realidad social del turismo en Galicia. Ordenación administrativa y territorial*, con prólogo de Manuel FRAGA IRIBARNE, *Premio á investigación de Galicia*, convocatoria 2004, categoría de Humanidades y Ciencias Sociales, Diputación de Pontevedra, Pontevedra, 2006.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABUÍN FLORES, C.: “A acción administrativa de fomento do Camiño de Santiago (Parte II)”, *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, NOVO CASTRO, M^a.I. (coord.), Asociación Profesional de Letrados de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2010.
- ACALE SÁNCHEZ, M.: *Delitos urbanísticos*, Cedecs, Barcelona, 1997.
- *Los nuevos delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. Adaptado a la Ley Orgánica 5/2010 de modificación del Código Penal*, Bosch, Barcelona, 2011.
- ALMELA VICH, C.: “Delitos sobre el patrimonio histórico”, *Actualidad Penal*, núm. 41, 2000.
- AMOEDO SOUTO, C.A.: “Los Caminos de Santiago en el noroeste peninsular: una visión crítica de su reconocimiento y protección”, *Los Caminos de Santiago en Asturias. Miradas cruzadas sobre su tratamiento jurídico y gestión patrimonial*, ALONSO IBÁÑEZ, M^a.R. (dir.), Ediciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2018.
- BARCELONA LLOP, J.: “Los Caminos de Santiago en Galicia: patrimonio cultural, dominio público, expropiación forzosa y servidumbres de paso”, *Camino de Santiago y patrimonio cultural. Una visión jurídica integradora*, FUENTES I GASÓ, J.R., CARBALLEIRA RIVERA, M^a.T. y GONZÁLEZ LOPO, D. (ed.), Atelier, Barcelona, 2019.
- BERMEJO LÓPEZ, M^a.B.: *El Camino de Santiago como bien de interés cultural. Análisis en torno al Estatuto Jurídico de un Itinerario Cultural*, Consellería de Cultura, Comunicación Social e Turismo, Xunta de Galicia, impresión Grafisant, Santiago de Compostela,

2001 (publicación de su tesis doctoral dirigida por GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E., y defendida en la Universidad de Santiago de Compostela en el año 2000).

CARBALLEIRA RIVERA, M^a.T.: “Preservación del patrimonio material e inmaterial de los Caminos de Santiago”, *Camino de Santiago y patrimonio cultural. Una visión jurídica integradora*, FUENTES I GASÓ, J.R., CARBALLEIRA RIVERA, M^a.T. y GONZÁLEZ LOPO, D. (ed.), Atelier, Barcelona, 2019.

- Disertación dentro de la mesa redonda “El Camino de Santiago, economía y derecho: Estatuto Jurídico del Peregrino”, *Caminos de Santiago. I Congreso Mundial Jacobeo de la Academia Xacobeo*, celebrado en Santiago de Compostela, del 3 al 5 de junio de 2021.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.: “El Camino de Santiago en la perspectiva jurídica”, texto de la ponencia presentada al XIII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Salamanca, 9 y 10 de octubre de 2000, publicado en la *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 27, 2001.

- “Algunas reflexiones sobre la protección jurídica del Camino de Santiago”, *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente*, FERNÁNDEZ TORRES, J., PRIETO DE PEDRO, J. y TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

CASTRO SIMANCAS, P.: “Los delitos sobre el patrimonio histórico en el Código Penal de 1995”, *Tapia*, núm. 99, marzo-abril 1998.

CERVILLA DOMÍNGUEZ, M.: *La responsabilidad civil de los agentes de la edificación*, Difusión Jurídica, Madrid, 2011.

- CORRIENTE CÓRDOBA, J.A.: *El Camino de Santiago y el Derecho*, Aranzadi, Pamplona, 2007.
- DANTE ALIGHIERI: *Vita Nova*, traducción de Julio Martínez Mesanza, Madrid, 1985.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A.: “El Camino de Santiago: Estatuto jurídico del peregrino compostelano”, *Derecho y Opinión, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba*, núm. 7, 1999 [publicado, y ampliado posteriormente, en “El Camino de Santiago: Estatuto jurídico del peregrino compostelano”, *Estudios jurídicos in memoriam del profesor Alfredo Calonge*, GARCÍA SÁNCHEZ, J., DE LA ROSA DÍAZ, P. y TORRENT RUIZ, A. (coords.), volumen I, Asociación Iberoamericana de Derecho Romano, Caja Duero, Salamanca, 2002].
- FUENTES I GASÓ, J.R.: “La protección jurídica del patrimonio cultural en la era *Smart City*”, *Camino de Santiago y patrimonio cultural. Una visión jurídica integradora*, FUENTES I GASÓ, J.R., CARBALLERA RIVERA, M^a.T. y GONZÁLEZ LOPO, D. (ed.), Atelier, Barcelona, 2019.
- GALLEGOS VÁZQUEZ, F.: *Estatuto jurídico de los peregrinos en la España medieval*, Xunta de Galicia, Consellería de Cultura, Comunicación Social e Turismo, Xerencia de Promoción do Camiño de Santiago, Santiago de Compostela, 2005.
- GARCÍA CALDERÓN, J.M.: “A protección penal do patrimonio histórico”, *Revista Xurídica Galega*, núm. 16, 2º cuatrimestre, 1997.
- GARCÍA MAGARIÑOS, A.: “O Camiño de Santiago: problemática como ben cultural e medioambiental”, *Unha visión xurídica do Camiño*

- de Santiago*, NOVO CASTRO, M^a.I. (coord.), Asociación Profesional de Letrados de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2010.
- GONZÁLEZ BONOME, M^a.Á.: “La protección jurídica del Camino de Santiago en las distintas comunidades autónomas”, *O Camiño Portugués: III Aulas no Camiño: un estudio multidisciplinar da realidade galega que atravesan os camiños de Santiago*, LEIRA LÓPEZ, J. (dir.), 1998.
- ICOMOS: “Buffer zones for the Routes of Santiago are regulated independently by each Autonomous Community”, 315, Advisory body evaluation, 2015.
- LACARRA, J.M^a.: “Protección jurídica del peregrino”, *Las peregrinaciones a Santiago de Compostela*, tomo I, parte segunda, capítulo IV, Gobierno de Navarra, Departamento de Educación y Cultura, Pamplona, 1998.
- LIAÑO FLORES, J.M.: “*Las presunciones en Derecho privado*”, Discurso de Ingreso en la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, leído el 12 de junio de 1987. La contestación en nombre de la institución corrió a cargo de CRISTÓBAL Y FERNÁNDEZ-PORTAL, A.
- LLOBET ANGLI, M.: “Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo”, *Memento Experto, Reforma penal 2010*, Francis Lefebvre, Madrid, 2010.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: “La protección jurídica del Camino de Santiago en Aragón”, *Revista Galega de Administración Pública*, volumen 1, núm. 3, 1993.

NOVO CASTRO, M^a.I.: “A protección xurídica do Camiño de Santiago (Parte I)”, *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, NOVO CASTRO, M^a.I. (coord.), Asociación Profesional de Letrados de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2010.

OREIRO ROMAR, J.Á.: “A problemática xurídica contenciosa relacionada co Camiño de Santiago. A vulneración da normativa de protección e uso do mesmo e os problemas derivados da confluencia entre os intereses urbanísticos e o Camiño de Santiago”, *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, NOVO CASTRO, M^a.I. (coord.), Asociación Profesional de Letrados de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2010.

OTERO GONZÁLEZ, P.: “Protección penal de los daños al patrimonio histórico (tras la reforma del Código Penal operada por la LO 1/2015)”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 19, 2015.

PARDO GATO, J.R.: “La justicia en el Camino de Santiago”, *Revista Jurídica de Asturias*, Academia Asturiana de Jurisprudencia, núm. 28, 2004.

- “El derecho castellano-leonés en la peregrinación jacobea. Una reflexión histórico-jurídica”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, núm. 5, enero 2005.

- *La realidad social del turismo en Galicia. Ordenación administrativa y territorial*, con prólogo de Manuel FRAGA IRIBARNE, *Premio á investigación de Galicia*, convocatoria 2004, categoría de Humanidades y Ciencias Sociales, Diputación de Pontevedra, Pontevedra, 2006.

- “Manifestaciones histórico-jurídicas de la ruta jacobea. Especial referencia al derecho navarro”, *Iacobus, Revista de estudios jacobeos y medievales*, Centro de Estudios del Camino de Santiago, núms. 23-24, 2008.
- “José Manuel Liaño Flores: El humanista más cercano”, obituario, *La Voz de Galicia*, diario de 7 de mayo de 2022.

PILLADO QUINTÁS, M.: “A protección xurídica do Camiño de Santiago na lexislación doutras Comunidades Autónomas (Parte II)”, *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, NOVO CASTRO, M^a.I. (coord.), Asociación Profesional de Letrados de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2010.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M^a.: “El Camino de Santiago en Navarra: notas jurídicas”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 15, *Estudios en Homenaje al profesor Dr. Francisco de Asís Sancho Rebullida*, enero-junio de 1993.

RENART GARCÍA, F.: “Aproximación a la tutela penal de los «sitios históricos»”, *Actualidad Penal*, núm. 2, 2020.

RODRÍGUEZ CASTELAO, A.D.M.: *Sempre en Galiza*, Galaxia, 1996.

SÁNCHEZ ROBERT, M^a.J.: *Los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto. El artículo 319 del Código Penal*, tesis dirigida por MORILLAS CUEVA, L., Universidad de Granada, 2012 (tesis publicada en abierto, <http://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/22248/20981193.pdf?sequence=1>).

SEVERO, M.: “La partecipazione delle comunità: aspetti tecnologici”, *La partecipazione nella salvaguardia del patrimonio culturale sin materiale: aspetti etnografici, economici e tecnologici*, DI ASPACI (coord.), Región de Lombardía, Milán, 2013.

- SILVA SÁNCHEZ, J.M. y MONTANER FERNÁNDEZ, R.: *Los delitos contra el medio ambiente. Reforma legal y aplicación judicial*, Atelier, Barcelona, 2012.
- SOMOZA MEDINA, X. y LOIS GONZÁLEZ, R.C.: “Ordenación del Territorio y estrategias de planificación en los Caminos de Santiago Patrimonio Mundial”, *Investigaciones Geográficas*, núm. 68, 2017.
- TAMARIT SUMALLA, J.M.: “Los delitos sobre el patrimonio histórico”, *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal*, GONZALO QUINTERO (dir.), 6ª ed., Thomson Aranzadi, Cizur Menor, Pamplona, 2011.
- TORRES DÍAZ, C.: “Veinticinco años en la historia del Ilustre Colegio Provincial de Abogados de A Coruña. Decano Iglesias Corral” (1963 y 1987), Discurso de Ingreso en la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, leído el 18 de febrero de 2011. La contestación en nombre de la institución corrió a cargo de VARELA FRAGA, J.
- VALENCIA VILA, S.: “Estudo do necesario desenvolvemento normativo da protección do Camiño de Santiago (Parte II)”, *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, NOVO CASTRO, Mª.I. (coord.), Asociación Profesional de Letrados de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2010.
- VALIÑA SAMPEDRO, E.: *El Camino de Santiago: estudio histórico-jurídico*, 3ª edición, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Lugo, Lugo, 2000.

VV.AA.: *Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago de Compostela, 1994.

- *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, NOVO CASTRO, M^a.I. (coord.), Asociación Profesional de Letrados de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2010.

- *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente*, FERNÁNDEZ TORRES, J., PRIETO DE PEDRO, J. y TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

- *Los Caminos de Santiago en Asturias. Miradas cruzadas sobre su tratamiento jurídico y gestión patrimonial*, ALONSO IBÁÑEZ, M^a.R. (dir.), Ediciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2018.

- *Camino de Santiago y patrimonio cultural. Una visión jurídica integradora*, FUENTES I GASÓ, J.R., CARBALLEIRA RIVERA, M^a.T. y GONZÁLEZ LOPO, D. (ed.), Atelier, Barcelona, 2019.

II
CONTESTACIÓN
del
EXCMO. SR.
DON JESÚS PALMOU LORENZO

Excelentísimo Sr. Presidente

Excelentísimas e Ilustrísimas Autoridades

Señoras y Señores

Tengo el honor de contestar hoy al discurso de ingreso de José Ricardo Pardo Gato como Académico de Número de esta institución, gracias a la acogida del Presidente y de su Junta de Gobierno, y también a la generosa disposición del recipiendario, por lo que debo comenzar esta intervención expresando mi agradecimiento a todos ellos por mi designación.

Ingresa hoy en nuestra corporación un jurista que tiene desarrollado su actividad en este campo, en el orden teórico de estudio y divulgación del Derecho y en el orden práctico como Ilustre Letrado en ejercicio.

Cursó sus estudios de Derecho en la Universidad de A Coruña, donde se licenció y luego diplomó en Estudios Avanzados con la calificación de sobresaliente.

Obtuvo el Doctorado en Derecho con la calificación de sobresaliente *cum laude* por las Universidades de Deusto, ICADE y ESADE. Su tesis doctoral se alzó con el accésit del Premio Internacional de Ensayo *Camino de Santiago*.

Ha cursado más de doce masters y cursos de postgrado, entre ellos, la Diplomatura de Estudios de la Defensa Nacional y el Curso Superior de Derecho Civil de Galicia.

Realiza el servicio militar y se licencia con Diploma de Honor, siendo en la actualidad Capitán RV del Ejército de Tierra.

En 1995 se incorpora al Colegio de Abogados de A Coruña, realizando una intensa actividad como Letrado en diferentes despachos de Galicia, a la par que disfrutó de becas de estudio e investigación de la Xunta de Galicia, desempeñando diversos puestos de gestión y colaboración en la Escola Galega de Administración Pública. Fruto de ello, en 1998, coordina la obra colectiva “*A Lei de Administración Local de Galicia*”.

Desde el año 2005 ostenta el cargo de Secretario de la Sección de Derecho Civil de Galicia del Ilustre Colegio de Abogados de A Coruña. En este mismo año 2005, la Fundación Mapfre le concede una de sus becas de investigación internacional, estudio que lleva a cabo en los años 2006 y 2007, dando origen a la correspondiente monografía.

Entre 2007 y 2009, ocupa el cargo de Secretario General del Instituto Galego de Estudos Europeos e Autonómicos, y, desde 2009, es el representante para Galicia de Scevola, Asociación Española para la Ética y la Calidad en la Abogacía.

A partir de 2007, ya desde su condición de Letrado Director de su propio despacho, colegiado también en Madrid y Barcelona, compatibiliza el ejercicio profesional con el arbitraje en Derecho de la Asociación Galega para Arbitraje y del Tribunal Arbitral para la Industria y la Construcción, asesorando y arbitrando en actividades públicas y privadas.

Pero, además de su labor como Letrado e investigador, lleva a cabo actividad docente desde la Secretaría del Consejo Rector de la Escuela de Práctica Jurídica Decano Iglesias Corral, impartiendo clases de Deontología Jurídica y Derecho Civil y Laboral. Colabora como profesor en diversos masters del IMF Business School y del Instituto Superior de Derecho y Economía.

Dirigió y coordinó numerosos cursos, jornadas, seminarios y congresos, nacionales e internacionales, pronunciando incontables conferencias.

Es Director de *Aprosal*, revista de la Asociación de Profesionais de Seguridade e Saúde Laboral de Galicia, y Coordinador de *Foro Galego*, revista jurídica más antigua de Galicia que edita esta Academia junto con el Colegio de Abogados de A Coruña y la Universidad de esta ciudad. Es también miembro del Consejo de Redacción de *Economist & Jurist*, de la *Revista de Derecho de la Cultura* y de la *Revista General de Derecho Romano*, entre otras.

Autor de más de treinta libros, entre monografías, biografías, ensayos, formularios y comentarios de Jurisprudencia y Legislación; y de otros tantos libros colectivos. Sus obras han sido prologadas por importantes personalidades, como Antonio Garrigues Walker, Manuel Fraga Iribarne, Paolo Caucci, Nielson Sánchez Stewart, Luis Martí Mingarro, Eugenio Gay Montalvo, Carlos Carnicer Diez o Margarita Robles, actual Ministra.

Ha cosechado innumerables premios de investigación en distintos concursos nacionales e internacionales, destacando, entre los internacionales, el *García Goyena* de la UNED, el *Economist & Jurist* o el premio jurídico internacional *ISDE*; los premios nacionales *Estanislao*

de Aranzadi, Magistrado Ruiz Vadillo o el *Scevola*. Entre los autonómicos, el premio *Manuel Colmeiro* de Administración Pública de Galicia, el *Amando Losada* del Consello da Avogacía Galega, o el *Premio Á Investigación de Galicia* de la Diputación de Pontevedra; además de los obtenidos en los Colegios de Abogados de Madrid, el *San Raimundo de Peñafort* de Murcia, el *Otrosí de Vigo*, el *Liaño Flores* de A Coruña y, en dos ocasiones, el *Premio Memorial Degà Roda y Ventura*, del Colegio de Abogados de Barcelona.

Ha obtenido también premios de ensayo de carácter histórico, como el premio de literatura *Fernando Arenas* o la mención especial del *Premio Manuel Murguía* de la Diputación de A Coruña.

Está en posesión de la Cruz al Mérito en el Servicio de la Abogacía, de la Cruz de Honor de la Seguridad y Salud Laboral, y de la Medalla de Oro al Mérito Profesional de las Relaciones Industriales y las Ciencias del Trabajo.

Ha sido distinguido, también, con el Premio Internacional a la Excelencia en la Práctica Jurídica y con el Premio al Mejor Abogado de España en Derecho Administrativo, por la Razón.

En el ámbito militar, es Embajador de la Marca Ejército y ha sido reconocido como mejor Reservista Voluntario de Galicia por el Ministerio de Defensa.

Fue designado Furriel de Honor de la Fuerza Logística Operativa, Caballero Azor de la Brigada Galicia VII (BRILAT), Zapador Honorífico, Boina Verde de la Brigada Logística y condecorado con la Medalla al Mérito de la Real Hermandad de Veteranos de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil.

Pero, además de la amplia, destacada y brillante carrera en el ámbito jurídico, en el orden teórico, práctico y docente, José Ricardo Pardo es, a todas luces, un firme defensor del Camino de Santiago. A partir del año 2004 pasa a formar parte del Grupo de Investigadores del Archivo Catedralicio Compostelano, habiendo publicado diversos trabajos sobre la peregrinación jacobea, relativos a sus aspectos históricos y jurídicos, obteniendo un accésit del Premio Internacional de Ensayo Camino de Santiago y méritos que le acreditan como Académico de Honor de la Academia Xacobeá. Todo ello, le otorga una especial autoridad para la elaboración de este importante y documentado discurso de ingreso en esta Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

En opinión de quien suscribe la contestación a este brillante discurso de ingreso, se trata de un trabajo de investigación que aborda una materia tan interesante y actual como es el Camino de Santiago, desde dos ámbitos de reflexión: la Historia y el Derecho.

Para ello, José Ricardo Pardo Gato aborda el tema de la peregrinación de una manera multidisciplinar, centrada en un proceso analítico de regulación del Camino de Santiago y sus innumerables derivaciones que convergen, y esta es una de las novedades más destacables de este extraordinario trabajo, en la descripción normativa y jurisprudencial de los distintos derechos (civil, contencioso-administrativo, penal, urbanístico...) que han dejado su impronta en este competente estudio de la historia.

Estamos, sin duda, ante un riguroso análisis que resalta con exactitud, criterio, solvencia e interés, tanto para el historiador como para el jurista, un fenómeno, como es el de la peregrinación jacobea, que trasciende los tiempos y las épocas, y en el que el lector encontrará un

contenido apreciable de disposiciones y resoluciones judiciales acertada y sistemáticamente bien contextualizadas.

El texto discursivo, como no puede ser de otra manera, plantea un enfoque histórico desde la evolución de la peregrinación hasta la más novedosa y actual perspectiva de su análisis. Esta labor ingente se ve traducida en una profundización de las materias, que solo un notable historiador y jurista (circunstancias que acumula exitosamente el académico), puede acometer con calidad, competencia y madurez dogmática. Fácilmente se destaca de su lectura que es un estudio “*totémico*”, donde se afronta, con una nitidez y coherencia digna de encomio, la historia, la legislación, particularmente la gallega, y la jurisprudencia recaída en torno al Camino de Santiago. Porque la ruta jacobea no solamente es un contenido descriptivo de una circunstancia histórica permanente en el tiempo, sino actualizada “a los tiempos”.

Pero este notable discurso de ingreso va mucho más allá, cuando decimos que constituye un estudio original, en su planteamiento y en sus conclusiones, sobre una temática no analizada hasta ahora por la doctrina desde la concepción planteada, donde se conjuga la peregrinación medieval con su traslación a la realidad jurídica actual, y en la que el resultado final viene a colmar una laguna existente hasta el momento en el amplio panorama de los estudios jacobeos.

Las distintas perspectivas desde las que parte la concepción del discurso (históricas, jurídicas, sociológicas, religiosas, económicas, etcétera), así como las propuestas de *lege ferenda*, enriquecen el análisis histórico-jurídico de la legislación y la jurisprudencia objeto de tratamiento.

Escrito con un lenguaje preciso y riguroso, el recipiendario maneja con soltura y rigor las fuentes normativas y judiciales, así como la amplia bibliografía y fuentes utilizadas. Una forma de redactar que responde a la finalidad esencial perseguida por el académico, consistente en interrelacionar e interconectar el estatuto jurídico medieval del peregrino jacobeo y su evolución en los siglos posteriores, con la legislación y jurisprudencia más reciente, salvando las distancias temporales y espaciales.

En concreto, entre las aportaciones de este importante estudio doctrinal y académico, cabe resaltar las siguientes:

1. El análisis de la estrecha conexión e influencia de la peregrinación a Compostela en determinados aspectos del *ius commune*, de base romano-canónica, en especial en el ámbito civil, mercantil y cambiario.

2. La necesidad de superar la tradicional visión estática del Camino de Santiago por una más dinámica y directa. Al respecto, subraya el académico que si bien en la actualidad se encuentra notoriamente legislada la vía física y el trazado de la ruta (caminos, calzadas, senderos, monasterios, hospitales...) por parte de las distintas comunidades autónomas en el caso de España, llama la atención la ausencia de la regulación del valor inmaterial del Camino, de tan alto calado y, sin embargo, pendiente de la necesaria armonización, así en lo atinente a la contemplación y articulación de usos, costumbres, gustos, hábitos, cancioneros y tradiciones que se mantienen vigentes, relaciones civiles y sociales, etcétera.

3. La necesidad de abordar la regulación de la protección jurídica activa del peregrino, en atención al hecho de que se desplaza con el mismo objetivo, necesidades y deseos por distintas autonomías, estados

y países diferentes. Así, la necesidad de un registro del peregrino desde que sale de destino hasta que regresa al lugar de partida, no equiparable a la simbólica *compostela* actual, sino con un sentido de mayor seguridad jurídica, por ejemplo: para evitar problemas de pasaportes y tránsito internacional; para disponer de una garantía de seguridad médica, independientemente del lugar donde se encuentre; para facilitar los trámites en caso de accidente o enfermedad, tanto para la atención y tratamiento *in situ* como para las labores de movimiento entre hospitales, comunidades autónomas y estados o países; para facilitar el traslado del cuerpo del peregrino que fallece en el camino o comunicar el óbito a los familiares; la asistencia psicológica o apoyo afectivo al peregrino que lo precise; etcétera.

4. La creación de la figura del Defensor del Peregrino, a nivel estatal, o autonómico, bajo una estructura propia o bien formando parte del organigrama del actual Defensor del Pueblo, estatal o autonómico, en su caso. Se trataría de una figura independiente que se encargaría de la defensa de los derechos e intereses de los peregrinos en su ámbito de actuación, ofreciendo respuesta o facilitando el apoyo necesario a sus demandas, como las aquí destacadas.

Sería conveniente –matiza el académico– prever, en este sentido, la interrelación del Defensor del Peregrino con el Defensor del Pueblo europeo, y con el resto de entidades e instituciones implicadas en la protección del peregrino y del Camino, facilitando su coordinación.

5. La creación de una comisión en el Senado español encargada, de manera específica, de proponer las iniciativas legislativas que tuvieran interés en relación con el Camino de Santiago y los peregrinos.

6. La elaboración, en definitiva, de un estatuto jurídico actual del peregrino, que abarque las distintas esferas jurídicas que le puedan llegar a afectar, como punto de partida para una normativa jurídica común del peregrino jacobeo aprobada por las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos.

En suma, podemos reafirmarnos en el hecho de que José Ricardo Pardo Gato ha realizado un ingente trabajo que se ve materializado en un dominio del estudio de la historia y de los textos clásicos con minuciosidad, esmero y precisión, lo que le permite exponer y explicar datos y referencias documentadas que supondrán un antes y un después en los estudios que se lleven a cabo, con posterioridad, sobre esta materia, que podemos calificar de “*conocimiento universal*”.

El académico expone, de esta manera, con suficiencia, rigor y metodología dogmática, un estudio de investigación propio de una labor incommensurable de alguien que se ha volcado con actitud coherente en un estudio profundo y sopesado. Sus conclusiones invitan a una reflexión crítica que puede ayudar a asentar este trabajo como un referente de estudio jurídico e histórico conveniente, no solo para el Derecho nacional sino también, como no puede ser de otra manera, “internacional”.

Si a ello añadimos el contenido intenso y extenso de su bibliografía, que se ve que no es descriptiva sino analítica y convenientemente estudiada, tenemos la traducción de un competentísimo trabajo, cuyo autor merece, *ad honorem*, la categoría de Numerario de la Real Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación.

En nombre de esta Real Academia, concluyo diciendo:

¡Seas bienvenido!

He dicho.



REAL ACADEMIA GALLEGA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

REAL ACADEMIA GALLEGA DE XURISPRUDENCIA E LEXISLACIÓN



Deputación
DA CORUÑA