

José Luis
Meilán
Gil

A regulación xurídica do “Camiño de Santiago” desde a perspectiva do Estado autonómico

Catedrático de dereito
administrativo.
Rector da Universidade
da Coruña

1. *Formulación*

A conmemoración dun novo ano xubilar xacobeo coincidiu cun extraordinario impulso do “Camiño de Santiago” que resulta comprensible no reverdecer da idea de Europa que aquel contribuíu a forxar, e que coma ela tivo luces e sombras.

Este traballo constitúe unha modesta contribución a este fenómeno definidor da cultura europea, que afunde as súas raíces en profundas conviccións relixiosas, sen as cales a historia de Europa non sería comprensible.

O “Camiño de Santiago” ten sido obxecto de numerosos estudos de carácter histórico que non poden des-

coñecerse nin aquí citarse¹. Un xurista non ha de substituír lexitimamente o historiador pero non debe ignorar a realidade – neste caso esencialmente histórica– que é obxecto de estudo desde a súa perspectiva. E aínda dentro dela cabe a análise de diferentes aspectos. Aquí farase desde a perspectiva do Estado autonómico, con preferente atención, polo tanto, á análise dos títulos de competencias que inciden no tema.

Porque, dun lado, de acordo cunha aproximación realista ó dereito, que defendín para a Constitución española e para algúns estatutos, como o de Galicia, os suxeitos do cal non son creación da norma xurídica correspondente, cómpre pescudar que é para o dereito ese fenómeno social que se denomina “Camiño de Santiago” e, doutro, que pode facerse desde o actual ordenamento xurídico, congruente co seu contexto social, para a protección xurídica dunha realidade histórica como é o “Camiño de Santiago”.

2. Evolución do seu réxime xurídico

A) Os títulos de intervención na idade media.

A protección do peregrino constitúe o núcleo fundamental das numerosas disposicións xurídicas, tanto eclesiásticas como civís, que inciden no “Camiño de Santiago”². A título de exemplo poden citarse, respectivamente, o canon 4º do Concilio de León de 1114, ratificado no Concilio compostelán do 17 de decembro do mesmo ano:

“Peregrini ..., in pace sint, et secure per terras eant, ut nemo in eos vel eorum manus mittat”

e as Partidas (I,23) do rei Alfonso X O Sabio:

“Romerías e pelegrinos son omes que fazen sus romerías e pelegrinaxes por servir a Dios e honrar los santos, e por sabor de fazer esto estranan se de sus logares, e de sus mugeres, e de sus casas, e de todo lo que han, e van por ajenas, lazerando los corpos, e despendiendo los aueres, buscando los santos. Onde los omes que con tan buena intención, e a tan santa, andan por el mundo, derecho es, que mientra en esto andouiren, que ellos e sus cosas sean guardados, de manera, que ninguno no se atreua de yr contra ellos, faziendoles mal ...”.

Para esa protección xurídica os peregrinos consideráranse “persoas sagradas” e equipáranse ós mercadores,

¹ Entre a abundante bibliografía sobre o Camiño de Santiago, estimulada recentemente pola conmemoración do xubileo o Ano Santo de 1993 ou Xacobeo 93, segundo a publicidade oficial, citarei tres obras de décadas diferentes: L. VÁZQUEZ DE PARGA, J. M^a LACARRA e J. URÍA, *Las peregrinaciones a Santiago de Compostela*, CSIC, Madrid 1949, reimpresa en 1992 en Pamplona; E. VALIÑA SAMPE-DRO, *El camino de Santiago. Estudio histórico-jurídico*, Lugo, 1971; E. LÓPEZ PEREIRA, *Guía medieval do peregrino*, Códice Calixtino, Libro V, Vigo, 1993; I. GRANADO HIJELMO, “La Rioja y el Camino de Santiago: estructuras jacobeanas del sistema riojano”, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, 2 (1993), pp. 151 a 230.

² Cfr. E. VALIÑA, *op. cit.*, pp. 17 e ss.

desde aquel punto de vista, como recoñece o citado Concilio de León:

“Negotiatores et peregrini,... in pace sint, et securi per terras eant ut nemo in eos vel eorum res manus mittat”,

quizais, como se dixo³, “por venir, como ellos, de lejanas terras, desconocérseles su foro o legislación personal, fomentando unos y outros, con su tránsito, el comercio, la riqueza e la cultura”, aínda que as Partidas (V,8,27) establecen diferencias entre uns e outros, porque os peregrinos van “con entención de servir a Dios e ganar perdón de sus pecados e parayso”, mentres que os mercaderes van con “entención de ganar algo”.

Os reis medievais toman ó seu cargo, como unha función rexia, a protección dos peregrinos, sobresaíndo nese sentido Alfonso IX e Alfonso X. É a xustificación primeira do Estado: a seguridade das persoas, a defensa dos dereitos humanos diríamos hoxe, coa que han de relacionarse as categorías xurídicas da policía e da orde pública.

Esa protección xustificará a propia existencia do camiño, que será “camiño real” –un ben de dominio público, diríamos hoxe–. Asegura-la paz, garanti-la seguridade dos peregrinos no “camiño Xacobeo”, fan deste unha realidade que, como conxunto, é obxecto de protección xurídica.

Os testemuños dos foros son elocuentes neste sentido. No Foro xeral de Navarra (V,6,2 e VI,4,2) os roubos a comerciantes ou romeiros cometidos no “camiño francés” –denominación dunha das máis importantes rutas xacobeas– caían na xurisdicción do rei. Os delitos entendíanse como violación ou quebrantamento do “camiño francés”, que se denomina tamén “camiño do rei”, segundo fontes medievais⁴. O “Camiño de Santiago” xustifícase pola protección dos peregrinos e adquire un valor xurídico substantivo: tamén require ser protexido.

A *Historia Silense*, redactada contra o ano 1110, pasa por conte-la primeira referencia concreta ó Camiño de Santiago, segundo a cal Sancho O Maior

“ab ipsis namque Pirineis iugis adusque castrum Nazara quidquid terre infra continetur a potestate paganorum eripens, iter Sancti Iacobi quod barbarico timore per devia Alave peregrini declinabant absque retractionis obstaculo currere fecit”⁵.

³ *Ibidem*, p. 34.

⁴ Cfr. E. Valiñas, *op. cit.*, pp. 44-45 e bibliografía alí citada.

⁵ “Desde los montes Pirineos hasta el castillo de Nájera, sacando de la potestad de los paganos cuanto de tierra se contiene dentro, hizo correr sin retroceso el camino de Santiago, que los peregrinos torcían desviándose por Álava”. Cfr. LA-CARRA, *op. cit.*, p. 12.

Antes de Sancho O Maior, pois, os peregrinos, se habemos de crer este texto, desvíábanse por sendas extra- viadas de Álava por temor ós mouros. Fíxase unha ruta para asegura-la protección dos peregrinos. Sen embargo, o dato certo de que o territorio que vai dos Pirineos a Ná- xera –a capital do reino na época– era cristián desde bastante tempo antes, fai dubidar a algún autor da certeza daquela xustificación para soste- rer que coa decisión do rei Sancho O Maior “se afirmaba una nueva ruta política, mi- litar y económica, de acuerdo con la evolución de los nue- vos Reinos cristianos en la Reconquista”⁶.

Emerxe dese xeito a importancia e a funcionalidade do carácter substantivo do “Camiño de Santiago” que é “ca- miño do rei”, no que este exerce a súa xurisdicción co título orixinario de protección dos peregrinos e en últi- mo termo da *pax publica*, o que é, e se denomina tamén nas fontes, “camiño público”.

Antes da decisión de Sancho O Maior, en abril de 971, consta que o Conde Garci Fernández coa súa muller Aba lle fan doazón ó mosteiro de Cardeña dunha casa pro- pia que era hospital no “camiño público” (... meam do- mum propriam, quod est hospitale in camino público, quae venit de Nájera cerca de Villa Vascones) que se iden- tifica coa ruta xacobeá⁷.

A consideración do camiño como “camiño público” ou “camiño do rei” supón o recoñecemento da xurisdic- ción rexia sobre todo o que acontece no camiño, fronte á xurisdicción ou á competencia municipal. Así se pon de manifesto nun incidente ocorrido en maio de 1435 en Xa- ca. Un tal Thomas, conde de Exipto, que ía “por el mun- do en peligración por la fe christiana” deféndese da pre- tensión de cobrarlle peaxe naquela cidade argüíndo que don Alfonso rei de Aragón “li havesse dado licencia hir et pasar por su regno et terras con toda su compañía et familia, francament et quita senes pagar peatge ni carga otra alguna”.

Como é constante en toda a historia do dereito pú- blico mestúranse os títulos xurídicos de intervención nun auténtico mecanismo de *feed-back*: da protección das per- soas ó dominio público. A complexa configuración dog- mática desta categoría ten moi antigos e variados ele- mentos constructivos.

⁶ *Ibidem*, p. 18.

⁷ O documento procede do cartulario de Cardeña chamado Libro de Tabla e foi dado a coñecer por BER- GANZA. Cfr. LACARRA, *op. cit.*, t. II, p. 17 e t. III, p. 13.

B) *A dimensión cultural.*

A traxectoria temporal do “Camiño de Santiago” correspóndese co sentido da propia historia de Europa ó que vai unido. As concepcións xurídicas ligadas á idea do Sacro Imperio Romano-Xermánico quedan atrás do proceso de laicización do dereito, da autonomía do poder civil e do pluralismo relixioso e ideolóxico. A realidade do “Camiño de Santiago” sobrevive a eses cambios.

O “Camiño de Santiago” non é só unha vía, un ben de uso público. Son tamén inmobles –igrexas, hospitais, albergues–, son propiedades particulares afectadas e bens de dominio público ou patrimoniais do Estado ou da Igrexa, que constitúen un extraordinario patrimonio histórico-artístico e, en definitiva, cultural. Moita auga pasou por baixo das numerosas pontes –emblemática Puente la Reina– ata que no século XIX, a partir de 1844, a protección do “Camiño de Santiago” se entendeu como a conformación das medidas xurídicas necesarias para a ordenación e conservación do seu **patrimonio cultural**. Neste ano, a catedral de León foi declarada Monumento Histórico-Artístico. En 1896, a catedral de Santiago recibiu a mesma declaración legal do ministro, e polo Decreto do 9 de marzo de 1940 declarouse Monumento toda a cidade de Santiago.

Desde entón sucedéronse un conxunto de normas baseadas principalmente en protexe-lo patrimonio arquitectónico do “Camiño de Santiago”. Patrimonio que se fará cada vez máis extensivo, primeiro cara ás cidades (Real decreto lei do 9 de agosto de 1926, que declara que integran o Tesouro Artístico Nacional de carácter inmovible non só os monumentos e depósitos arqueolóxicos senón tamén “las edificaciones o conjuntos de ellas... cuya protección y conservación sean necesarias para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco característico de España”); despois cara ós espazos naturais e xardíns artísticos; e, finalmente, mediante normas de protección de categorías xenéricas de bens (castelos, hórreos, ...).

É patente que todas estas medidas non recaen no que especificamente se denomina camiño de Santiago. A protección global do camiño de Santiago virá pola vía do Decreto 2224/1962, do 5 de setembro, polo que se declara conxunto histórico-artístico o chamado camiño de Santiago e se crea o seu padroado.

Este decreto pode servirnos de elemento de contraste e punto de reflexión acerca do que hoxe pode ser entendido como protección xurídica desa realidade que chamamos Camiño de Santiago.

1º A ruta xacobeá ou Camiño de Santiago non se reduce a un dato físico e forma parte da conciencia histórica, é dicir, da personalidade propia do que hoxe é suxeito da Constitución, do modo de ser colectivo, reflectido pero non creado pola norma. É o que en palabras máis ou menos eufónicas se denomina “profundo arraigo sentimental e espiritual”, ou “parte do sentimento patrio”.

2º O camiño defínese como conxunto **histórico-artístico**, referido a lugares, edificios e paisaxes. Por esta vía o Camiño de Santiago configúrase dentro do patrimonio histórico-artístico.

3º Pero tamén o Camiño de Santiago fai referencia ó urbanismo, xa que o artigo 3º declara a obriga das corporacións municipais e propietarios de inmobles a “la más estricta observancia de las leyes de ensanche de población”. Trátase dunha primeira aproximación que se amplía posteriormente desde a perspectiva, non xa da Lei do solo de 1956 aparentemente descoñecida polo Decreto de 1962, senón tamén da Lei do 75, que introduce os plans directores de coordinación e lles proporciona maior importancia ós plans especiais e ó solo non urbanizable de protección.

Desde esa perspectiva pode considerarse baixo o concepto máis amplo de ordenación do territorio e tamén pola súa relación cos valores paisaxísticos ou co medio ambiente.

Pero a fragmentación dos distintos aspectos ou unha configuración reduccionista dalgún deles –como o patrimonio histórico-artístico– empuxan a unha consideración máis ampla e comprensiva, do que é bo exemplo o Real decreto 1530/1991 do 19 de outubro, que o define como “hecho cultural que forma parte del patrimonio europeo”.

Estes aspectos conducen dun modo natural a cuestionalo problema desde a perspectiva do Estado, composto vixente que, pola súa vez, obriga a formula-la distribución de competencias en función dos diversos títulos en xogo.

3. *A cultura como título constitucional que prevalece sobre o “Camiño de Santiago”*

Desde a perspectiva do Estado autonómico a primeira pregunta que se pode formular é se o Camiño de Santiago constitúe materia de competencia estatal ou autonómica e por que conceptos.

É evidente que na súa configuración física lles afecta a varias comunidades autónomas. Non menos obvio é que non pode reducirse ó título de estradas ou de vías de comunicación nin tampouco –malia algunha formulación de dereito positivo– a patrimonio histórico-artístico. Existe un innegable cruce de títulos competenciales e cómpre pescudar e pronunciarse sobre o que se estime que prevalece.

Para a máis cabal comprensión do fenómeno entendo que se debe partir do concepto dominante de “feito cultural”, que enfrenta os conceptos de interese e territorio. Ou dito doutro xeito, o feito físico do territorio non é exclusivo nin determinante do fenómeno cultural que denominamos Camiño de Santiago.

O aparente dilema formulado coa pregunta inicial resólvese dun xeito natural coa apelación ós artigos 149.2 e artigo 148.1.17 da Constitución. Como dixo noutro lugar⁸, este último recolle como materias sobre as que as comunidades autónomas poden asumir competencias para o fomento da cultura, que significativamente aparece xunto ó ensino da lingua da Comunidade Autónoma. Pola súa parte, o artigo 149,2 declara que “sen prexuízo das competencias que poderán asumir—las comunidades autónomas, o Estado considerará o servicio da cultura como deber e atribución esencial”. De acordo coa previsión constitucional, nos estatutos incluíuse aquela competencia dentro das exclusivas da Comunidade Autónoma “sen prexuízo do establecido no artigo 149.2 da Constitución” (art. 27.20 do EAG, art. 10.17 do EAPV, art. 13.26 do EAA) ou sen alusión a ese artigo (art. 9.4 do EAC, “cultura”), é dicir, no marco do artigo 149 da Constitución.

É evidente que o artigo 149.2 non está baixo a rúbrica das competencias exclusivas do Estado, aínda que recoñece que se trata dunha atribución **esencial** do Estado. Tamén é claro que esa competencia se atribúe “sen prexuízo” da posible das comunidades autónomas.

⁸ J. L. MEILÁN, *La ordenación jurídica de las autonomías*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 70-71.

A cultura, que está esencialmente vinculada á identidade da Comunidade á que se pertence, non pode ser competencia excluínente, pero tampouco residual; trátase dunha Comunidade Autónoma ou de España. Nese sentido a STC 49/1984 do 5 de abril conclúe:

“que a cultura é algo da competencia propia e institucional tanto do Estado como das comunidades autónomas (...). Hai, en fin, **unha competencia estatal e unha competencia autonómica no sentido de que máis que un reparto de competencias vertical, o que se produce é unha concorrencia de competencias ordenadas á preservación e estímulo dos valores culturais propios do corpo social desde a instancia pública correspondente**”.

A STC 17/1991 do 31 de xaneiro corrobora o que acaba de afirmarse, ó resolver recursos de inconstitucionalidade contra a Lei 16/1985 do 25 de xuño reguladora do patrimonio histórico-artístico.

Datos do dereito positivo a ter en conta son os artigos 46 e 149.1.28 da Constitución, así como os que conteñen diversos estatutos, como o artigo 27.18 do de Galicia.

O artigo 46 da C.E. di:

“Os poderes públicos garantirán a conservación e promoverán o enriquecemento do patrimonio histórico, cultural ou artístico dos pobos de España e dos bens que o integran, calquera que sexa o seu réxime xurídico e a súa titularidade”.

Unha breve eséxese do precepto permite subliñar que a referencia ós poderes públicos é máis ampla que ó Estado, abranguendo tamén as comunidades autónomas, o que resulta congruente co que se lles realiza ós “pobos de España”. Existe, polo tanto, no precepto, o recoñecemento de competencia das comunidades autónomas na materia.

Por outra parte, o artigo 169.1.28 recoñece competencia exclusiva do Estado especificamente sobre a “**defensa do patrimonio cultural, artístico e monumental español contra a exportación e a espoliación**”, ademais de sobre “museos, bibliotecas e arquivos de titularidade estatal, sen prexuízo da súa xestión polas comunidades autónomas”⁹.

Unha interpretación conxunta deste precepto co anteriormente citado permite concluír que existe competencia exclusiva do Estado sobre unha **parte** da conser-

⁹ Con base neses artigos, polo R.D. 2434/1982 do 24 de xullo traspasáronse funcións e servizos do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia.

vación do citado patrimonio, concretada na súa defensa contra a exportación e espoliación. O que pode ser de interese da Comunidade Autónoma –de conformidade, por exemplo, coa competencia exclusiva sobre o patrimonio “de interese para Galicia” recoñecida no citado artigo 27.18 do EAG– inclúese baixo ese aspecto concreto de conservación, como interese do Estado.

A STC 17/1991 do 31 de xaneiro di a este respecto:

“Existe na materia que nos ocupa un título de atribución ó Estado definido no artigo 149.1.28 CE ó que se contrapón o que lles atribúe competencias ás comunidades, fundado nos estatutos de autonomía. De aí que a distribución de competencias Estado-comunidades autónomas en canto ó Patrimonio Cultural, Artístico e Monumental teña que partir daquel título estatal **pero articulándoo cos preceptos estatutarios** que definen competencias asumidas polas comunidades autónomas na materia. O Estado ostenta, pois, a competencia exclusiva na defensa do dito patrimonio contra a exportación e a espoliación, e as comunidades autónomas recorrentes no restante, segundo os seus respectivos estatutos; sen que iso implique que a eventual afectación de intereses xerais ou a concorrencia doutros títulos competenciais do Estado en materia determinada non se deban tamén ter presentes como límites que haberá que ponderar en cada caso concreto. (Así os títulos que resultan, v. gr. dos números 6 e 8 do art. 149,1)”.

Os textos constitucionais citados falan de patrimonio cultural, ó lado do histórico e do artístico. E débese lembrar tamén o artigo 149,2, previamente citado, que se refire especificamente á cultura.

Non vén ó caso realizar agora precisións extraxurídicas sobre a cultura. Abonda, como fai a citada STC 17/1991, relaciona-los conceptos referidos desde o punto de vista competencial para conseguir unha interpretación razoable, partindo do dato elemental de que o patrimonio histórico-artístico e os seus elementos contribúen á cultura e forman parte do “patrimonio cultural”. Nese sentido a citada STC 17/1991 parte de que “non hai dúbida de que eses bens **pola súa natureza** forman parte do xenérico concepto constitucional de cultura” (f. x. 2º).

Precisamente esta toma de posición permitirá formula-lo deslinde de competencias con maior facilidade, superando a perspectiva estricte do patrimonio histórico-ar-

tístico, como mero conxunto de bens obxectivamente considerados sen atender á súa funcionalidade ou destino, polos valores que conteñen ó servizo dos suxeitos –da humanidade, en fin– que os perciben, máis alá da consideración económica, incluída a titularidade dominical. Con palabras da STC 17/1991

“é posible por iso achar na referida integración fundamento para unha competencia estatal máis ampla que a derivada do concreto título antes dito. Como este Tribunal xa tivo ocasión de sinalar (SSTC 49/1984, 157/1985 e 106/1987), “a cultura é algo da competencia propia e institucional, tanto do Estado como das comunidades autónomas ...”. “Esta é a razón á que obedece o artigo 149.2 CE no que despois de recoñece-la competencia autonómica se afirma unha competencia estatal, poñendo o acento no servizo da cultura como deber e atribución esencial”.

A perspectiva cultural permite, por iso, tamén unha apreciación do interese xeral e, polo tanto, unha competencia do Estado máis alá da defensa á que se refire o artigo 149.1.28 da CE. Por iso, continúa dicindo a STC 17/1991:

“Debe, pois, afirmarse a existencia dunha competencia concorrente do Estado e das Comunidades Autónomas en materia de cultura cunha acción autonómica específica, pero téndoa tamén o Estado “na área de preservación do patrimonio cultural común, pero tamén naquilo que precise de tratamentos xerais ou que faga falla esa acción pública cando os fins culturais non se puidesen lograr desde outras instancias” (STC 49/1984 citada). A integración da materia relativa ó patrimonio histórico-artístico na máis ampla que se refire á cultura permítelle achar fundamento á potestade do Estado para legislar naquela”.

Consecuencia desa orientación é a necesaria colaboración entre Estado e comunidades autónomas, “deber xeral” que “é de esencia ó modelo de organización territorial do Estado implantado pola Constitución” (SSTC 80/1985, 18/1982, 96/1986, 17/1991). E, por outra parte, o importante recoñecemento da competencia das comunidades autónomas e non só do Estado para realizar “funcións de difusión internacional dos valores culturais destes bens”, entendida como acción desenvolvida fóra do territorio da Comunidade Autónoma e non como materia de relacións internacionais, de exclusiva competencia

estatal. Aquí atopa a súa base o máis intenso exercicio da súa competencia de promoción por unha Comunidade –sen necesidade de acudir a autorizacións doutras– así como a viabilidade legal dos posibles convenios entre comunidades autónomas, titulares de intereses comúns.

4. Funcionalidade do interese na delimitación de competencias

¹⁰ Sobre a proxección extraterritorial das competencias dunha Comunidade Autónoma, cfr. J. L. MEILÁN, *Ordenación jurídica ... cit.*, pp. 137-142 e, entre as máis recentes, STC 80/1993 (“a dimensión exterior dun asunto non pode servir para realizar unha interpretación extensiva do artigo 149,1,3”, relativo a relacións exteriores, materia que é de exclusiva competencia do Estado. Sobre o tema *vid.* tamén STC 125/1984, 153/1989, e voto particular a STC 180/1992).

¹¹ Cfr. A. MARTÍNEZ BLANCO, “La conservación del patrimonio eclesiástico”, *RAP* nº 75, 1974, p. 432.

¹² Cfr. M. GRISOLIA, *La tutela della cosa d'arte*, Roma, 1952, p. 202.

¹³ Cfr. SANDULLI, *Beni Pubblici*, “Enciclopedia del diritto”, p. 279.

¹⁴ Cfr. M. S. GIANNINI, “I beni culturali”, *RTDP*, 1976, e T. ALIBRANDI e P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milán, 1978, pp. 16 e ss. En España acolleu esta doutrina E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural”, *REDA* nº 39, 1983, pp. 582-3.

O concepto de interese cobra así unha especial e lóxica importancia, non podendo acantoarse a materia de cultura nun territorio e iso xoga tanto en favor da Comunidade Autónoma, coma do Estado¹⁰. Iso é, por outra banda, característico dos “bens culturais”.

Os bens do Patrimonio Histórico-Artístico foron concebidos tradicionalmente como de dominio público se o seu titular é o Estado (*ad. ex.* S. Álvarez Gendin) ou de propiedade privada suxeita a limitacións administrativas (*ad. ex.* Zanobini, e en España Garrido Falla), con numerosas formulacións¹¹.

A insatisfacción dese encadramento provocou a construción da categoría de bens de interese público situados entre o dominio público e a patrimonialidade e, polo que aquí interesa, de bens “funcionais” que xustificaría na Administración a existencia de potestades para aseguralo destino público daqueles¹². Nesta liña doutrinal ponse o acento máis que no suxeito –no titular da cousa–, na aptitude obxectiva da cousa para satisfacer un interese público que se pode descubrir tanto no que lle pertenza ó Estado como a un particular¹³.

Un paso adiante constitúe a configuración da categoría autónoma de bens culturais¹⁴. O punto de partida tomado no dereito italiano de concretos preceptos é a idea de “interese” (artístico, histórico, documental, etc.), interese “obxectivo” que revela un valor típico existente na cousa que se podería expresar como “valor de civilización” ou máis concretamente “valor cultural” que lle interesa a toda unha sociedade ou incluso a toda a humanidade, segundo declaracións ordinarias de organismos internacionais.

De acordo cun método que podería denominarse estructuralista e con base na vella distinción de dominio

útil e de dominio directo, se ben reformulada, o profesor Giannini, apoiándose noutra exposta por Pugliatti entre cousa e ben, sostén que o ben cultural ten como soporte unha cousa, pero non se identifica con ela, aínda que como tal ben manifesta o valor cultural inherente á cousa. Polo tanto, unha mesma cousa pode ser entendida como **ben patrimonial** obxecto do dereito de propiedade e doutros dereitos reais e negocios xurídicos e/ou como **ben cultural**, obxecto de titularidades públicas como soporte de potestades que se exercen en función da natureza do ben e do seu destino esencialmente ligado á colectividade, de tal modo que coexisten na mesma cousa unha utilidade cultural e unha utilidade económica que é preciso compatibilizar xuridicamente.

Desde esta perspectiva compréndese facilmente que a titularidade patrimonial sexa secundaria en relación co ben cultural e que unha mesma disciplina xurídica abrangue os bens que patrimonialmente lle “pertencen” ó Estado ou a un particular. Os bens culturais veñen confirmala fecundidade da dirección doutrinal acerca do dominio público e que rexeita a súa necesaria identidade como propiedade pública. Porque, como se dixo, “o ben cultural é público, non tanto como ben de pertenza –poderíase dicir de propiedade– senón como ben de fruición”. En consecuencia, o ben cultural será estatal no sentido de que “forma parte” do ordenamento estatal, máis que no sentido de que teña o Estado como “propietario” no sentido privativo do termo.

A aparente “propiedade” do Estado próbase polo elemental dato de que este, como organización, non goza realmente do ben, non ten a facultade de usar e gozar como propietario da cousa, senón que a titularidade estatal se xustifica pola necesidade de que o ben cultural sexa gozado pola colectividade para o que, entre outras cousas, haberá de velar pola “integridade física” da cousa, que é máis importante –desde o punto de vista cultural– que a “integridade patrimonial”, é dicir que a conservación da específica titularidade estatal. Dito doutro xeito, **o fundamental é que o ben cultural cumpra coa súa funcionalidade de ser susceptible de goce pola sociedade de tódolos tempos**¹⁵.

O cumprimento dese fin require un determinado réxime xurídico –por exemplo imprescritibilidade ou in-

¹⁵ Nese contexto ten sentido falar de “patrimonio de la humanidad” ou a referencia ás xeracións futuras que fai o art. 1º da LPHE.

dispoñibilidade– pero non necesariamente a apropiación *more privato* do ben polo Estado. Pola mesma razón o Estado ten potestade sobre os bens culturais que, como patrimoniais, lles pertencen a particulares, para asegura-la esencial funcionalidade daqueles. E neste sentido os bens culturais, tamén neste caso, son públicos, aínda que o titular patrimonial poida dispoñer limitadamente dos mesmos deixando sempre a salvo aquela funcionalidade.

Na miña opinión a categoría de bens culturais, tal como se expuxo, explica mellor a realidade que a liña doutrinal, que pon énfase na titularidade pública ou privada destes bens para cualifica-los de titularidade estatal como bens de dominio público, “con vinculación demanial absoluta”¹⁶ e os de titularidade privada como propiedade “vinculada”¹⁷ ou “institución xurídica que se atopa máis cerca da demanialidade que da patrimonialidade do dereito privado”¹⁸.

En definitiva, o Estado responde de que **tódolos** bens culturais –e por iso se fala de **Patrimonio** Histórico Español– cumpran coa funcionalidade que os define e xustifica a súa existencia. A titularidade **patrimonial** –como propietario dos mesmos– **terá o seu fundamento, nuns casos, na “natureza das cousas”** –caso dos arquivos administrativos constituídos por documentos que teñan producido os diferentes órganos e entes administrativos– e **noutros casos será resultado dun proceso histórico que, como tal, non se pode abranguer completamente por esquemas xurídicos –ou racionais– teóricos**¹⁹.

O dereito positivo español ofrece mostras claras de admisibilidade da doutrina exposta sobre os bens culturais. Nese sentido o artigo 46 da Constitución de 1978 recolle como un dos principios rectores da política social e económica que, como mínimo, ha de informa-la lexislación positiva, a práctica xudicial e a actuación dos poderes públicos (art. 53.3 da CE) a garantía dos poderes públicos da conservación do patrimonio histórico, cultural e artístico dos pobos de España e dos bens que o integran **“calquera que sexa o seu réxime xurídico e a súa titularidade”**. A conservación e a promoción do enriquecemento dese patrimonio é o obxectivo fundamental e primordial da actividade dos poderes públicos; a titularidade dos bens ten un carácter secundario na preocupación constitucional.

¹⁶ E. ROCA, *El patrimonio artístico y cultural*, Madrid, 1976, p. 28, coa dirección de ÁLVAREZ GENDIN e LÓPEZ RODÓ.

¹⁷ R. MARTÍN MATEO, “La propiedad monumental”, *RAP* nº 49, 1966, p. 83.

¹⁸ E. ROCA, *op. cit.*, p. 32, e M. BASSOLS, “El patrimonio histórico español: aspectos de su régimen jurídico”, *RAP*, 114, 1987, p. 105, que subliña a fuxida de declaracións desa natureza pola LPHE.

¹⁹ A teoría do dominio público, formulada no século pasado, non pode prescindir dese arrastre histórico “irracional” (a alusión ós elementos histórico e racional no dereito español do patrimonio artístico e cultural en P. GARCÍA-ESCUADERO e B. PIENDAS, *El Derecho del Patrimonio histórico: Teoría General*, Madrid, 1986, pp. 25 e ss.).

Na Lei 13/1985 do 25 de xuño do Patrimonio Histórico Español (LPHE) onde pode comprobarse con maior amplitude o acollemento da citada doutrina dos bens culturais. O denominado Patrimonio Histórico Español é concibido como “unha riqueza colectiva que contén as expresións máis dignas de aprecio na contribución histórica dos españois á cultura universal”, é un “elemento de identidade cultural” e os “bens que o integran convertéronse en patrimoniais debido exclusivamente á acción social que cumpren, directamente derivada do aprecio co que os mesmos cidadáns os foron revalorizando”.

Certamente, recoñécese a titularidade estatal –ou pública– dalgúns deses bens; pero o decisivo é aquela funcionalidade debida á “acción social que cumpren”. E, por iso, no seo do Patrimonio Histórico Español se lle outorga unha singular protección e tutela á categoría de “bens de interese cultural” (arts. 9 a 13), que non depende da súa titularidade estatal ou privada.

Resulta congruente con todo o anterior que o Consello de Europa, coa Recomendación 987/1984 da súa Asemblea Parlamentaria, declarase a ruta xacobeá como primeiro itinerario **cultural** europeo.

A doutrina exposta serve para a delimitación de competencias estatais e autonómicas sobre cultura, de acordo coa natureza concorrente das mesmas e non exclusiva do Estado.

5. Outros títulos de competencias incidentes

Desde esta consideración de elemento cultural han de examinarse as demais competencias que, por diferentes títulos, inciden no “Camiño de Santiago” como unidade.

a. Un deses outros títulos competenciais é o do **medio ambiente**. Téñase en conta que o “Camiño de Santiago” non é calquera vía que chegue a Santiago de Compostela e que o camiño histórico, ateigado de bens histórico-artísticos, é tamén unha paisaxe.

O artigo 149.1.23 da CE, co seu abeiro no artigo 45 da mesma, atribúelle ó Estado competencia exclusiva sobre a materia sen prexuízo da competencia das comunidades autónomas para dictar “normas adicionais”, entendén-

dose pola STC 170/1989 do 19 de outubro, que a lexislación do Estado “non cumpre neste caso unha función de uniformidade relativa, senón máis ben **de ordenación mediante mínimos** que han de respectarse en tódolos casos, pero que poden permitir que cada unha das comunidades autónomas, con competencia na materia, establezan niveis de protección máis altos que non entrarían só por iso en contradicción coa normativa básica do Estado”.

Estas normas adicionais, segundo o artigo 27.1 do Estatuto de autonomía de Madrid pódense referir a “evitar o deterioro dos equilibrios ecolóxicos” incluíndo na relación exemplificable a conservación dos “testemuños culturais dentro do territorio da Comunidade”.

A consideración de cada caso concreto será decisivo para a selección do título competencial preferente. A citada STC 170/1989 considera como tal, o relativo ó medio ambiente nun Parque Nacional.

O título sobre medio ambiente manéxase amplamente na STC 149/1991 do 4 de xullo sobre a Lei de costas para recoñece-la competencia estatal predominante sobre a que as comunidades autónomas teñen en exclusiva sobre ordenación do territorio, litoral e urbanismo:

“Esta natureza e estas características da zona marítimo-terrestre non se reducen, como é ben sabido, ó simple feito físico de ser esa zona o espacio no que entran en contacto o mar e a terra. Desda situación derivan unha serie de funcións sociais que a Carta Europea do Litoral resume, no primeiro dos seus apartados, sinalando que é esencial para o mantemento dos equilibrios naturais que condicionan a vida humana, ocupa un lugar estratéxico no desenvolvemento económico e na reestructuración da economía mundial, é soporte das actividades económicas e sociais que crean emprego para a poboación residente, é indispensable para o recreo físico e psíquico das poboacións sometidas á presión crecente da vida urbana e ocupa un lugar esencial nas satisfaccións estéticas e culturais da persoa humana. Para servir a estas funcións o lexislador estatal non só está facultado, senón obrigado, a protexe-lo demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto o mantemento da súa integridade física e xurídica, como o seu uso público e seus valores paisaxísticos”.

E trátase de finalidades, continúa dicindo a sentenza,

“que abeira o artigo 45 CE”. É de nota-la interrelación das notas definitórias da materia, entre as que figura a cultura, como sucede tamén na Carta Europea de Ordenación do Territorio, aprobada pola CEMOT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación do Territorio) o 23 de maio de 1983, citada pola referida sentenza, segundo a cal a ordenación do territorio é “expresión espacial da política económica, social, **cultural** e ecolóxica de toda sociedade”.

No caso do “Camiño de Santiago” a consideración do título sobre o medio ambiente debe respecta-la natureza predominante da materia cultura. En cambio, a competencia para normas adicionais, entendida como competencia exclusiva da Comunidade Autónoma, atoparía unha lóxica razón de ser no interese predominante daquela.

Como técnica de protección do medio ambiente recoñecida por o TC (STC 64/1982, do 4 de novembro), corresponderalle ó lexislador “defender e restaura-lo medio ambiente”, dentro do programa de recuperación e de restauración do Camiño de Santiago.

b. Desde a formulación que se está realizando ha de comprenderse tamén a funcionalidade do título competencial sobre a **ordenación do territorio e o urbanismo**, recoñecido de exclusiva competencia das comunidades autónomas, que ha de xogar no ámbito do medio ambiente e do patrimonio histórico-artístico, como, doutra parte, ten recoñecido o dereito positivo.

A lexislación urbanística fai referencia ás construcións en lugares que formen parte dun grupo histórico-artístico ou as súas zonas lindantes e, como regra xeral, establécese a necesidade de que tales construcións se adapten no básico ó ambiente en que estivesen situadas, existan ou non plans de ordenación aprobados. Son normas de directa aplicación²⁰.

Así mesmo, a Lei 16/1985, do 25 de xuño, de Patrimonio Histórico Español, dispón determinadas normas para a utilización destes bens: esixencia de autorización para calquera cambio de uso (art. 36.2); esixencia de notificación previa a calquera alleamento e facultade da Administración para exercer-los dereitos de tenteo e retracto (art. 38.1 a 5)²¹; impedindo derrubamentos e sus-

²⁰ Art. 138 do texto refundido da Lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana aprobado polo Real decreto legislativo 1/1992 do 26 de xuño.

²¹ *Vid.* f.x. 18, STC 17/1991, que declara a constitucionalidade destes preceptos.

pendendo calquera clase de obra ou intervención dun ben declarado de interese cultural (art. 37.1); realización de modo directo das obras necesarias cando o requira a máis eficaz conservación dos bens (art. 36.3), etc. Son todas elas normas que o lexislador estatal dictou en exercicio das súas competencias para a defensa do Patrimonio Histórico (art. 149,1,28), pero a execución corresponderalles, ó noso xuízo, ás CCAA, non só polo amplo matiz urbanístico que levan consigo, senón pola competencia que segundo o art. 148.1.16 e os estatutos de autonomía ostentan as CCAA, e concretamente a de Galicia, sobre o Patrimonio Histórico-Artístico, sen prexuízo das medidas que adopte o Estado, no ámbito das súas competencias, para a defensa daquel.

Conforme á lexislación urbanística en vigor, os plans directores territoriais de coordinación conterán determinacións sobre “as medidas específicas de protección do patrimonio histórico-artístico, arquitectónico e cultural, non só en canto lles afecten a monumentos e conxuntos, senón tamén ó seu contorno ou ós espazos que sexan precisos para preservar determinadas perspectivas” (art. 11 do Regulamento de planeamento urbanístico).

Así mesmo, o art. 138 do texto refundido da Lei do solo establece que “as construcións en lugares inmediatos ou que formen parte dun grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueolóxico, típico ou tradicional terán que harmonizar co mesmo, ou cando, sen existir conxunto de edificios, houbese algún de grande importancia ou calidade dos caracteres indicados” (apartado a). Ademais, “nos lugares de paisaxe aberta e natural, sexa rural ou marítima, ou nas perspectivas que ofrezan os conxuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos ou tradicionais, e nas inmediacións das estradas e camiños de traxecto pintoresco, non se permitirá que a situación, masa, altura dos edificios, muros, peches, ou a instalación doutros elementos, limite o campo visual para contempla-las belezas naturais, rompe-la harmonía da paisaxe ou desfigura-la perspectiva propia do mesmo” (apartado b).

A Lei 16/1985, do 25 de xuño, articula unha nova figura de planificación específica para protexe-lo Patrimonio Histórico-Artístico. No seu art. 20 dispón:

“A declaración dun conxunto histórico, sitio histórico ou zona arqueolóxica, como bens de interese cultural, determinará a obriga para o municipio ou municipios nos que se encontrasen, de redactar un plan especial de protección da área afectada pola declaración ou outro instrumento de planeamento dos previstos na lexislación urbanística que cumpra en todo caso as esixencias nesta lei establecidas. A aprobación do dito plan requirirá o informe favorable da Administración competente para a protección dos bens culturais afectados”.

c. A todo isto ha de engadirse a consideración primaria de **ben de dominio público viario**, coa súa distribución de competencias por razón do territorio e **non integradas** na rede do Estado (art. 148.5º da CE), que leva consigo non só protección, senón tamén delimitación e fixación, recuperando trazados históricos esenciais.

6. *Colaboración e coordinación administrativa en relación co “Camiño de Santiago”*

1. Este entrecruzamento de títulos competenciais reclama unha **colaboración necesaria**, como concreción da sempre indispensable e agora actual lealdade federal ou deber de fidelidade ó sistema recollido polo Tribunal Constitucional²² e que como dereito positivo se recolle no artigo 6 da Lei 30/1992 e no artigo 57 da Lei 5/1985 de bases de réxime local.

A esa idea de colaboración, propia de competencias concorrentes, alude a STC 17/1991 do 31 de xaneiro:

“como sinalou a abundante xurisprudencia deste tribunal (SSTC 80/1985, 18/1982 e 96/1986, entre outras), existe un deber xeral de colaboración entre o Estado e as comunidades autónomas que non é preciso xustificar mediante preceptos concretos (e que se ve reforzado polo mandato do art. 149.2), porque é de esencia ó modelo de organización territorial do Estado, implantado pola Constitución; de xeito que a previsión xenérica de medidas que faciliten a “súa” colaboración e o mutuo intercambio de información en materia de patrimonio histórico, non só non se pode considerar contrario á Constitución, senón esixido polo artigo 149.2 CE, porque ademais o precepto fala de “facilitar (non impoñer) esa colaboración” (a da Administración do Estado), cos restantes poderes públicos e a destes entre si”.

Esa colaboración tivo xa importantes manifestacións:

²² STC do 28 de xaneiro de 1986, *ad exemplum*.

a) Acordo do 22 de outubro de 1987 entre as CCAA e a Administración central, para a recuperación e revitalización do Camiño de Santiago. b) Acordo do 28 de xaneiro de 1989 de colaboración entre as CCAA de Navarra, A Rioxa, Castela e León e Galicia e a Secretaría Xeral de Turismo do Ministerio de Transportes, Turismo e Comunicacións, para a ordenación e promoción turística do Camiño de Santiago. c) Convenio de cooperación do 15 de marzo de 1991 para o desenvolvemento do suscrito o día 22 de outubro de 1987, entre as citadas comunidades autónomas, polo que se “comprometen á elaboración, no ámbito das súas competencias e espacio territorial, dun programa de actuación” relativo á protección e recuperación física do camiño, en promoción e difusión cultural, actuación sobre o patrimonio histórico-artístico, apoio e promoción do peregrino e ordenación e promoción turística. d) Acordo do 15 de marzo de 1991, para a petición da adopción de determinadas actuacións ó Goberno da Nación con ocasión da celebración do Ano Santo de 1993 entre as CCAA de Galicia, A Rioxa, Aragón, Navarra e Castela e León, entre as que figuraban a creación do Consello Xacobeo e Proxecto de lei de beneficios fiscais e emisión de débeda pública para financiar os programas das citadas comunidades autónomas.

O **Consello Xacobeo** foi creado polo Real decreto 1530/1991 do 18 de outubro como “órgano de colaboración que facilite o intercambio de información entre ámbalas instancias, a programación concertada das accións a cargo de cada unha delas, así como a coordinación de actuacións naqueles casos nos que se estime preciso por ámbalas administracións”, a do Estado e das comunidades autónomas. Unha vez máis recoñécese como fundamento, a concepción do Camiño de Santiago como “feito cultural”.

A finalidade prioritaria desta comunidade de traballo é a de crear un marco estable de coordinación e de cooperación das diferentes administracións públicas interesadas na recuperación e revitalización do Camiño de Santiago.

No mesmo sentido oriéntase o **Consortio da Cidade de Santiago de Compostela** creado ó abeiro do artigo 87 da Lei 7/1985 do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local polas administracións do Estado, da Comu-

nidade Autónoma de Galicia e do Municipio de Santiago de Compostela.

A necesidade de **coordinación** faise patente tamén dentro do seo da propia Comunidade Autónoma²³. Por iso, polo Decreto 413/1986, do 18 de decembro, se modifica a composición e o funcionamento das comisións do Patrimonio Histórico Galego, que viñan funcionando con moitas deficiencias a partir do Decreto 3194/1970, do 22 de outubro (posteriormente reguladas polo Decreto da Xunta 160/1982, do 1 de decembro).

Segundo este decreto créanse en cada unha das provincias galegas e, pola súa especial significación, en Santiago, as comisións territoriais do Patrimonio Histórico-Artístico como órganos colexiados. Polo que aquí interesa, a Comisión da Cidade e Camiño de Santiago terá como ámbito territorial o que comprende o conxunto histórico-artístico de Santiago, declarado polo Decreto do 9 de marzo de 1940 e "o Camiño de Santiago no ámbito da Comunidade Autónoma declarado polo Decreto 2224/62 do 5 de setembro"²⁴.

7. Principais liñas de actuación da Comunidade Autónoma de Galicia

No ámbito das súas propias competencias, a Comunidade Autónoma de Galicia emprendeu diversas actividades dirixidas á protección do "Camiño de Santiago". Entre os obxectivos principais desta actuación pódense destacar os seguintes: identificación do camiño, delimitando o territorio sobre a propia Comunidade Autónoma e sobre o conxunto do territorio europeo finalmente; sinalización de maneira uniforme coas demais zonas do Camiño de Santiago fóra de Galicia; restauración do patrimonio monumental e natural situado no seu contorno; recuperación da tradición cultural do Camiño de Santiago (histórica, literaria, musical, artística, ...); divulgación e fomento do Camiño de Santiago.

A) Determinación e protección

A principal vía de protección do Camiño de Santiago veu constituída pola publicación, mediante resolución do

²³ Sobre colaboración ou cooperación e coordinación a STC 214/1989 do 21 de decembro e entre a bibliografía recente J. L. MEILAN, "Autonomías y descentralización local", *REALA*, 243 (1989), P. MENÉNDEZ, *Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial*, Madrid, 1993, e C. AYMERICH, *La acción de fomento en el Estado compuesto*, (tese de doutoramento), A Coruña, 1993.

²⁴ As súas funcións enúmeranse no artigo 3: "a) Asegura-la protección e posta en valor dos bens de interese cultural da Comunidade Autónoma galega, así como o de tódolos bens, mobles e inmobles, de carácter histórico, artístico, paleontolóxico, arqueolóxico, etnográfico, científico ou técnico e os do patrimonio documental e bibliográfico, os xacementos e zonas arqueolóxicas, e os sitios naturais, xardíns e parques, de interese para Galicia. b) Elabora-los plans ou propostas de actuación anual que lle sexan solicitados pola Dirección Xeral ou que as Comisións conside-

10 de xaneiro de 1990, das normas complementarias e subsidiarias de planeamento das provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra.

Nestas normas establécese a necesidade de levar a cabo a delimitación física do Camiño de Santiago (art. 3.3.7) que lle corresponde á Comisión do Patrimonio Histórico-Artístico da cidade e Camiño de Santiago de Compostela. Consiste na delimitación pormenorizada do mesmo e do seu ámbito de influencia na Comunidade Autónoma de Galicia, coa conseguinte catalogación e inventario dos seus elementos significativos²⁵ e das actuacións na súa protección.

A delimitación do Camiño de Santiago comprenderá:

- A faixa de territorio habitualmente considerada camiño, á luz dos estudos históricos e xeográficos que se realicen.
- Unha faixa lindante que constituirá zona de servidume, co fin de protexer, como é propio dos bens de dominio público, a integridade daquel.
- Unha faixa de protección para protexe-lo contorno do mesmo, onde se limitan os usos e se esixe previa autorización para as actividades que se determinan.

A delimitación do Camiño de Santiago vai acompañada da catalogación e inventario de tódolos seus elementos significativos.

Mentres non se procede a esta delimitación, as normas complementarias e subsidiarias dispoñen certas medidas de protección do patrimonio histórico, artístico e arqueolóxico, cando se trate de Solo Non Urbanizable, como son o establecemento dunha área de protección, que consistirá nunha faixa cunha profundidade diferente segundo o elemento de que se trate, que se medirá a partir do punto máis exterior do ben que se trate de protexer (por exemplo, igrexas, mosteiros, conxuntos parroquiais ...: 100 metros; pazos, casas con escudos, ...: 50 metros; pontes, vías romanas ou medievais, ...: 50 metros, etc.).

Cando se trate dunha parte do camiño que atravesase núcleos de poboación, estableceranse determinadas condicións de uso e de edificación, que non poderán atentar contra os valores esenciais protexidos. Calquera actuación que se pretenda realizar, xa no elemento protexido, xa na

ren oportuno elevar a esta por propia iniciativa. c) Emitilos informes, dentro do seu ámbito territorial, que lle sexan solicitados pola Dirección Xeral do Patrimonio Histórico-Artístico e calquera función que poida serlle encomendada que se inclúa no exercicio das competencias que lle son propostas. d) Coñece-los proxectos de obras e intervencións que afecten ó patrimonio histórico no seu ámbito territorial proponendo a súa aprobación ou denegación o Delegado Provincial da Consellería de Cultura e Benestar Social, tanto se son de iniciación pública como privada, agás aquelas que promova directamente a Dirección Xeral. e) Formularlle as propostas de incoación á Dirección Xeral de Cultura e do Patrimonio Histórico-Artístico dos bens integrantes do patrimonio cultural galego.

²⁵ Segundo a STC 17/1991 (f.x. 12^a) é constitucional a coexistencia de rexistros propios das CCAA ademais do estatal que establece a Lei 16/1985, do 25 de xuño.

súa área de protección, precisará do informe favorable previo da Comisión Provincial do Patrimonio.

Por resolución do 12 de novembro de 1992 (BOE do 27 de xaneiro de 1993) da Dirección Xeral do Patrimonio Histórico e Documental da Xunta de Galicia concretouse e definiuse a delimitación do conxunto histórico do Camiño de Santiago (camiño francés) cos planos correspondentes ós distintos municipios polos que transcorre.

B) *Recuperación*

Baixo este epígrafe recóllense as diversas medidas de fomento, acción cada vez máis acusada das comunidades autónomas. Entre elas poden citarse as contidas na Lei 12/1991, do 14 de novembro, de Galicia sobre traballos de dotación artística nas obras públicas e camiños de Santiago.

Como establece o seu artigo 1º, no presuposto dos proxectos técnicos das obras que acometa a Xunta ou calquera entidade pública dentro do territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, cando o mesmo sexa financiado total ou parcialmente con fondos da propia Comunidade Autónoma, comprenderase unha porcentaxe para traballos artísticos, de decoración, embelecemento, dotación de obras de arte, conservación ou restauración destas ou do seu contorno, ou ben para a revitalización conveniente no percorrido e na zona de influencia dos camiños de Santiago. Exceptúanse dese réxime as obras derivadas da execución dos plans de investimento xacobeo.

8. *Conclusión*

A identificación do “Camiño de Santiago” como ben cultural²⁶, permite articular un tratamento xurídico ordinario, aproximarse ó Estatuto xurídico do camiño e resolve-las problemas que formula a súa fixación e protección.

Do anteriormente exposto dedúcese con toda claridade que o camiño non é unha “vía de comunicación” asimilable ó residual concepto de camiños da lexislación local e, pola súa propia natureza, é contradictorio co dominante concepto de estrada²⁷. Desde a perspectiva da

²⁶ Ese carácter predomina en M. RAZQUÍN LIZARRAGA, “El Camino de Santiago en Navarra: notas jurídicas”, *Revista Jurídica de Navarra* nº 15 (1993), pp. 257 e ss.

²⁷ Cfr. *a contrario sensu*, J. PEMÁN GAVIN, “Sobre la Regulación de las carreteras en el Derecho español”, *RAP* 129, (1992), pp. 156-158.

súa recuperación e da constatación de fenómenos irreversibles para iso e atribuíbles xenericamente á “historia”, haberá que subliña-lo carácter de “itinerario” do camiño, do que deben permanecer suficientes datos de referencia para ser considerado como tal.²⁸


Resulta tamén obvio que os preceptos antes citados da Lei de Patrimonio Histórico español, singularmente o artigo 20, non son apropiados para un fenómeno, como o Camiño de Santiago, que reborda amplamente a dimensión municipal.

Por iso, quizais a instrumentación xurídica máis axeitada sería a dunha Lei do Parlamento da Comunidade Autónoma, co título competencial de cultura e a utilización do Plan especial previsto no artigo 84 do texto refundido da Lei do solo, como desenvolvemento do Plan director territorial de coordinación, se existe, ou desempeñando a súa función a lei autonómica.

Dada a incidencia nos municipios e aínda en propiedades privadas, será necesario en todo caso unha efectiva e ampla participación dos entes e das persoas afectadas.

A actualización da protección xurídica do Camiño de Santiago constitúe unha resposta realista á iniciativa plausible, por tantos conceptos, de actualizar, de revitalizar un anaco da historia de Europa. De afondar nas raíces europeas e universais da galeguidade.

É a gloria e a limitación do dereito que ha de ser concibido como universidade articulada, sen compartimentos estancos. Máis que loitas pola competencia ha de predominar a colaboración entre as diferentes administracións públicas, nunha mostra fecunda de lealdade, superadora de positivismos.

Xogando inevitablemente coas palabras queda moito camiño por andar no “Camiño de Santiago”. Pero é bo ter comezado. É a aposta pola forza creadora do espírito –cargada de certa utopía– desde o permanente Fisterra no que se atopa o destino da “Ruta Xacobeá”. 

²⁸ A pluralidade de itinerarios existentes, en ocasións pode reforza-lo que se di no texto.