

Fernando
López
Ramón

La protección jurídica del Camino de Santiago en Aragón

Catedrático de Derecho
Administrativo.
Universidad de Zaragoza

Ponencia presentada en las
"Jornadas sobre protección jurídica del
Camino de Santiago", celebradas del
23 al 25 abril 1992 en Santiago de Compostela.

1. Introducción

El objeto de esta ponencia es analizar las medidas de protección jurídica del Camino de Santiago en su tramo aragonés. Un objeto, sin duda, mucho menos jugoso que el conjunto de elementos habitualmente estudiados en relación con el itinerario jacobeo. La Historia, el Arte, la Literatura, la Etnología o la Religión proporcionan datos y motivan interpretaciones para comprender el significado europeo del Camino. El único interés que cabe advertir en el estudio del Derecho positivo referido al Camino de Santiago consiste en comprobar si su grandeza histórica, artística, literaria, etnológica y religiosa tiene

un adecuado reflejo en las normas y en las actuaciones de los poderes públicos.

En tal sentido, puede entenderse que la organización de estas “Jornadas sobre protección jurídica del Camino de Santiago” presupone la importancia del Camino en los aspectos culturales y religiosos enunciados. Partiendo de esa importancia, se desea pues conocer en qué medida el Derecho proporciona una respuesta adecuada, arbitrando medidas de conservación y promoción del itinerario europeo por excelencia.

Conservación y promoción pueden ser los dos vectores del análisis jurídico. Conservación, para agrupar disposiciones que configuran un régimen jurídico con la finalidad de mantener el mismo Camino de Santiago. Promoción, para expresar los mecanismos que atienden al objetivo de mantener el uso del Camino.

Conviene advertir que las medidas de conservación y promoción del Camino de Santiago no conforman ningún régimen original. La conservación pretende asegurarse fundamentalmente mediante la declaración como Conjunto Histórico del Camino, aplicando el régimen general que establece la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985. La promoción se lleva a cabo realizando diversas obras públicas y prestando servicios de difusión de la ruta jacobea y de apoyo al peregrino.

En ese contexto, que presenta algunos problemas singulares, se desenvuelve la actuación de las diversas Comunidades Autónomas por las que discurre el Camino. El grado de atención que las Comunidades prestan a la problemática del Camino varía, lógicamente, en función de la importancia que representa el correspondiente tramo. El tramo aragonés comprende una distancia de noventa kilómetros que han estado prácticamente en desuso desde el siglo XVII.

2. Conservación del Camino de Santiago

El Camino de Santiago está declarado Conjunto Histórico desde el año 1962, lo que conlleva en la actualidad la aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Es-

pañol de 1985. Aplicación que presenta algunos problemas destacados.

Al margen de esa declaración conviene mencionar la lógica consideración del Camino como un bien de dominio público, de conformidad con el art. 339.1º del Código Civil. Naturaleza y régimen jurídico demaniales referidos exclusivamente al trazado del Camino (antiguo Camino Real), sin incluir ninguna zona de influencia.

A) *Declaración como Conjunto Histórico en 1962*

El reconocimiento formal de los valores culturales del Camino de Santiago tuvo lugar mediante su declaración como Conjunto Histórico-Artístico por el Decreto 2224/1962, de 5 septiembre. Reconocimiento avalado por manifestaciones de diferentes instancias internacionales y supranacionales: la UNESCO, la CEE y el Consejo de Europa. Concretamente en 1984 el Consejo de Europa otorgó al Camino el título de Primer Itinerario Cultural Europeo.

Al margen del prestigio unido a esos galardones, conviene aclarar que la declaración de 1962 está plenamente vigente, puesto que la disposición adicional primera de la Ley del Patrimonio Histórico ha asumido, con carácter general, las declaraciones protectoras realizadas anteriormente. Conforme a la terminología legal, el Camino es un Bien de Interés Cultural, que ha de incluirse en la categoría de los Conjuntos Históricos, definidos como "la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad" (art. 15.3 Ley Patrimonio Histórico Español).

Examinaremos a continuación el régimen jurídico correspondiente a los Conjuntos Históricos y los problemas que presenta su concreta aplicación al Camino de Santiago.

B) *Régimen jurídico*

La declaración de un Conjunto Histórico supone la

introducción en un complejo y completo sistema de protección establecido en la Ley del Patrimonio Histórico.

Un sistema de protección que comprende obligaciones de los propietarios afectados por la declaración; potestades especiales de la llamada Administración del Patrimonio Histórico, tanto frente a los propietarios como frente a otras Administraciones; medidas de fomento variadas, especialmente de tipo tributario; y, por último, una enérgica reacción sancionadora para los incumplimientos.

Las prohibiciones constituyen un elemento característico de los Bienes de Interés Cultural. Hay prohibiciones absolutas, establecidas directamente en la Ley, sin posibilidad de ser exceptuadas en ningún caso, ni tan siquiera con autorización de la Administración del Patrimonio Histórico. Prohibiciones que deben respetarse inexcusablemente en el otorgamiento de licencias municipales u otros actos administrativos.

Para los Conjuntos Históricos existe la prohibición absoluta de derribo y reconstrucción salvo que ésta se realice con materiales originales; no cabe, por tanto la declaración de ruina ni la licencia de derribo (art. 39.1 y 2 Ley Patrimonio Histórico Español).

Otras prohibiciones son de tipo relativo, con reserva de autorización administrativa. Autorización constitutiva del derecho que permite ejercer, atribuida en todo caso a la competencia de la Administración del Patrimonio Histórico, con carácter expreso y previo a la licencia municipal (art. 23.1 Ley Patrimonio Histórico Español). Aspecto este último resaltado normativamente hasta el punto de configurar el otorgamiento de licencia municipal sin la pertinente autorización histórica como infracción administrativa sancionable con multas de hasta el cuádruplo del valor del daño causado al Patrimonio Histórico (art. 76 Ley Patrimonio Histórico Español).

En el caso de los Conjuntos Históricos, las prohibiciones con reserva de autorización se refieren a los siguientes aspectos: cambios de uso, que sólo pueden autorizarse si no se ponen en peligro los valores del Bien de Interés Cultural (art.36.2 Ley Patrimonio Histórico Español); eliminación de aportaciones históricas en las restauraciones (art. 39.3); desplazamientos o remociones,

cuya autorización exige la observancia de un procedimiento agravado, además de ciertas condiciones de fondo (“que resulten imprescindibles por causa de fuerza mayor o de interés social”, art. 18).

Junto a las prohibiciones, se impone un régimen urbanístico singular, que gira en torno a la obligación de los Municipios afectados de redactar un Plan Especial de Protección (art. 20.1 Ley Patrimonio Histórico Español). El Plan Especial debe respetar ciertas características generales de fondo sobre conservación de fachadas, rehabilitaciones (art. 20.2). En el caso de los Conjuntos Históricos, el Plan Especial debe incluir un Catálogo de los elementos unitarios que conforman el Conjunto, proporcionando una “protección integral” de los elementos singulares y una “protección adecuada” para los demás elementos (art.21).

La aprobación de ese Plan Especial requiere previo informe favorable de la Administración del Patrimonio Histórico, aunque la exigencia se suaviza mediante la técnica del silencio positivo.

La obligación de redactar Planes Especiales se aplica a los Conjuntos Históricos declarados con anterioridad a la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, como el Camino de Santiago (disposición transitoria 6.2). Obligación que se refuerza al imponer, en ausencia de Plan Especial, de una parte, la necesidad de autorización previa de la Administración del Patrimonio Histórico para todo tipo de licencias o, por otra parte, la prohibición de alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones y agregaciones (art. 20.3).

Sólo tras la aprobación del Plan Especial se permite a los Municipios recobrar la plenitud de su potestad de licencia, aunque con dos cautelas: la primera consiste en la exigencia de autorización de la Administración del Patrimonio Histórico para el supuesto de que existan Monumentos, Jardines o bienes catalogados; la segunda cautela estriba en la potestad de la Administración del Patrimonio Histórico de ordenar las reconstrucciones o demoliciones pertinentes, aun en el caso de obras amparadas en licencias municipales, si éstas son ilegales (art. 20.1 y 4 Ley Patrimonio Histórico Español).

Nos encontramos, en definitiva, ante un régimen ju-

rídico que ofrece respuestas a las cuestiones que normalmente suscita la gestión de los Conjuntos Históricos. Analicemos a continuación los problemas que plantea la aplicación de tal régimen al Conjunto Histórico del Camino de Santiago.

C) *Problemas de aplicación*

El primer problema que plantea la aplicación del régimen jurídico de los Conjuntos Históricos al Camino de Santiago es el derivado de la inexistencia de una adecuada delimitación.

El art. 1 del Decreto 2224/1962 establece que “se declara Conjunto Histórico-Artístico el llamado Camino de Santiago, comprendiéndose en esta declaración los lugares, edificios y parajes conocidos y determinados actualmente y todos aquellos otros que en lo sucesivo se fijen y delimiten por el Patronato que se crea por este Decreto”.

Se observará que no hay en ese Decreto una verdadera delimitación del Camino de Santiago. Si acaso, el “llamado” Camino de Santiago se identifica como un concepto jurídico indeterminado, cuya concreción reclama criterios técnicos y de experiencia sobre lo que sea realmente ese itinerario: los bienes “conocidos y determinados actualmente” y aquellos que “en lo sucesivo se delimiten”, dice el Decreto. De esta manera cabe entender que la norma configura una potestad administrativa de delimitación del Camino; una potestad sujeta al límite que deriva de la necesaria pertenencia de cada concreto bien al Camino de Santiago.

Sin embargo, desde el punto de vista de los derechos de los particulares afectados por la declaración protectora y también bajo la óptica del ejercicio de las funciones municipales, la configuración de esa potestad de delimitación del Camino resulta por sí sola insuficiente. No hay certeza sobre los límites del Camino de Santiago y menos sobre “los lugares, edificios y parajes” comprendidos en el mismo.

En tal situación, es preciso establecer concretamente el trazado del Camino y los linderos de su área de influencia, de esos “lugares, edificios y parajes” vinculados al Camino de Santiago. Es necesario ejercer la potestad

administrativa de delimitación establecida por el art. 1 del Decreto 2224/1962.

A tal fin, el art.5 del mismo Decreto creó un Patronato, órgano colegiado cuya composición, al cabo de treinta años, resulta ya obsoleta. Por ello, parecería lógico que se atribuyera la competencia para el ejercicio de la potestad de delimitación al Consejo Jacobeo, creado por el Real Decreto 1530/1991, de 18 de octubre.

En todo caso, conviene resaltar la existencia de un estudio fiable sobre el trazado del Camino de Santiago, elaborado por Jean Passini a raíz de un encargo del MOPU. Trazado que ha concretado el mismo autor, en colaboración con otros profesionales, por encargo de diversas Comunidades Autónomas afectadas. Se trata, en consecuencia, de que la Administración formalice ese trazado, estableciendo públicamente, con claridad, los linderos y el catálogo de bienes incluidos en el Conjunto Histórico del Camino de Santiago.

Al filo de la determinación del órgano competente para ejercer la potestad administrativa de delimitación, surge el segundo problema que plantea la aplicación del régimen jurídico de los Conjuntos Históricos al Camino de Santiago: ¿a qué Administración corresponde la cualidad de Administración del Patrimonio Histórico, a efectos de ejercer los correspondientes poderes de tutela?

Si atendemos exclusivamente a lo dispuesto en el art. 6 de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, la expresión Administración del Patrimonio Histórico se identificaría con los órganos competentes en la materia de las diferentes Comunidades Autónomas implicadas. En consecuencia, el ejercicio de las potestades de conservación del Camino de Santiago quedaría fraccionado entre las Comunidades por las que discurre.

No debe ser así. El Camino es uno, la declaración de Conjunto Histórico es unitaria; los niveles de protección requieren, por tanto, un mínimo común denominador normativamente asegurado. En caso contrario, se corre el riesgo de generar una pluralidad inconexa de planteamientos administrativos en la aplicación de las diversas potestades de policía, de planificación, de fomento, de servicio que configuran el régimen legal del Conjunto Histórico.

Existe fundamento constitucional para arbitrar una competencia estatal sobre el Camino de Santiago, sin perjuicio de lo establecido en la Ley del Patrimonio Histórico y en los Estatutos de Autonomía. El fundamento consiste en el carácter supracomunitario del propio Camino, carácter manifestado por la propia geografía, no dependiente de ninguna valoración discrecional del Estado. La ruta jacobea supera pues el ámbito de actuación territorial de las diferentes Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la competencia estatal sobre el Camino de Santiago no debiera suponer una marginación de las Comunidades Autónomas, y ello tanto por razones derivadas de su natural vinculación al propio Patrimonio Histórico, como por causa del grado de interés y compromiso autonómicos demostrados en la defensa del Camino.

La solución organizativa debe, en definitiva, ser unitaria, clara y flexible, de manera que permita la participación de las Comunidades Autónomas junto al Estado. Un buen principio lo proporciona la constitución del Consejo Jacobeo, creado por el Real Decreto 1530/1991, como "órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas para las actuaciones que se prevean en relación con el Camino de Santiago" (art.1).

La composición del Consejo refleja la pluralidad de intereses implicados, al vincular seis representantes al Estado y nueve a las Comunidades Autónomas (art.2). Para que el Consejo pudiera ejercer las reclamadas competencias unitarias sobre el Camino de Santiago, sería preciso atribuirle algunas funciones ejecutivas de la Legislación del Patrimonio Histórico, superando el límite de sus funciones consultivas; "de estudio y propuesta", dice el art.3 del Real Decreto 1530/1991.

Convendría, en definitiva, perfilar las funciones resolutorias del Consejo Jacobeo, para asegurar el mínimo común denominador en la conservación del Camino de Santiago.

Dentro del respeto a esos mínimos, deberían, en cambio, reconocerse expresamente las competencias autonómicas.

3. Promoción del Camino de Santiago

Junto a las medidas de conservación, el objetivo de mantener activamente en uso el Camino de Santiago requiere arbitrar medidas o mecanismos de promoción. Las necesidades consisten en la realización de diversas obras públicas de mejora y consolidación del Camino, en la prestación de servicios de apoyo al peregrino (guías, señales, hospedería, atención sanitaria) y en el desempeño de una función de estudio, difusión y promoción turística.

El problema específico que plantea ese conjunto de actuaciones, al implicar a diversas Administraciones Públicas, es el de su coordinación. En tal sentido, se han producido diferentes iniciativas a lo largo de los últimos años.

A) *Coordinación estatal en el Convenio de 1987*

El primer intento reciente de coordinar actuaciones sobre el Camino de Santiago se protagoniza por el Estado. Con fecha 8 abril 1987, tres Ministerios (de Obras Públicas y Urbanismo, de Cultura y de Transportes, Turismo y Comunicaciones) suscribieron un Convenio de cooperación para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago.

A primera vista resulta sorprendente la firma de un convenio interministerial con objetivos coordinadores, dado que los Ministerios carecen de personalidad jurídica y la coordinación es un principio básico de la actuación administrativa, según el art. 103.1 de la Constitución. No obstante, la función real del documento parece ser la de ofertar formalmente su suscripción a las Comunidades Autónomas y otros organismos y entidades interesadas, que podían adherirse al Convenio, de conformidad con su estipulación segunda.

En tal sentido, las cinco Comunidades Autónomas por las que discurre la ruta francesa del Camino –Aragón, Navarra, La Rioja, Castilla-León y Galicia– firmaron un Acta de Adhesión el 22 octubre 1987. Con lo cual, el ini-

cial Convenio interministerial puede ser conceptualizado como un Convenio entre el Estado y cinco Comunidades Autónomas.

Se trataba de crear un marco para la coordinación de actuaciones sobre el Camino de Santiago, a cuyo fin el convenio preveía la creación de un Consejo Coordinador, compuesto por representantes de los tres Ministerios y de las cinco Comunidades Autónomas citadas. También se diseñaba una Comisión Técnica de expertos.

Sin embargo, el Consejo no llegó a constituirse formalmente y ya al año siguiente, en 1988, desde el Ministerio de Cultura se pensaba en crear una Agencia Estatal, luego una fundación, que asumiera las expresadas tareas coordinadoras.

De cualquier manera, en el marco del Convenio de 1987 se suscribió el Acuerdo de colaboración de 28 enero 1989 para la ordenación y promoción turística del Camino de Santiago. El Acuerdo lo firmaron también cinco Comunidades Autónomas y la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Entre las Comunidades Autónomas firmantes no figuraba Aragón y, en cambio, sí Asturias, que se consideraba marginada en las actuaciones anteriores.

Probablemente estos primeros intentos coordinados promovidos por la Administración del Estado fracasaron por falta de una adecuada vertebración organizativa y financiera.

B) *Coordinación autonómica en el Convenio de 1991*

Ante la falta de éxito de la primera iniciativa coordinadora estatal, las cinco Comunidades Autónomas de la ruta francesa (con Aragón, pues, y sin Asturias) intentaron coordinar entre sí sus actuaciones sobre el Camino de Santiago. Suscribieron a tal fin el 15 marzo 1991 un Convenio de cooperación para la recuperación y revitalización del Camino; Convenio que formalmente se presenta como un desarrollo del anterior Convenio entre el Estado y las Comunidades Autónomas de 1987, pero que, en realidad, es exclusivamente un convenio interautonómico, sin participación del Estado.

Cada Comunidad Autónoma se comprometió a elaborar un Programa de actuaciones sobre el tramo correspondiente del Camino. Programas que debían ser elaborados bajo una óptica integradora de diversas acciones territoriales, culturales, históricas, turísticas y de apoyo al peregrino, en el horizonte del Año Santo Jacobeo 1993.

El Convenio estableció una Comunidad de Trabajo, como mecanismo de colaboración y coordinación de los cinco Programas. La Comunidad había de tener su sede en Santiago de Compostela, estableciéndose una Presidencia rotatoria de duración anual, una Secretaría Permanente en la sede, un Plenario y la posibilidad de constituir diversas comisiones Sectoriales.

La Comunidad de Trabajo no ha llegado a funcionar, aunque algunas Comunidades Autónomas firmantes del Convenio han elaborado ya los Programas de actuaciones que debieran ser coordinados. Está pendiente de aprobación el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Trabajo, cuestión sobre la que hubo una reunión en Estella el 13 abril 1991, sin resultados positivos.

Al parecer, la paralización de este mecanismo de coordinación protagonizado por las Comunidades Autónomas se relaciona con los problemas jurídicos que suscita la aprobación de un Convenio interautonómico. El art. 145.2 de la Constitución exige la autorización de las Cortes Generales para los Convenios de cooperación entre las Comunidades Autónomas; por su parte, los Estatutos de Autonomía suelen exigir la ratificación de esos Convenios por el correspondiente parlamento autonómico (p. ej.: arts. 16.f Estatuto Aragón y 17.1 Estatuto La Rioja).

Pues bien, por el momento, no todas las Comunidades Autónomas que suscribieron el Convenio de 15 marzo 1991 han tramitado la ratificación por su parlamento y sólo alguna ha comunicado la firma del Convenio a las Cortes Generales, que, en todo caso, no han autorizado nada sobre el particular.

Da la impresión de que no existe por parte de todos los Gobiernos autonómicos la voluntad política de vincular efectivamente a un órgano coordinador interautonómico el correspondiente Programa de actuaciones so-

bre el Camino de Santiago. Ausencia de voluntad que posiblemente se transformaría si se produjera algún compromiso financiero estatal.

En ese sentido, no deja de llamar la atención el hecho de que, al mismo tiempo que suscribían el Convenio de 15 marzo 1991, las cinco Comunidades Autónomas, representadas por sus Presidentes, firmaran una solicitud conjunta recabando del Gobierno del Estado, entre otros extremos: a) la creación de un Consejo Jacobeo, integrado por representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas; b) la aprobación de una Ley de beneficios fiscales y emisión de Deuda Pública a cargo del Estado, que sirviera para financiar los Programas de actuaciones sobre el Camino de Santiago en las cinco Comunidades Autónomas.

En el horizonte de la posible financiación estatal, el Convenio interautonómico de 1991 se dibuja, en definitiva, como un mecanismo generador de los proyectos de obras que habrían de justificar dicha financiación.

C) Creación del Consejo Jacobeo en 1991

La primera de las peticiones de las Comunidades Autónomas se ha cumplido con la creación del Consejo Jacobeo por el ya citado Real Decreto 1530/1991, de 18 octubre.

El Consejo es, conforme al art. 1 del Real Decreto, un "órgano de colaboración para las actuaciones que se prevean en relación con el Camino de Santiago", compuesto por seis representantes del Estado y nueve de las Comunidades Autónomas (Galicia dobla su representación y a las otras cuatro Comunidades de la ruta francesa se añaden País Vasco, Cantabria y Asturias).

Le corresponden funciones de estudio y propuesta de diversas acciones de protección y recuperación del Camino, promoción y difusión cultural, conservación y restauración del patrimonio cultural, ordenación y promoción turística y asistencia al peregrino (art. 3 Real Decreto 1530/1991).

Según se indicó antes, convendría encomendar funciones resolutorias al Consejo Jacobeo, al menos para la aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

En tal sentido, no cabe duda de que un adecuado respaldo financiero fortalecería también la asignación al Consejo de efectivas funciones coordinadoras de las actuaciones autonómicas sobre el Camino de Santiago.

4. Actuaciones aragonesas sobre el Camino de Santiago

Las actuaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre el Camino de Santiago deben encuadrarse en el contexto anterior. La Comunidad ha participado en los intentos de coordinación orgánica mencionados, sin excesivos protagonismos, como corresponde a la importancia del tramo aragonés.

Al parecer no existe en Aragón una práctica de exigencia a los Municipios afectados por el tramo aragonés del Camino de Santiago, en cuanto Conjunto Histórico, de las intervenciones correspondientes a la Administración del Patrimonio Histórico. Es posible, no obstante, que la reciente creación del Consejo y las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio permita conceder un mayor peso a las exigencias de protección del patrimonio cultural.

Las actuaciones específicas de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre el Camino de Santiago parten de una cierta labor editorial, con la publicación del librito de Jean Passini, *Aragón, : los núcleos urbanos del Camino de Santiago* (Zaragoza, 1988) y de la *Guía del Camino de Santiago en Aragón* (2a. ed., Zaragoza, 1991).

El tramo aragonés del Camino se ha señalado, con arreglo a los mismos símbolos empleados en otras Comunidades Autónomas. Hay algún problema de reconstrucción el itinerario en la Canal de Berdún, debido a la desaparición de los viejos linderos por actuaciones de concentración parcelaria.

En diciembre de 1991 se presentó en la Dirección General del Patrimonio Cultural y Educación un estudio, elaborado por una empresa consultora, con el título *El camino de Santiago en Aragón. Identificación de actuaciones y programa*. La elaboración del estudio se corresponde

con el compromiso de las cinco Comunidades Autónomas firmantes del Convenio de cooperación de 15 marzo 1991 de elaborar los Programas de actuaciones sobre el Camino de Santiago.

El estudio, pendiente de aprobación, propone el trazado definitivo del Camino, solucionando las diversas alternativas existentes, salvo en algunos tramos entre Jaca y el límite con Navarra, por problemas de falta de cartografía adecuada.

El programa de acciones comprende variadas obras de mejora y consolidación del Camino de Santiago: nuevos trazados, sendas, acondicionamientos, plantaciones, desbroces, arreglo de puentes, fuentes, escaleras... El presupuesto previsto asciende a 133 millones de pesetas. 