

## EL CAMINO DE SANTIAGO EN LA PERSPECTIVA JURÍDICA\*

José Luis Carro Fernández-Valmayor

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela

*Al profesor Alejandro Nieto con ocasión  
de su jubilación universitaria.*

### 1 Introducción. El Camino de Santiago en la perspectiva jurídica

Es evidente que un tema como el del Camino de Santiago ha de ser objeto de un tratamiento pluridisciplinar si se quiere aprehender en su exacto alcance un fenómeno de tanta trascendencia como este. Aparte de que la bibliografía existente empieza a ser ya, de hecho, inabarcable, sería absolutamente pretencioso, por no decir de dudosa utilidad, que intentase en estas líneas abordar, siquiera en sus trazos más elementales, el análisis global de un tema que, por sus muchos aspectos, exige en cada uno de ellos la imprescindible especialización.

La perspectiva aquí adoptada es, por estas razones evidentes, la perspectiva jurídica, o más concretamente, la perspectiva jurídico-pública, desde la cual, por cierto, pretendo, simplemente, destacar los aspectos que me parecen más relevantes dentro de la temática del Camino de Santiago.

---

\* Texto de la ponencia presentada al XIII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Salamanca los días 9 y 10 de octubre de 2000.

Una cierta dificultad del análisis jurídico del Camino puede subyacerse ya desde ahora. Dificultad que deriva, de un lado, de la misma especificidad del objeto del análisis que se resiste a ser incluido de forma exclusiva, como más adelante se comprobará, en alguna de las distintas categorías legales previstas por nuestro Ordenamiento positivo, en donde, por cierto, la expansividad del concepto mismo de patrimonio cultural es ya un hecho perfectamente comprobable. La gran dispersión normativa (internacional, estatal, autonómica y local) y la incidencia de distintos sectores del Ordenamiento en esta temática contribuyen, de otro lado, a hacerla especialmente compleja. Con todo, en tiempos recientes, han comenzado a aparecer estudios monográficos muy estimables sobre la problemática jurídica del Camino de Santiago<sup>1</sup> que muestran una encomiable preocupación por llevar a cabo también el análisis del fenómeno desde esta perspectiva.

En las páginas que siguen, sin perjuicio de una imprescindible visión general, se pondrá el acento, fundamentalmente, en la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia y no sólo por el hecho de que en su territorio se encuentre la meta del Camino, sino también porque, desde un punto de vista jurídico, ha sido la primera en abordar su regulación en una Ley específica.

Ha sido dicho, y con razón, que, con independencia del análisis histórico riguroso, el Camino y su fin aparecen también, a los ojos del hombre moderno, como una realidad en cierto modo misteriosa que atrae poderosamente al caminante<sup>2</sup>. Asistimos hoy en día a un renacer de la ruta jacobea que ha tenido naturalmente su traducción también en el campo jurídico.

## 2. Una necesaria referencia histórica como antecedente: de la protección del peregrino a la protección del Camino

Ha escrito uno de los más prestigiosos expertos en el tema del Camino que no sabemos en que condiciones ni por qué vías se difundió la noticia del descubrimiento del sepulcro del apóstol Santiago en Galicia

---

<sup>1</sup> Así, p. e., ALONSO GARCÍA, J., *La protección jurídica del Camino de Santiago en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2000. BERMEJO LÓPEZ, M<sup>a</sup> Belén, *El Camino de Santiago como bien de interés cultural*, Tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela, aún inédita.

<sup>2</sup> CORRIENTE CÓRDOBA, J. A., *El Camino de Santiago y la protección internacional de los bienes culturales*, Anuario de Derecho Internacional, 1993, págs. 41-43; *La protección jurídica del Camino de Santiago en las normas internacionales e internas españolas. Estudio preliminar*. La protección jurídica del Camino de Santiago: normativa internacional e interna española. Ministerio de Educación y Cultura, Madrid 1998, págs. 25-26.

en torno al año 830<sup>3</sup>. Lo cierto es que el hecho fue inmediatamente aceptado por las autoridades eclesiásticas locales en la persona del obispo Teodomiro de Iria Flavia y, sobre todo, por los reyes de Asturias Alfonso II el Casto (791-842) y Alfonso III el Magno (866-910) que mandaron construir en el lugar del descubrimiento sendas basílicas, la última de las cuales sería destruida por Almanzor en el año 997; circunstancia que dio lugar, posteriormente, a la magnífica catedral románica que ha llegado hasta nosotros y cuya construcción fue iniciada hacia el 1075, siendo Diego Peláez, obispo de Santiago. Con independencia de las circunstancias reales en que tuvo lugar el descubrimiento de la tumba apostólica<sup>4</sup>, es lo cierto que, como acabo de apuntar, la noticia se extendió inmediatamente por toda la cristiandad y una riada de peregrinos de toda condición<sup>5</sup> se echó al camino en dirección a Compostela. Si los motivos para ponerse en movimiento eran, sin duda alguna, religiosos, no se puede descuidar tampoco el importantísimo significado político y estratégico que para los reyes astur-leoneses tuvo el descubrimiento («invencción») en su territorio del sepulcro de apóstol<sup>6</sup>.

El carácter multitudinario que adquieren las peregrinaciones a partir del siglo XI hace que los reyes intervengan para regular el paso de los pe-

---

<sup>3</sup> DÍAZ y DÍAZ, Manuel C., *De Santiago y de los Caminos de Santiago*, ed. de M. Domínguez García, Santiago de Compostela 1997, págs. 241 y ss. Del mismo autor *Breve panorama da cuestión xacobeá*, en *Encrucillada*, 80, novembro-diciembre, 1992, pág. 509 y ss., en especial págs. 512 y ss.

<sup>4</sup> Señala VÁZQUEZ DE PRADA, L., en *Las peregrinaciones a Santiago de Compostela* (escrita en colaboración con José María LACARRA y Juan URÍA RIU), tomo I, ed. facsimil de la de 1948, Gobierno de Navarra-Iberdrola, 1992, págs. 31 y ss., que la descripción más antigua de las circunstancias del hallazgo del sepulcro se encuentra en la llamada Concordia de Antealtares (1077), documento suscrito entre el obispo Diego Peláez y el abad del monasterio de San Payo de Antealtares, cuyos monjes eran los encargados de velar por el sepulcro del apóstol. De otro lado, y según este mismo autor (págs. 28-29), la Crónica Sampiro (siglos X al XI) es el primer texto llegado hasta nosotros que alude de modo directo al sepulcro apostólico al narrar que en el año 872 Alfonso III había derribado la pequeña iglesia levantada por Alfonso II el Casto de piedra y barro para construir otra de sillería y cemento de gran hermosura.

<sup>5</sup> En 950 peregrina a Santiago Gotescalco, obispo de Le Puy, al que siguen, entre otros personajes, el abad de Monserrat, Cesáreo, en 959, Hugo de Vermandois en 961. Se tiene también noticia de que visitaron la tumba del apóstol la emperatriz Matilde, viuda del emperador de Alemania Enrique V, en 1125, el duque de Aquitania, Guillermo X, en 1137, que muere en Compostela, Luis VII de Francia, en 1154, el arzobispo de Maguncia, Conrado I, en 1164, Jean de Brienne, rey de Jerusalén, en 1224, o el rey de Portugal, Sancho II, por no citar más que algunos peregrinos significativos. Los ejemplos los extraigo de VALIÑA SAMPEDRO, E., *El Camino de Santiago. Estudio histórico-jurídico* CSIC, Madrid, 1971, págs. 5 y ss.

<sup>6</sup> Cfr. la documentada monografía de BARREIRO RIVAS, J.L., *La función política de los caminos de peregrinación en la Europa medieval. Estudio del Camino de Santiago*, Tecnos, Madrid, 1997.

regrinos y se ocupen, al mismo tiempo, del propio Camino y de su infraestructura, mejorando su itinerario y dotándolo de una red asistencial de hospitales y albergues y de un sistema de privilegios y exenciones para quien marchaba hacia Compostela.

El Camino, que había aprovechado, por lo demás, la red viaria romana, va adquiriendo con el tiempo su propio contorno geográfico con vías nuevamente construidas o ampliadas y a sus lados tiene lugar una fiebre constructora que puebla la ruta de iglesias y catedrales. De esta forma el Camino en cuanto tal se va convirtiendo en lo verdaderamente importante<sup>7</sup>. De otro lado, no puede olvidarse que la formación de los «burgos» en la España cristiana medieval parece estar, en gran parte, en estrecha relación con las peregrinaciones jacobeanas<sup>8</sup>.

La necesidad de garantizar la seguridad de los peregrinos y de regular al mismo tiempo las relaciones jurídicas que trababan en los territorios por los que transitaban fue dando lugar a lo que algún autor ha denominado como «un Derecho internacional protector del peregrino»<sup>9</sup>. Protección que se va a conseguir por distintas vías. La primera de ellas consistirá, en lo que a la garantía de la libertad de desplazamiento se refiere, en la equiparación entre el peregrino y el comerciante, aunque, como ya se encargaron de recordar Las Partidas, las motivaciones que movían a ambos eran diferentes<sup>10</sup>. También los peregrinos, como ya se ha apuntado, gozarán de una serie de privilegios y exenciones, eximiéndoles de toda suerte de peajes y portazgos. Muchas disposiciones protectoras se refieren a los bienes del peregrino y a sus relaciones jurídico-patrimoniales. Se reglamentan la fianza y la prenda así como el testamento del peregrino. Su seguridad personal y la protección frente al robo, engaño o cualquier tipo de violencia son también objeto de numerosas disposicio-

<sup>7</sup> Cfr. DÍAZ y DÍAZ, M.C., cit., pág. 242.

<sup>8</sup> Cfr. GARCÍA DE VALDEAVALLANO, L., *Orígenes de la burguesía en la España medieval*, Colección Austral, 1461, Espasa-Calpe, Madrid, 1969, págs. 118-119. La colonización «franca» del Camino de Santiago –señala este autor– tuvo en general carácter mercantil y, por consiguiente, puede atribuirse un origen comercial a los «burgueses» de las ciudades que se formaron en la ruta jacobea (pág.132). Advierte, con todo, que la formación de los «burgos» no se debió únicamente al movimiento comercial provocado por las peregrinaciones compostelanas, sino también al asentamiento de la Orden de Cluny, a cuyos miembros se confiaron los más importantes monasterios castellano-leoneses (Sahagún, Silos), en torno a los cuales se desarrollaron «burgos», de los cuales no todos estaban en la ruta de las peregrinaciones (págs. 161 y ss.). Sobre el fenómeno de los «burgos» fuera del Camino vid. págs. 188-189 y 213-217.

<sup>9</sup> LACARRA, J.M., en *Las peregrinaciones a Santiago de Compostela*, cit., pág. 255. CORRIENTE CÓRDOBA, *La protección jurídica*, cit., págs. 32-33, ha escrito que el estatuto del peregrino constituye una contribución valiosa que la peregrinación jacobea hizo a la Historia del Derecho español y de otros Estados europeos.

<sup>10</sup> LACARRA, J.M., cit., pág. 256. VALIÑA, cit., pág. 34-37.

nes. Todo ello va formando, a lo largo del tiempo, un conjunto normativo cuyo objeto era, en resumidas cuentas, la protección de la persona del peregrino jacobeo<sup>11</sup>.

Pero también el Camino en cuanto tal se hallaba en una especial situación jurídica como Camino real sometido, por tanto, a la jurisdicción del Rey. Era un espacio público, o si se quiere, por utilizar las palabras de Gibert<sup>12</sup>, el centro de una serie de instituciones jurídicas que sólo al lugar y no a las personas podían anudarse; el Camino era, en definitiva, como la ciudad, como el mercado, un centro de vida jurídica. Y así 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 del Derecho medieval dirigida a garantizar la tranquilidad y la seguridad a lo largo del mismo.

La reforma protestante, y también las críticas aparecidas entre los mismos católicos (ya en el «Kempis» se encontraba la máxima: «*Qui multo peregrinantur raro sactificantur*»), e incluso la misma desconfianza de la Inquisición hacia los peregrinos germanos, sospechosos de luteranismo, afectaron negativamente a las peregrinaciones jacobeanas que entraron en un largo período de franca decadencia de la que ya no se recuperarían hasta tiempos muy recientes. Nos dice Vázquez de Parga que lo que, sin embargo, «debió dañar más el concepto y estima de la peregrinación y del peregrino fue la multiplicación extraordinaria del número de vagos, tunantes, haraganes y delincuentes que procuraban encubrirse bajo el sombrero de alas anchas y la esclavina»<sup>13</sup>.

Habrà, como digo, que esperar a tiempos muy recientes para asistir a un nuevo renacer del fenómeno jacobeo con una especial atención al Camino como hecho histórico-cultural de singular importancia reconocido tanto a nivel interno como internacional.

<sup>11</sup> Pueden consultarse las numerosas fuentes sobre esta temática en LACARRA, cit., págs. 256-276; VALIÑA, cit., págs. 37-70. CORRIENTE CÓRDOBA, *La protección jurídica*, cit., págs. 32-37.

<sup>12</sup> GIBERT, R., *La paz del camino en el Derecho medieval español*, en Anuario de Historia del Derecho Español, tomo XXVII-XXVIII, 1957-1958, págs. 831 y ss.

<sup>13</sup> VÁZQUEZ DE PARGA, en *Las peregrinaciones*, cit., págs. 111 - 118; la cita en pág. 115. Vid. también VALIÑA, *El camino de Santiago*, cit., pág. 80.

### 3. La regulación jurídica del Camino de Santiago. El Camino como Patrimonio de la Humanidad. El Camino como itinerario cultural europeo. El tratamiento jurídico del camino en el derecho interno: la vía convencional y la normativa autonómica

En los últimos tiempos el reconocimiento jurídico-internacional del Camino de Santiago ha sido constante. En aplicación de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, de 23 de noviembre de 1972<sup>14</sup>, la ciudad de Santiago de Compostela en un primer momento (1985) y, posteriormente, el Camino de Santiago (1993), fueron incluidos en la Relación de Sitios del Patrimonio Mundial confeccionada por la UNESCO<sup>15</sup>.

Puede ser oportuno recordar ahora que la utilización de conceptos tales como Patrimonio de la Humanidad, Patrimonio Universal o Patrimonio Mundial no ha dejado de provocar una interesante reflexión jurídica sobre el alcance que debería darse a dichos conceptos; reflexión que, por lo demás, creo que podría ser de alguna utilidad para nuestro tema de hoy. Corriente Córdoba ha aludido, precisamente al analizar la protección jurídica del Camino de Santiago, a la todavía insuficiente, pero real, concepción e institucionalización de la Humanidad como sujeto jurídico, portador de unos intereses que deberían ser protegidos por el Derecho de Gentes. En este sentido distinguía este autor entre el concepto estricto de «Patrimonio de la Humanidad» (constituido por el espacio ultraterrestre, los fondos oceánicos, la Antártida y el espectro de las frecuencias radioeléctricas) y el «Patrimonio Mundial, Cultural y Natural», regulado por la citada Convención de la UNESCO de 1972. En el primer caso se trataría de espacios y bienes no susceptibles de apropiación individual y referidos o pertenecientes a la Humanidad en su conjunto, mientras que en el segundo caso la titularidad vendría atribuida a los Estados, si bien estos se verían sometidos al deber de cooperación<sup>16</sup>. García Fernández, por su parte, ha subrayado que la noción de patrimonio común de la Humanidad, aplicable hasta ahora a espacios no sometidos a la soberanía de un Estado, se ha visto extendida al patrimonio cultural; si es verdad que en este caso son los Estados los que actúan, lo hacen, sin embargo, en su calidad de entidades comprometidas convencional-

<sup>14</sup> Instrumento de aceptación de 18 de marzo de 1982, BOE del 1 de julio. Cfr. BERMEJO LÓPEZ, M<sup>a</sup> B., *A protección jurídica do Camiño de Santiago no ámbito internacional*, en Grial, 143, xullo-setembro, 1999, págs. 429 y ss., en especial 443 y ss.

<sup>15</sup> Sobre la inscripción vid. la Recomendación transcrita en CORRIENTE CÓRDOBA, *La protección*, cit., págs. 69-75.

<sup>16</sup> CORRIENTE CÓRDOBA, *La protección jurídica del Camino de Santiago*, cit., págs. 38-45; y bibliografía citada en nota 25 de la pág. 40.

mente con otros Estados en la protección de aquel<sup>17</sup>. A. Ch. Kiss, que ha dedicado un interesante trabajo a la noción de patrimonio común de la Humanidad<sup>18</sup>, ha puesto de manifiesto que la idea de un patrimonio cultural de la Humanidad hace su aparición después de la II Guerra Mundial, citando al respecto la Convención de creación de la UNESCO de 16 de noviembre de 1945 (cuya entrada en vigor se produjo el 4 de noviembre de 1946) y el Convenio para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 14 de mayo de 1954<sup>19</sup>, en donde se parte ya del hecho de que ciertos Estados son depositarios de determinados bienes culturales que poseen un interés que concierne a toda la Humanidad y que, por ello, deben ser conservados bajo los cuidados de la entera comunidad internacional. Existen pocos campos –ha observado Kiss– en donde nos encontremos tan cercanos de la noción de *trust* o mandato ejercido en interés de las generaciones presentes y futuras<sup>20</sup>. El patrimonio cultural viene considerado por nuestro autor como patrimonio de la Humanidad «por afectación» (que distingue del patrimonio de la Humanidad «por naturaleza» referido al espectro radioeléctrico, al espacio extraatmosférico, a los grandes fondos marinos y el alta mar y a la Antártida) en la medida en que se encuentra sometido a las competencias de los Estados, pero que estos conservan y gestionan en interés de las futuras generaciones de acuerdo con la citada idea de *trust*<sup>21</sup>.

Particularmente interesante en este marco de reflexión aparece también la posición de Häberle<sup>22</sup>. En el mismo sentido que Kiss el conocido autor alemán ha escrito que «cuando la Conferencia de La Haya de 1954 se refiere a la concepción de que cada Estado es fiduciario respecto de toda la Humanidad con relación al patrimonio cultural radicado en su territorio soberano, el Estado constitucional, la Humanidad y la Cultura alcanzan una «nueva proximidad» que debe ser ante todo enfocada teóricamente»<sup>23</sup>. Y así, después de analizar las respuestas que los nuevos textos constitucionales ofrecen a la creciente protección internacional de

<sup>17</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *La protección jurídica del Patrimonio Cultural*, en *Patrimonio Cultural y Derecho*, 1, 1997, págs. 65-66.

<sup>18</sup> A. Ch. KISS, *La notion de patrimoine commun de l'humanité*. Recueil des Cours. Academie de Droit International. Tomo 175, 1982, II, págs. 101 y ss.

<sup>19</sup> Ratificado por España por Instrumento de 9 de junio de 1960 (BOE del 24 de noviembre).

<sup>20</sup> KISS, *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, cit., pág. 171.

<sup>21</sup> KISS, cit., pág. 225-242. Sobre la Humanidad como sujeto de derechos, págs. 235 y ss.

<sup>22</sup> HÄBERLE, P., *La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 54, 1998, págs. 11 y ss.

<sup>23</sup> HÄBERLE, cit., pág. 13.

los bienes culturales y que manifiestan cómo en gran medida la cultura se ha convertido en el cuarto elemento del Estado, nos propone una serie de puntos de reflexión o tesis sobre la construcción jurídica de la Humanidad en este campo de la protección de los bienes culturales. Del contenido de los citados Convenios de 1954 y 1972 deduce el autor alemán la existencia de una «comunidad mundial (entendida jurídicamente) de Estados culturales»; todas las cláusulas de los mismos evocan la idea de fideicomiso al aparecer los Estados contratantes como «fideicomisarios» de su propia cultura. Es a través, precisamente, de esta vía como la Humanidad –citada de manera expresa en los Convenios– se convierte en un tema constitucional. A la vista de la mutua interdependencia de la protección nacional e internacional de los bienes culturales cabe plantear –escribe Häberle– la cuestión de si las propias Constituciones de los Estados piensan ya «internamente» en la Humanidad o en el mundo como magnitudes conceptuales de valor fundamental<sup>24</sup>.

La consideración del Camino de Santiago como patrimonio mundial por la citada normativa internacional hace que le sean, naturalmente, aplicables todas estas reflexiones cuyo desarrollo no puede llevarse a cabo en el marco de estas líneas. Lo cierto es –y esto es lo que quiero subrayar ahora– que alguna consecuencia jurídica ha de tener, necesariamente, la adjudicación al Camino de tal carácter con vistas a una conservación y a una protección más eficaz del mismo.

En el ámbito europeo se ha utilizado otra perspectiva a la hora de abordar la temática del Camino. La técnica utilizada ha sido su consideración como itinerario cultural europeo o, más exactamente, como itinerario europeo de peregrinación.

En efecto, el 28 de junio de 1984 el Consejo de Europa adopta la Recomendación 984 relativa a los itinerarios europeos de peregrinación en donde se reconoce la importancia histórica del Camino y se proponen al Comité de Ministros una serie de acciones con el objetivo de su revitalización y promoción. En la citada Recomendación se fomenta la cooperación entre los Estados miembros en la preservación de los itinerarios internacionales de peregrinación y se estimula a las ciudades situadas a lo largo de los mismos a que lleven a cabo acciones tendentes a la conservación de los edificios que allí se encuentren. Se promueve igualmente el turismo cultural a lo largo de estas rutas y se autoriza la utilización de un emblema especial del Consejo de Europa a las ciudades e instituciones que colaboren en la promoción de las rutas de peregrinación. En la Declaración de Santiago de Compostela del 23 de octubre de 1987 se defi-

---

<sup>24</sup> HÄBERLE, cit., pág. 35; la misma idea en pág. 37. Vid. en general la formulación de sus propuestas en págs. 30 y ss.



nen las que deben ser las líneas de actuación sobre el Camino: identificación y señalización del mismo y desarrollo de programas de restauración y de animación cultural<sup>25</sup>.

Las líneas de actuación o directrices contenidas en estos textos, si subrayan claramente la importancia histórica y cultural del Camino, dejan, claro está, planteado el tema del grado de vinculación que para los Estados miembros del Consejo de Europa por los que discurre la ruta jacobea pueda tener su aplicación. No parece que su carácter de meras recomendaciones posibilite el que puedan desempeñar el papel de normas directamente vinculantes, lo cual no quiere decir que carezcan totalmente de efectos jurídicos respecto de los Estados miembros<sup>26</sup>.

En lo que respecta a la normativa de la Unión Europea pocas son las conclusiones que podemos obtener para nuestro tema ya que la protección del Camino de Santiago no ha sido por el momento abordada de forma directa. Todavía queda mucho por desarrollar en lo que se refiere, en general, a la competencia cultural de las instituciones europeas. Poco es, en todo caso, lo que podemos obtener de la excepción prevista en el artículo 36 TCE si no es, precisamente, la competencia estatal de los Estados miembros para determinar el contenido del patrimonio artístico, histórico o arqueológico; la normativa comunitaria relativa a la exportación y restitución de bienes culturales difícilmente puede, por lo demás, encontrar aplicación en un bien como el Camino de Santiago. Puede citarse aquí, con todo, la Declaración de los Ministros de Cultura de 17 de mayo de 1993 relativa al Camino, en donde se apoyan las iniciativas

---

<sup>25</sup> Sobre las actividades llevadas a cabo en el marco de estas líneas de actuación, vid. la Nota de la Secretaria General del Consejo de Europa, preparada por la Dirección de Medio Ambiente y Poderes Locales del 31 de marzo de 1989. El texto de esta Nota puede consultarse en CORRIENTE CÓRDOBA, *Protección jurídica*, cit., págs. 88-91.

<sup>26</sup> Cfr. BARRERO RODRIGUEZ, C., *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Civitas-Instituto García Oviedo, Madrid, 1990, págs. 109-110. ALEGRE ÁVILA, J.M., *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, Tomo I, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, págs. 247-249. En todo caso ha de recordarse que el segundo punto de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 16/1985, de 25 de junio, sobre el Patrimonio Histórico Español advertía que la actividad de las Administraciones a quienes corresponda la ejecución de la Ley «estará encaminada al cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones que, para la protección del Patrimonio Histórico, adopten los Organismos internacionales de los que España sea miembro». Por su parte, el artículo 15, letra b, del Estatuto del Consejo de Europa de 5 de mayo de 1949 (Instrumento de adhesión de 24 de noviembre de 1977) había establecido que «las conclusiones del Comité de Ministros podrán, si hubiere lugar a ello, revestir la forma de recomendaciones a los Gobiernos. El Comité podrá invitar a éstos a poner en su conocimiento las medidas que han tomado respecto a dichas recomendaciones». En general, sobre el alcance jurídico de las Recomendaciones de los Organismos Internacionales, vid. SOBRINO HEREDIA, capítulo VII de DIEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, págs. 141 y 145.

llevadas a cabo por los Estados miembros en relación con su restauración y conservación, partiendo del hecho de su consideración como patrimonio cultural común europeo<sup>27</sup>.

Naturalmente ha sido en el seno del Ordenamiento interno donde el Camino de Santiago ha encontrado una cada vez más intensa atención normativa por parte de las Comunidades Autónomas por las que discurre la ruta<sup>28</sup>.

En todo caso, y en este ámbito del Derecho interno, ha de partirse del viejo Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, que declaró Conjunto Histórico-Artístico al Camino de Santiago, comprendiéndose en el mismo «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 mismo Decreto» (artículo 1º). Se trataba de la primera norma que, al aplicar globalmente la citada categoría de Conjunto Histórico-Artístico al Camino, contribuía decisivamente a su protección; algún autor<sup>29</sup> la ha considerado, por ello, como un paso importantísimo en la protección del patrimonio cultural español. Más aún, en 1962 se introducía, de hecho, una nueva categoría de protección que excedía de la noción de Conjuntos en sentido estricto, prevista en la entonces vigente Ley sobre el Patrimonio Histórico-Artístico de 13 de mayo de 1933, al abarcar, como acabamos de ver, no solamente los inmuebles, sino también los parajes naturales y las vías de comunicación<sup>30</sup>. El Decreto 2224/1962 fue derogado posteriormente por el Real Decreto 736/1993, de 14 de mayo<sup>31</sup>, 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». Recuérdese que dicha Disposición Adicional Primera disponía que los bienes que con anterioridad a la Ley hubiesen sido declarados histórico-artísticos pasaban a tener la consideración de Bienes de Interés Cultural. Sea como fuere, lo cierto es que, en la práctica, no se llevó a cabo una de-

---

<sup>27</sup> Vid. el texto en CORRIENTE CÓRDOBA, cit., pág. 108; señala M<sup>a</sup>. B. BERMEJO, *A protección jurídica*, cit., págs. 452-453, que el 11 de junio de 1997 se constituyó en el seno del Parlamento Europeo el llamado Intergrupo del Camino de Santiago.

<sup>28</sup> Cfr. los datos que proporciona CORRIENTE CÓRDOBA, cit., pág. 48

<sup>29</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *La protección jurídica del patrimonio cultural*, cit., pág. 61

<sup>30</sup> Circunstancia que también resalta GARCÍA FERNÁNDEZ, op. et loc. cit. Vid. también MEILÁN GIL, J.L., *La regulación jurídica del Camino de Santiago desde la perspectiva del Estado autonómico*, en Estudios Jurídicos sobre el Camino de Santiago, FIGEAC, Santiago, 1994, págs. 13-14.

<sup>31</sup> Este Real Decreto desarrollaba determinadas disposiciones de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, sobre beneficios fiscales aplicables al Año Santo Compostelano 1993.

finitiva y clara delimitación del trazado del Camino bajo la vigencia del citado Decreto 2224/1962<sup>32</sup>.

Ya bajo la Constitución de 1978, y por razones competenciales, se planteó la necesidad de coordinar las actuaciones del Estado con las de las Comunidades Autónomas que atravesaba el Camino de Santiago, y el único medio para ello era la vía convencional. La iniciativa, sin embargo, se produjo originalmente en el seno de la misma Administración del Estado en la forma de un Convenio interministerial<sup>33</sup>. En efecto, el 8 de abril de 1987 se firmaba un Convenio para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago por los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, Cultura y Transportes, Turismo y Comunicaciones y con un plazo de duración inicial de cuatro años. Se preveía en dicho Convenio la creación de un Consejo Coordinador y de una Comisión Técnica de expertos así como se señalaban una serie de actuaciones a realizar dirigidas, fundamentalmente, a la ordenación, recuperación y restauración del Camino. El Convenio quedaba, en todo caso, abierto a la adhesión de las Comunidades Autónomas implicadas; y así por Acta de Adhesión de 22 de octubre de 1987 las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla y León, Galicia, La Rioja y Navarra pasaban a formar parte de dicho Convenio, integrándose en su Consejo Coordinador. Más tarde, y en el marco del Convenio de 1987, el 28 de enero de 1989 se suscribía un Acuerdo de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Galicia, La Rioja, Navarra y Asturias (que se incorpora poco después) con la Secretaría General de Turismo del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones cuyo ámbito específico era el de la actuación turística.

Hay acuerdo general en estimar que estos primeros intentos coordinadores fracasaron por falta de una adecuada organización y de un decidido apoyo financiero<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. RAPOSO ARCEO J., MUIÑO FIDALGO, L., *La protección jurídica del Camino de Santiago*, en Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago, cit., págs. 32 y ss. Como inconvenientes a la delimitación del Camino los autores señalan los siguientes: tramos invadidos por explotaciones agrícolas y ganaderas, asentamientos poblacionales situados en los límites del Camino, existencia de carreteras trazadas sobre el primitivo recorrido del Camino y existencia de explotaciones mineras, piscícolas, hidráulicas y forestales determinantes de un notorio impacto ambiental.

<sup>33</sup> LÓPEZ RAMÓN ha advertido oportunamente que «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». *La protección jurídica del Camino de Santiago en Aragón*, en Revista Galega de Administración Pública, 3, 1993, pág. 157.

<sup>34</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., cit. pág. 158. BERMEJO LÓPEZ, B., *El Camino de Santiago como bien de interés cultural*, cit., págs. 78, 354.

El segundo intento coordinador tomó ya la forma de Convenio inter-autonómico, sin la participación del Estado. Con vistas a la celebración del Año Santo Jacobeo de 1993 las Comunidades Autónomas de la ruta francesa (Aragón, Castilla y León, Galicia, La Rioja y Navarra) suscribían el 15 de marzo de 1991 un Convenio cooperación para la recuperación y revitalización del Camino por el que se comprometían a elaborar, en el ámbito de sus competencias, un programa de actuaciones. Se establecía un plazo de vigencia de cinco años y se creaba una Comunidad de Trabajo con sede en Santiago de Compostela. Aunque algunas Comunidades Autónomas elaboraron programas de actuación, no puede decirse que la vía convencional, en lo referente a la coordinación, haya dado los frutos que de ella se esperaban<sup>35</sup>. En todo caso es curioso observar que en la misma fecha de la firma del Convenio, las mismas Comunidades Autónomas adoptasen un Acuerdo de petición al Gobierno de la Nación de creación de un Consejo Jacobeo y de tramitación de una Ley de beneficios fiscales y emisión de deuda pública a cargo del Estado para la realización de sus respectivos programas sobre el Camino. La creación del Consejo Jacobeo se llevó a cabo por Real Decreto 1530/1991, de 18 de octubre, en el que se le define 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» (artículo 1º). La composición establecida en el citado Real Decreto era la de seis representantes del Estado y nueve de las Comunidades Autónomas (a las Comunidades Autónomas de la ruta francesa se añadían las del País Vasco, Cantabria y Asturias) y sus funciones se describían como de estudio y propuesta de las «acciones de protección y recuperación del Camino de Santiago, su promoción y difusión cultural, la conservación y restauración del patrimonio histórico-artístico, la ordenación y promoción turística, y la asistencia al peregrino» (artículo 3º)<sup>36</sup>. Actualmente el Consejo Jacobeo se rige por el Real Decreto 1095/1997, de 4 de julio, que ha aumentado la representación estatal en el mismo (diez representantes) respecto de la de las Comunidades Autónomas (nueve representantes).

Ya se ha señalado que todos estos intentos de coordinación no han dado hasta el momento los resultados apetecidos. Las Comunidades Autónomas, por otro lado, han tendido a ejercer directamente sus competencias en el tema del Camino a través de los más variados instrumentos jurídicos. Es por ello forzoso hacer ahora referencia, aunque de manera general, al Ordenamiento autonómico en la materia, con una especial

<sup>35</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., cit., pág. 159.

<sup>36</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., cit., págs. 156 y 160, ha reclamado para el Consejo Jacobeo el reconocimiento de funciones resolutorias en el marco de las eventuales competencias estatales sobre el Camino.

atención al de la Comunidad Autónoma de Galicia, donde la regulación jurídica del Camino, como ya he tenido ocasión de indicar, se ha realizado al mayor nivel normativo.

La normativa autonómica, con distinto grado normativo, se ha venido refiriendo, fundamentalmente, a la regulación de la delimitación y señalización de las distintas rutas jacobeanas, a su ordenación, protección y utilización, así como a la creación de distintos órganos administrativos para la recuperación y revitalización del Camino. No es posible, naturalmente, traer aquí toda esta normativa y me limitaré a citar, como ejemplo, la más significativa con la intención de mostrar el creciente interés que las Comunidades Autónomas por las que discurren las rutas jacobeanas han venido demostrando por esta temática<sup>37</sup>:

■ Aragón: Decreto 96/1988, de 24 de mayo, de creación de la Comisión Técnica de Coordinación para la Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago, cuyas funciones se enmarcan en los objetivos que se proponía el citado Convenio de 1987. La identificación y delimitación física de la ruta y del entorno afectado se llevó a cabo por Resolución de 26 de abril de 1993 de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Educación de la Diputación General de Aragón. Debe resaltarse que la delimitación del entorno se define por una banda de terreno de 30 metros de anchura a cada uno de los lados del Camino, excepto en los núcleos de población, en los cuales, además, se afecta, fundamentalmente, el casco urbano medieval, conforme a la descripción y documentación gráfica contenida en los Anexos a dicha Resolución.

■ Navarra: La Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para la Protección y Uso del Territorio incluye al Camino de Santiago dentro de la categoría del suelo no urbanizable denominada suelo de afecciones específicas (artículo 5º-6, letra g). Su régimen de protección se remite al previsto en esta misma Ley para los caminos públicos, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 (artículo 30-2º). La Disposición Adicional Tercera de la Ley Foral ordenaba al Gobierno de Navarra la aprobación en el plazo de un año, mediante Decreto Foral, de la delimitación gráfica del Camino. El Decreto Foral 107/1988, de 8 de abril, llevó a cabo una delimitación provisional y reguló, también

---

<sup>37</sup> Utilizo fundamentalmente la recopilación normativa realizada por CORRIENTE CÓRDOBA, *Protección jurídica del Camino de Santiago*, cit., págs. 261 y ss. También la citada por BERMEJO LÓPEZ, B., *El Camino de Santiago como bien de interés cultural*, cit., págs. 79 y ss. y por GRANADO HIJELMO-FERNÁNDEZ DE LA PRADILLA, *La Rioja y el Camino de Santiago. Estudio histórico y jurídico*. Xunta de Galicia, s. f., págs. 109 y ss.

provisionalmente, el régimen de protección del Camino a su paso por Navarra. Sometida a exposición pública dicha delimitación provisional y resueltas las alegaciones presentadas, el Decreto Foral 290/1988, de 14 de diciembre, procedió a la delimitación definitiva y a la regulación del régimen de protección. Según dicha regulación el Camino queda constituido por una franja de tres metros de ancho, una zona de servidumbre de igual anchura y una franja de protección del entorno de treinta metros<sup>38</sup>.

■ La Rioja: El Decreto 20/1988, de 20 de mayo, crea una Comisión para la Recuperación y revitalización del Camino de Santiago con funciones de planificación, promoción y coordinación de las distintas actuaciones sobre el Camino. Pero quizás lo más destacable sea el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN) de 28 de junio de 1988 en el que, por primera vez, se aborda la recuperación y regulación del Camino<sup>39</sup>. El Camino viene expresamente mencionado en la Normativa General del Plan (artículo 32º-2, incluido en la Sección VII referida a la «protección de los Yacimientos de Interés Científico y de la Construcción de Interés Histórico-Cultural») y se establece una delimitación preliminar del mismo con una banda de protección de 250 metros de ancho (Anexo al Plan nº 63, HA-1).

■ Castilla y León: también aquí se creaba por Decreto 286/1987, de 10 de diciembre, una Comisión para la Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago, cuya composición fue varias veces modificada con posterioridad<sup>40</sup>. Habrá que esperar a la Resolución de la Consejería de Cultura y Turismo de 18 de marzo de 1993 para la incoación del expediente de delimitación del «Camino francés». En di-

---

<sup>38</sup> Cfr. RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M<sup>a</sup>, *El Camino de Santiago en Navarra: notas jurídicas*, en Revista Jurídica de Navarra, 15, 1993, págs. 257 y ss., en concreto, págs. 259-261, con una descripción general de la normativa aplicable. Puede reseñarse igualmente, en aplicación del acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de enero de 1988, la aprobación en julio de ese mismo año de un detallado Programa de Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago. Con el fin de delimitar de forma más precisa el ámbito territorial del Camino se dictó posteriormente la Orden Foral 107/1993, de 23 de abril. Vid. ambos textos en CORRIENTE CÓRDOBA, *Protección jurídica*, cit., págs. 323 y ss. y 413 y ss.

<sup>39</sup> Cfr. GRANADO HIJELMO, I., *La Rioja y el Camino de Santiago: estructuras jacobeanas del sistema riojano*, en Revista Galega de Administración Pública, 2, 1992, págs. 151 y ss., en concreto págs. 216 y ss. GRANADO HIJELMO-FERNÁNDEZ DE LA PRADILLA, *La Rioja y el Camino de Santiago*, cit., págs. 73-81 y 178-204. El texto del Plan en CORRIENTE CÓRDOBA, cit., págs. 436 y ss.

<sup>40</sup> Decretos 71/1988, de 20 de abril, 32/1996, de 15 de febrero y 108/1997, de 15 de mayo.

cha Resolución se incluía como Anexo I una relación de términos municipales y núcleos urbanos de las provincias de Burgos, Palencia y León por los que transcurre el Camino de Santiago y como Anexo II una documentación gráfica del trazado del mismo. Se establecía, además, que la delimitación del Camino vendría definida por una banda de 100 metros a cada lado de los distintos itinerarios rurales, ampliándose o reduciéndose conforme a la documentación gráfica anexa; en los itinerarios urbanos la delimitación era la incluida en dicha documentación gráfica. La delimitación definitiva se ha llevado a cabo, recientemente, por Decreto 324/1999, de 23 de diciembre.

■ País Vasco: La Orden de la Consejería de Cultura de 15 de junio de 1993 determinaba la incoación del expediente de identificación y delimitación de la ruta jacobea, la cual venía descrita en el Anexo I con base en dos itinerarios (Camino de Costa y Camino Interior). La Orden incluía una relación de lugares y elementos vinculados al Camino de Santiago en el Anexo II y una descripción gráfica en el Anexo III. Se disponía, además, que el Camino de Santiago a su paso por Euskadi quedaría integrado por la ruta descrita en los citados Anexos y una franja de 30 metros de anchura a cada uno de los lados del mismo, excepto en los núcleos de población, en los cuales el casco urbano medieval se vería afectado en los términos fijados o que se fijasen en la tramitación del expediente<sup>41</sup>. La delimitación definitiva acaba de ser aprobada por Decreto 14/2000, de 25 de enero.

■ Cantabria: la Orden de 8 de mayo de 1991 creó también una Comisión para la Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago; Orden que fue derogada por la 36/1997, de 28 de junio, de creación de la Comisión Regional del Camino de Santiago.

■ Asturias: el Decreto 3/1996, de 8 de febrero, crea la Comisión para la Identificación, Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago y el Decreto 83/1997, de 30 de diciembre, la Comisión Jacobea del Principado de Asturias, como órgano consultivo en la materia. Por su parte la Resolución de 6 de abril de 1994 (complementada por la de 26 de noviembre de 1997) acuerda incoar expediente de delimitación de la zona afectada por el Conjunto Histórico del Camino de Santiago, en el que se distinguen también una ruta del interior y una ruta de la costa. El Anexo I de la Resolución contiene una lista de los Concejos y núcleos de población por los que discurre el Camino y el

<sup>41</sup> Debe observarse que el artículo 14º de la normativa del régimen de protección del Camino (vid. CORRIENTE CÓRDOBA, cit., págs. 504 y ss.) definía dos zonas de protección: una zona de servidumbre de 3 metros de anchura y una zona de afección de 30 metros.

Anexo II describe el trazado de las rutas a través de una representación gráfica. La delimitación del entorno del Camino se define por una banda de 100 metros a cada lado de los distintos itinerarios rurales; en los itinerarios urbanos la delimitación de dicho entorno afectará únicamente a las parcelas colindantes con el mismo.

■ Galicia: las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de las cuatro provincias gallegas publicadas por Resolución de la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de 10 de enero de 1990, habían ya previsto la «delimitación pormenorizada del Camino de Santiago»; poco después las Normas publicadas por Resolución de 14 de mayo de 1991 disponían que «hasta la aprobación del planeamiento específico para la protección del Camino de Santiago, el trazado del mismo 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 100 metros». Al igual que en las Normas de 1990 se incluía una lista de los municipios afectados. La Resolución de la Dirección General del Patrimonio Histórico y Documental de 12 de noviembre de 1992 concretó y definió la delimitación del Camino de Santiago (Camino Francés); en dicha Resolución se contiene una descripción del trazado del Camino en los doce municipios afectados así como una representación gráfica del mismo. Pero lo que aquí ha de reseñarse sobre todo es que la Comunidad Autónoma de Galicia ha aprobado, como ya sabemos, una Ley específica, la 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los Caminos de Santiago, a la que me referiré inmediatamente<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Como normativa referente a nuestra temática puede citarse también el Real Decreto 260/1991, de 1 de marzo, de creación del Real Patronato de la Ciudad de Santiago de Compostela en donde se preveía la constitución de un Consorcio al amparo del art. 87 de la Ley Básica de Régimen Local de 1985, cuyos Estatutos fueron publicados por Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Relaciones Institucionales de 13 de abril de 1992. Con vistas a la celebración del Año Santo de 1993, el Decreto 23/1991, de 1 de febrero, creó el cargo de Comisario Jacobeo de Galicia como órgano de propuesta y coordinación de actividades para la potenciación del Camino. El Decreto 169/1994, de 2 de junio, (modificado más tarde por Decreto 325/1996, de 26 de julio) dio existencia oficial al Comité Internacional de Expertos del Camino de Santiago.



#### 4. La problemática de la naturaleza jurídica del Camino. Una cuestión previa: el tema de la delimitación del Camino. La doble dimensión del Camino: su carácter demanial y su valor cultural

Hemos podido comprobar como una gran parte de la normativa antes citada se ha preocupado por regular el procedimiento de delimitación del Camino; operación previa y necesaria para hacer posible, a continuación, la aplicación al mismo de las distintas técnicas de protección.

En tema de delimitación del Camino ha de tenerse en cuenta que la Ley gallega 3/1996, de 10 de mayo, de Protección de los Caminos de Santiago (en adelante LPCS) ha distinguido entre una ruta principal o «Camino francés» y otras rutas, que quedan fuera de muchas de sus disposiciones, y a las que enumera con los nombres de «Camino portugués», «Ruta de la Plata», «Camino del Norte», «Camino de Fisterra», «Camino Inglés» y «Ruta del Mar de Arousa y Ulla» (artículo 1-3º y 4º). En todo caso, todas las rutas jacobeanas se ven sometidas al mismo procedimiento de delimitación previsto en el artículo 5 de la Ley.

Quizás sería oportuno advertir que la delimitación se refiere, simplemente, a la identificación física del trazado histórico del Camino sin que ello conlleve una declaración sobre la situación jurídica concreta de los distintos tramos. La operación de delimitación no tiene, por consiguiente, como consecuencia automática la conversión de los tramos que se encuentren en manos privadas en bienes demaniales, a pesar de la declaración general de la demanialidad del Camino contenida en la misma Ley (artículo 2-1º). Si como ha dicho F. López Ramón el Camino se identifica como un concepto jurídico indeterminado, ello quiere decir, todo lo más, que la delimitación de su trazado ha de realizarse, necesariamente, con base en criterios históricos documentados (de «rutas históricas reconocidas documentalmente» habla el artículo 1-2º LPCS). Pero a través de la delimitación no se está llevando a cabo modificación alguna del derecho de propiedad sobre tramos concretos. La LPCS quiere, sí, que la vía jacobea tenga naturaleza demanial y por ello asigna a su delimitación el efecto de llevar implícita la declaración de interés social y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos a los fines de expropiación forzosa, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres (artículo 5-5º)<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Nótese, por cierto, la utilización por la LPCS del interés social, y no de la utilidad pública, como *causa expropriandi* en el caso del Camino de Santiago. La Ley ha entendido así que no estamos aquí ante exigencias del funcionamiento de las Administraciones públicas, sino, mucho más correctamente, ante un interés prevalente al de los propietarios individuales. En el mismo sentido, ALONSO GARCÍA J, cit., pág. 139. En

En todo caso es necesario subrayar ya la doble dimensión del Camino como espacio físico con vocación demanial y, sobre todo, como hecho cultural al que aquel sirve de soporte. Un soporte que se quiere, pues, de dominio público tal como declara la LPCS (artículo 2-1º) en la forma de vía de uso público o, quizás más exactamente, en la forma de camino público con unas características y limitaciones especiales<sup>44</sup>.

Por exigencias del principio de la reserva legal en la materia, establecido constitucionalmente, y dentro de la libertad de configuración reconocida al legislador por nuestro Tribunal Constitucional<sup>45</sup>, es la propia LPCS la que efectúa la declaración de demanialidad del trazado autonómico de la ruta jacobea; declaración cuyos efectos prácticos han de producirse, de hecho, sobre los tramos que, estando todavía en manos privadas, se vayan recuperando en los términos que ya nos son conocidos (artículo 2-3º de la LPCS en relación con el 5-5º), ya que es lo cierto que el resto discurre por caminos cuya naturaleza demanial no ha sido puesta en cuestión (artículos 339-1º CC, 3-1º RBEL, etc.).

La LPCS (artículo 2-2º) extiende la naturaleza demanial del Camino exclusivamente a los terrenos que ocupa y a sus elementos funcionales<sup>46</sup>, con lo que quedan excluidas de tal naturaleza sus zonas de influencia<sup>47</sup>. Su utilización viene igualmente fijada por la Ley como sendero peatonal, como vía ecuestre y como vía para vehículos sin motor, advirtiéndose, con todo, que dicha utilización en ningún caso podrá suponer un peligro de destrucción o deterioro ni realizarse de forma incompatible con los valores que encierra (artículo 9-1º). En lo que respecta a la titularidad pública de los distintos tramos del Camino lo normal es que nos encontremos ante supuestos distintos; una veces serán vías locales, otras, vías autonómicas, estas últimas fruto, en gran parte, de los tramos del Camino histórico que, de conformidad con el artículo 2-3º LPCS, se vayan recuperando de manos privadas<sup>48</sup>. En todo caso lo que parece claro es que, en virtud de la citada declaración general de demanialidad, la titularidad privada de tramos del Camino aparece

---

general, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA-TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 7ª edición, Civitas, Madrid, 2000, págs. 233-234.

<sup>44</sup> Cfr. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>a</sup>, *El Camino de Santiago en Navarra*, cit., pág. 262. ALONSO GARCÍA, J., *La protección*, cit., pág. 97. BERMEJO LÓPEZ, B., *El Camino de Santiago*, cit., pág. 51.

<sup>45</sup> Vid. las STC 227/1988, de 29 de noviembre, y 149/1991, de 4 de julio.

<sup>46</sup> Los elementos funcionales son los descritos en el artículo 9-2º LPCS.

<sup>47</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., cit. pág. 151.

<sup>48</sup> Vid. ALONSO GARCÍA, J., cit., pág. 101, que habla en este sentido de un bien de titularidad compartida. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>a</sup>, cit., pág. 261 se refiere también a la titularidad municipal y autonómica.

en la Ley como una situación jurídica provisional hasta tanto la vía expropiatoria no unifique su naturaleza. Mientras esto no se produzca se constituye sobre los tramos todavía no recuperados una servidumbre pública para el paso del Camino sobre propiedad privada de una anchura de tres metros (artículo 2-3°).

Estas consideraciones nos llevan también a afirmar la inaplicabilidad en nuestro caso del supuesto de las desafectaciones presuntas. Con independencia de la desaparición de tal tipo de desafectaciones en el vigente Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) de 13 de junio de 1986, lo cierto es que de la misma LPCS se deduce claramente que la declaración de demanialidad se refiere exclusivamente a los tramos del Camino que se hallen en manos públicas, a los que, por consiguiente, es aplicable el correspondiente procedimiento de deslinde (artículos 5-2° y 7). Esta declaración no se extiende, como ya se ha observado, a los tramos del Camino que se encuentran en manos privadas, a los que la Ley impone, según acabamos de ver, una servidumbre pública mientras no se recuperen para el demanio a través de la expropiación.

En su doble dimensión el Camino de Santiago es –como se afirma en el artículo 4 LPCS– un «bien de dominio público cultural». Lo que quiere decir que la naturaleza demanial está al servicio de esa otra naturaleza que convierte al Camino de Santiago en un bien cultural, en el sentido bien conocido por nuestra legislación y nuestra doctrina. Es, precisamente, esta naturaleza superpuesta de bien cultural la que explica las técnicas de protección que al Camino se le aplican.

En cualquier caso la distinción entre la cosa como elemento material de intereses de naturaleza patrimonial y como elemento de intereses de naturaleza inmaterial y pública de la que nos hablaba M. S. Giannini en su conocido trabajo<sup>49</sup> está llamada a desaparecer en el caso concreto del Camino pues, como ya sabemos, lo que aquí se pretende es una identificación última entre su consideración como bien de dominio público y su caracterización como bien cultural en sentido amplio. Si en el plano conceptual siempre se podrá distinguir el aspecto demanial del cultural, una vez recuperados los tramos privados del Camino, su régimen jurídico será, naturalmente, el mismo en todos los supuestos. En este sentido la propia legislación autonómica sobre el patrimonio cultural aplica, expresamente, a los bienes culturales declarados y catalogados propiedad de la Comunidad Autónoma o de las Entidades locales (como está llamado a ser el caso de las rutas jacobeanas) las características propias de los bienes demaniales (así los artículos 30-1° de la Ley gallega

<sup>49</sup> *I beni culturali*, en Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1976, págs. 3 y ss.; en especial págs. 23-26.

8/1995, de 30 de octubre, 28-1º de la Ley catalana 9/1993, de 30 de septiembre, o 27 de la Ley vasca 7/1990, de 3 de julio)<sup>50</sup>. El régimen de dominio público aparece así como el régimen jurídico de base a partir del cual se monta el correspondiente a la categoría en la que se ha visto incluido en cada caso el Camino como bien cultural.

La incidencia de la competencia autonómica en nuestro tema ha traído como consecuencia el que el Camino se haya visto incluido en las más diversas categorías de bien cultural. En todo caso, habría que partir de su primigenia consideración como «Conjunto Histórico-Artístico» en el citado Decreto 2224/1962 en la medida en que ha sido salvada por la Disposición Adicional Primera de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE)<sup>51</sup>. No se trata aquí, por supuesto, de proceder a una interpretación del contenido de dicha categoría ni de analizar su idoneidad para describir el bien cultural constituido por la ruta jacobea sino, más simplemente, poner de manifiesto el hecho de la convivencia de la declaración estatal con las categorías adjudicadas al Camino por las distintas legislaciones autonómicas, lo cual plantea, como enseguida veremos, la problemática de su mutua compatibilidad. En el caso concreto de Galicia la LPCS ha incluido al Camino en la categoría de «territorio histórico» (artículo 4), prevista en la Ley autonómica 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural (artículos 8-3º y 4º,d, y 48-1º LPCGa). La doctrina que se ha ocupado de este tema no ha dejado de proponer, por su parte, la adopción de alguna categoría específica que se adaptaría mejor a la naturaleza del Camino; en este sentido se ha hablado, por ejemplo, de «bien cultural de conjunto», de «bien cultural ambiental», de «macro conjunto o conjunto-itinerario», de «ruta histórico-artística o ruta cultural», etc.<sup>52</sup>. Lo cierto es que el tratamiento diferenciado del Camino en cuanto bien de interés cultural, con asignación de las más variadas categorías por parte de la legislación de las Comunidades Autónomas por las que este discurre, está exigiendo una imprescindible colaboración entre ellas si no se quieren crear situaciones de tratamiento desigual y perder de vista la unidad del conjunto. Sin poner en entredicho las competencias autonómicas en este campo, sobre cuyo alcance volveré inmediatamente, no parece discutible que haya de reforzarse el protagonismo de los órganos de colaboración, tales como

---

<sup>50</sup> Nótese que mientras las Leyes vasca y catalana se refieren sólo a la imprescriptibilidad y la inalienabilidad, la Ley gallega alude expresamente también a la inembargabilidad.

<sup>51</sup> En el mismo sentido la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia.

<sup>52</sup> Cfr., entre otros, BERMEJO LÓPEZ, B., cit., págs. 116 y ss., 204. ALONSO GARCÍA J., cit., pág. 96. GARCÍA FERNÁNDEZ J., cit., pág. 61.

el Consejo del Patrimonio Histórico (previsto en el artículo 3 de la LPHE de 1985) y, sobre todo, de manera más específica, el Consejo Jacobeo<sup>53</sup>. Particularmente útil y oportuna sería la utilización de la vía de los Convenios y la constitución de un Consorcio con presencia de las Comunidades Autónomas y de los Entes locales concernidos. La propia LPCS no ha dejado, por su parte, de prever la utilización de estas posibilidades (artículo 27-2º).

##### 5. La cuestión competencial. La concepción unitaria del Camino y el alcance de la competencia estatal. Los argumentos: carácter supracomunitario, artículo 149.1.1º de la Constitución y reconocimiento internacional

Hemos tenido ocasión de comprobar como las Comunidades Autónomas, y singularmente la de Galicia a través de una Ley específica, han ejercido su competencia sobre los distintos tramos del Camino de Santiago que discurren por sus territorios; ejercicio competencial que vendría fundamentado en expresas disposiciones constitucionales (artículo 148-1-16º de la Constitución) y estatutarias (así, por ejemplo, artículo 27-18º y 19º del Estatuto gallego) y que ha encontrado definitivo refrendo en la STC 17/1991, de 31 de enero.

No es el momento, claro está, de llevar a cabo un detenido análisis de la distribución de competencias en materia de cultura, y más concretamente en materia de patrimonio histórico-artístico, pero sí puede ser interesante el intentar obtener alguna conclusión del hecho de que el Camino, como bien cultural, aparece también como un todo, o si se quiere como un bien cultural unitario, y desde la perspectiva de esa unidad merece también alguna reflexión jurídica.

Parece evidente que la concepción unitaria del Camino nos lleva de rechamente a plantearnos el papel competencial que el Estado puede jugar con relación al mismo. Se trataría, en definitiva, de indagar cual podría ser el fundamento de la competencia estatal en este supuesto concreto a partir de la competencia sobre el patrimonio histórico-artístico, tal como ha quedado establecida en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional. En este sentido tres serían, a mi modo de ver, los argumentos que podrían aducirse para fundamentar la existencia de una competencia del Estado sobre el Camino.

---

<sup>53</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., cit., págs. 156, 160-161 ha propuesto la atribución al Consejo Jacobeo de algunas funciones ejecutivas de la Legislación estatal del Patrimonio Histórico.

El primer argumento se derivaría del propio carácter supracomunitario del Camino. Es evidente que la ruta jacobea es insusceptible de ser abordada, como tal, desde la óptica de una única Comunidad Autónoma, pero tampoco, dado su indudable carácter unitario, como una simple suma de tramos autonómicos, sin relación alguna entre sí<sup>54</sup>. Este carácter unitario o supracomunitario, es el que, precisamente, quiere subrayar la Disposición Adicional Primera de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 al mantener, con independencia de las distintas declaraciones autonómicas, su consideración global de Bien de Interés Cultural, siguiendo la línea establecida por el viejo Decreto 2224/1962<sup>55</sup>.

La citada STC 17/1991, de 31 de enero, al delimitar la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural común, advirtió, recordando jurisprudencia anterior (STC 49/1984, de 5 de abril), que al Estado ha de preservársele todo aquello que precise de tratamientos generales o cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias. Así se comprende que esta misma Sentencia al identificar la competencia estatal en la materia con la defensa del patrimonio cultural contra la exportación y la expoliación, subrayase, acto seguido, que las competencias autonómicas pueden verse limitadas por «la eventual afectación de intereses generales» (FJ 3º). He aquí, por tanto, una expresa alusión al criterio del interés general como determinante de la competencia estatal; criterio que, como parece claro, conecta de forma directa con el carácter unitario del Camino<sup>56</sup>. Es, precisamente, este criterio del interés general el que permitió a la STC 17/1991 determinar el alcance del concepto de defensa contra la expoliación, base constitucional de la competencia estatal (artículo 149-1- 28º CE), con el que se quiere definir «un plus de protección» respecto de los bienes culturales; esto es, una protección estatal adicional respecto de la dispensada por las distintas regulaciones autonómicas, con las que aparece así perfectamente compatible. Protección estatal adicional de unos bienes dotados de características especiales que se traduce, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, en «un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien, según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados» (FJ 7º).

<sup>54</sup> Al carácter supracomunitario del Camino aluden LÓPEZ RAMÓN, F., cit., pág. 156. ALONSO GARCÍA, J., cit., pág. 46-47. RODRÍGUEZ-ARANA, J., cit., pág. 93.

<sup>55</sup> Cfr. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>a</sup>, cit., pág. 262.

<sup>56</sup> Cfr. las consideraciones de carácter general que hace ALEGRE ÁVILA, J. M., cit., págs. 645 y ss.

El principio constitucional de la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149-1-1º de la Constitución) podría constituir también un segundo argumento de apoyo a la competencia estatal en nuestro tema. Se trataría de afirmar, con base en la citada norma constitucional, la existencia de una competencia del Estado para establecer un «mínimo común denominador» en lo que al sistema de protección y tutela del Camino se refiere<sup>57</sup>.

El carácter unitario del Camino –y ello podría valer como tercer argumento– viene también reconocido, como hemos tenido ya ocasión de comprobar, en el nivel internacional. Recordemos, en efecto, su consideración global como patrimonio universal o como itinerario cultural europeo. Este reconocimiento internacional del Camino como bien cultural unitario se impondría, naturalmente, al Estado español, el cual, en el ámbito interno, no podría, pues, dejar de considerarlo en su globalidad si ha de cumplir las Convenciones, Resoluciones y Recomendaciones a las que ya se ha aludido<sup>58</sup>. En virtud, por tanto, de su propia responsabilidad internacional, el Estado español, con independencia de las regulaciones autonómicas, también se vería obligado a considerar al Camino de Santiago como un bien cultural unitario sobre el que debe ejercer las competencias de tutela y protección que les sean propias en los términos que han quedado expuestos.

En definitiva, no creo que exista, pues, obstáculo técnico alguno para que el Estado pueda abordar, en el marco descrito y con independencia de las importantes competencias de las Comunidades Autónomas, la regulación del Camino de Santiago en cuanto bien cultural de carácter supracomunitario. Se trataría así de establecer el «mínimo común denominador» de su régimen jurídico compatible con el establecido en las diferentes regulaciones autonómicas. En este sentido, la legislación estatal podría, como, por lo demás, ya lo ha hecho, considerarlo en su conjunto como un Bien de Interés Cultural e incluirlo en alguna de las categorías que al efecto estableciese<sup>59</sup>. En dicha declaración, y dado el

---

<sup>57</sup> ALONSO IBAÑEZ, M<sup>a</sup> del R., *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*. Universidad de Oviedo-Civitas. Madrid, 1992, pág. 94.

<sup>58</sup> Vid. la Disposición Adicional Séptima de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 en lo que se refiere a la vinculación de las Administraciones públicas a los acuerdos, resoluciones y recomendaciones de los Organismos internacionales.

<sup>59</sup> Es muy oportuna en este sentido la propuesta que ha hecho L. MARTIN REBOLLO de aplicar en este campo una solución parecida a la de la Ley de Espacios Protegidos, atribuyendo al Estado –previo acuerdo favorable, si se quiere, de la Comunidad Autónoma– la declaración de los bienes de interés cultural, si bien reservando tal categoría a aquellos verdaderos «tesoros» artísticos o históricos (y aquí podría incluirse al Camino) en el sentido de las versiones francesa e inglesa del artículo 36 del Tratado de la Comunidad Europea. *Cultura y Derecho (Perspectiva europea y perspectiva actual)*.

carácter supracomunitario del Camino, el Estado podría igualmente limitarse a establecer un sistema de protección de mínimos que se complementaría con el establecido por las distintas Comunidades Autónomas sobre los tramos que atravesasen sus territorios.

En todo caso parece evidente que el significado supracomunitario del Camino está exigiendo, por ello mismo, una imprescindible colaboración entre el Estado y las correspondientes Comunidades Autónomas. La creación de órganos de coordinación es aquí una evidente necesidad y una clara exigencia de la eficacia. La doctrina no ha dejado de apoyar, en este sentido, el reforzamiento del citado Consejo Jacobeo para una actuación coordinada del Estado y las Comunidades Autónomas sobre el conjunto del Camino de Santiago<sup>60</sup>.

No debe olvidarse, por último, que el Camino es también lugar de encuentro en el ejercicio de una pluralidad de títulos competenciales que pueden afectar, desde distintos ámbitos sectoriales, las competencias directas sobre el Camino, con las que forzosamente han de coordinarse en aras a su mejor protección. Me refiero a títulos competenciales como el de ordenación del territorio y urbanismo, el de medio ambiente, el de carreteras o el del turismo llamados a incidir en su ejercicio en el ámbito del Camino<sup>61</sup>. Incidencia que normalmente será de naturaleza protectora como se verá a continuación.

## 6. Una referencia a las técnicas de protección

### *A. La protección a partir de la legislación específica sobre el Camino: las zonas laterales de protección*

La legislación autonómica específica reguladora del régimen jurídico del Camino de Santiago, singularmente, por lo que a la legislación gallega se refiere, la ya citada LPCS, arbitra un sistema de zonas de protección laterales al mismo, acompañado por un conjunto de deberes, autorizaciones y prohibiciones con la finalidad de su mantenimiento y defensa. En efecto, la LPCS (artículo 6-1º) dispone que habrán de delimitarse a ambos lados del Camino unas zonas laterales de protección que consistirán en dos franjas de terreno de una anchura mínima de tres

---

*El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. R. Martín Mateo. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 4213.*

<sup>60</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., cit. pág. 156. RODRÍGUEZ-ARANA, J., cit., pág. 93-94. MEILÁN GIL, cit. pág. 25.

<sup>61</sup> Cfr. ALONSO GARCÍA, cit., págs. 58-66. MEILÁN GIL, cit., págs. 21-24. RODRÍGUEZ-ARANA, cit., págs. 87-92.



metros, dentro de las cuales se establecen una serie de limitaciones que la propia Ley enumera. Como norma general (artículo 12) toda actividad en dicha zona requerirá la autorización de la Consejería de Cultura, previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago, órgano consultivo creado expresamente por la LPCS. En todo caso se prohíbe expresamente en las zonas de protección: a) el establecimiento de campamentos y, en general, cualquier tipo de acampada colectiva o individual; b) todo tipo de actividad constructiva, salvo la ejecución de obras de infraestructura; c) las explotaciones propias de las carreteras; d) la tala de arbolado, advirtiéndose que, con autorización expresa de la Consejería de Cultura, podrá permitirse la tala aislada de árboles, con obligación de compensar dicha tala con la plantación inmediata de especies autóctonas (artículo 11-2º).

El artículo 16 de la LPCS establece una segunda zona de protección del Camino a la que denomina zona de protección del entorno consistente, en este caso, en dos franjas de 30 metros de ancho en las que el uso del suelo queda sometido a la autorización de la Consejería de Cultura, previo informe preceptivo del citado Comité Asesor del Camino de Santiago. En cualquier caso, la Ley prohíbe en esta zona: a) todo tipo de publicidad; b) la explotación minera; c) la extracción de grava y arena.

En lo que respecta al Camino propiamente dicho, la LPCS parte, como ya es conocido, de una prohibición general al disponer que en ningún caso su utilización o la de sus elementos funcionales podrá suponer un peligro de destrucción o deterioro ni realizarse de forma incompatible con los valores que encierra. Prohibición general a la que se añade la específica de utilización para el tráfico rodado de vehículos de motor en sus tramos no urbanos, con la única excepción de los supuestos en que el Camino sea vial directo de acceso a fincas y viviendas (artículos 9-1º y 10).

En garantía de todo este sistema de protección del Camino la LPCS (Título IV) otorga a los órganos en cada caso competentes una importante potestad sancionadora, cuyo análisis no es posible realizar ahora so pena de desbordar la extensión prefijada de estas líneas.

*B. El Plan Especial de Protección y Promoción del Camino de Santiago de la Ley gallega 3/1997, de 10 de mayo (LPCS); su relación con los Planes Especiales de Protección de la legislación sobre el patrimonio histórico-artístico*

El artículo 17 de la LPCS establece la obligación de la redacción por parte de la Consejería de Cultura de un Plan Especial de Protección y Promoción del Camino de Santiago. Se trata, pues, de un mandato dirigido directamente a la Administración cultural autonómica que podría, por cierto, hacerse valer a través de la acción popular prevista en la

misma Ley (artículo 19). Este Plan Especial está llamado a constituirse en el instrumento central de protección del Camino donde ha de encontrar acogida la normativa fundamental en esta materia.

En el aspecto procedimental la LPCS dispone que en la tramitación del Plan ha de darse audiencia a todos los Ayuntamientos por los que discurre la ruta jacobea y, antes de ser aprobado por el Gobierno autonómico, ha de venir previamente informado por el ya citado Consejo Asesor del Camino de Santiago.

La existencia de este Plan autonómico especial de protección del Camino en la LPCS ha de plantear inevitablemente el problema de su compatibilidad o, si se quiere, el de su relación con los Planes Especiales de Protección de naturaleza municipal que han sido previstos para los Conjuntos Históricos, los Sitios Históricos y las Zonas Arqueológicas tanto por la legislación estatal (artículo 20 de la LPHE de 1985) como, entre otras, por la propia legislación autonómica gallega (artículos 45-1º y 48-1º de la LPCGa), la cual los refiere también a los «territorios históricos», categoría en la que, como ya nos consta, ha sido incluido el tramo gallego del Camino de Santiago (artículo 4 LPCS).

Lo cierto es que el Plan Especial autonómico aparece como un plan independiente de otras figuras de planeamiento con las que mantiene, en el ámbito específico de la protección del Camino, una clara relación de jerarquía. En efecto, la LPCS (artículo 17-2º) nos recuerda, en este sentido, que la obligatoriedad de este Plan Especial «no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento, cualquiera que sea su naturaleza». Más aún, por disposición expresa de la misma Ley (artículo 18-1º), el planeamiento municipal (y, en su caso, las normas subsidiarias provinciales de planeamiento) deberán incorporar en sus determinaciones y documentos lo dispuesto en el Plan autonómico de protección del Camino.

En definitiva, pues, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, la vinculación al Plan autonómico de protección afecta, por imperativo de la propia LPCS, a los citados Planes Especiales de Protección de carácter municipal previstos en la legislación general, estatal y autonómica, sobre el patrimonio cultural a los que acabo de referirme. Pero, con independencia de esta constatación, lo que también parece cierto es que, como se puede perfectamente comprobar, sobre el Camino inciden una serie de distintos instrumentos de planeamiento (Plan Especial autonómico de la LPCS, Planes Especiales de Protección de carácter municipal de la legislación sobre el patrimonio cultural, Planes urbanísticos), circunstancia que merece alguna reflexión adicional. En este sentido, y con vistas a simplificar la múltiple incidencia planificadora sobre el Camino que se deriva de la LPCS, sería aquí también conveniente plantearse la cuestión del exacto alcance de la obligación municipal de redactar, en todo caso, un Plan Especial de Protección del correspondiente tramo de

la vía jacobea independiente del planeamiento general. La obligación de redactar este específico Plan de Protección me parecería evidente en el supuesto en que la intervención municipal fuese absolutamente necesaria para evitar un deterioro, que podría llegar a ser irreversible sobre determinados tramos del Camino; ante la insuficiencia de las determinaciones del Plan General o, lo que es más frecuente, ante su inexistencia, la obligación impuesta al Municipio por la legislación sobre el patrimonio cultural de redactar un Plan Especial autónomo cobraría todo su sentido, tanto más cuanto que puede no haberse aprobado todavía el Plan autonómico de protección del artículo 17 de la LPCS<sup>62</sup>. Fuera de este supuesto no parece que exista inconveniente técnico alguno para que el contenido legalmente prescrito del Plan Especial de Protección (artículos 20-1º y 2º, 21-3º LPHE y 46 LPCGa) pudiese ser asumido en el propio Plan General<sup>63</sup>; la misma Ley gallega sobre el patrimonio cultural de 1995 (LPCGa) parece abonar esta posibilidad cuando determina que los territorios históricos (y el Camino, como ya sabemos, ha sido incluido en esta categoría) se ordenarán mediante planes especiales de protección «u otro instrumento de planeamiento que cumpla las exigencias establecidas en esta Ley» (artículo 48-1º)<sup>64</sup>. Por último, sería quizás innecesario advertir que más dificultades técnicas tendría el defender la posibilidad de que el citado Plan Especial autonómico del artículo 17 de la LPCS pudiese sustituir completamente al planeamiento municipal sobre el Camino; no parece que ello pueda derivarse del texto mismo de dicho artículo ni de la legislación sobre el patrimonio cultural que claramente se está refiriendo a planes municipales.

Otro aspecto que merece ser resaltado aquí es el de que la obligatoriedad para la planificación municipal de adaptarse al Plan autonómico (artículo 17-2º, segundo párrafo, LPCS) no produce como consecuencia la desaparición de la necesidad de la previa autorización de la Administración autonómica competente en la materia en todas las actividades que afecten a la vía jacobea. Antes bien, el artículo 18-2º LPCS dispone claramente que «el otorgamiento de licencias municipales para activida-

---

<sup>62</sup> Cfr., en este sentido, las reflexiones que hace BARRERO RODRÍGUEZ, *La Ordenación jurídica del patrimonio histórico*, cit., pág. 565.

<sup>63</sup> Cfr. las atinadas reflexiones que, muy recientemente, sobre este punto, y respecto de los Conjuntos Históricos en general, se contienen en el trabajo de T. R. FERNÁNDEZ, *La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos: breve denuncia de los excesos al uso*, en *Urbanismo y Edificación*, 1, 2000, págs. 37 y ss., en concreto pág. 40.

<sup>64</sup> Cfr. en este sentido ALONSO GARCÍA, *La protección jurídica del Camino de Santiago*, cit., pág. 124. Vid. también los artículos 33-2º de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, 32-1º de la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía, 29 de la Ley 10/1998, de 9 de julio, del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

des autorizables que afecten al Camino de Santiago, a sus zonas laterales de protección y a la zona de protección del entorno precisará de la resolución previa de la Consejería de Cultura, previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago. Por tanto, no podrá otorgarse la licencia hasta que la autorización sea notificada al ayuntamiento»<sup>65</sup>. En lo que se refiere, pues, a la vía jacobea se mantiene el tradicional sistema de la doble autorización administrativa; sistema que, por cierto, no tendría porqué extenderse, en mi opinión, a los Conjuntos Históricos, declarados como tales, que pueda atravesar dicha vía (con inclusión de sus zonas de protección), cuando respecto de los mismos se haya aprobado el correspondiente Plan Especial de Protección o también, como ya se ha advertido, cuando el contenido de este último haya sido asumido por el planeamiento general. Todo ello en coherencia con lo establecido, no sólo en la legislación estatal (artículo 20-4º LPHE), sino también en la misma legislación autonómica; en este sentido el artículo 47-2º LPCGa determina de manera general que en los Conjuntos Históricos «una vez aprobado definitivamente el plan especial de protección, los Ayuntamientos serán competentes para autorizar las obras que lo desarrollen, incluidas las de los entornos de los monumentos declarados, debiendo dar cuenta a la Consejería de Cultura de las licencias concedidas en un plazo máximo de diez días...»<sup>66</sup>. En lo que se refiere, en concreto, a los monumentos puede observarse como el sistema de doble autorización administrativa se excluye solo, de acuerdo con la norma citada, respecto del entorno de aquellos que hayan sido declarados de interés cultural y se hallen integrados en un Conjunto Histórico que cuente con Plan Especial de Protección. Por si hubiese alguna duda el artículo 44-5º LPCGa dispuso expresamente que «en caso del entorno de un monumento declarado de interés cultural, integrado en un conjunto histórico que cuente con plan especial de protección, se regirá por lo establecido en el artículo 47.2 de la presente Ley»<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Cfr., en el mismo sentido, en la Comunidad Foral de Navarra, el artículo 5-1º del Decreto Foral 107/1988, de 8 de abril.

<sup>66</sup> Sobre el alcance de la comunicación a la Administración competente en materia de patrimonio cultural, vid. ALEGRE ÁVILA, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, tomo II, cit., pág.161.

<sup>67</sup> Fuera de este supuesto, el régimen general será, respecto de los monumentos, el establecido en el artículo 43 LPCGa en donde se dispone que «en ningún monumento podrá realizarse obra interior, exterior, señalización, instalación o cambio de uso que afecte directamente al inmueble o a cualquiera de sus partes integrantes, pertenencias o a su entorno delimitado, sin autorización expresa de la Consejería de Cultura». Por su parte, el artículo 44-1º de esta misma Ley determina que «el entorno de los monumentos estará constituido por los inmuebles y espacios colindantes inmediatos y, en

En otro orden de cosas, sería, quizás, necesario aludir, por último, y en la medida en que ello afecte también al Camino, a las dudas que, sobre todo a partir de la STC 61/1997, de 20 de marzo, podría suscitar el fundamento competencial de la regulación por el Estado de los citados Planes municipales de Protección de los Conjuntos o Sitios Históricos; regulación que, por cierto, como ha sido ya oportunamente resaltado<sup>68</sup>, no fue puesta en cuestión por ninguna de las Comunidades Autónomas que plantearon un recurso de inconstitucionalidad contra la LPHE de 1985. Sobre el tema general del alcance de la competencia estatal sobre el Camino de Santiago he tenido ya ocasión de pronunciarme hace un momento. En el punto concreto de los Planes municipales de protección podría añadirse ahora que la regulación estatal sobre el Camino, aparte de poder establecer, en los términos ya expuestos, un «mínimo común denominador» en materia de planificación protectora, tendría que hacer posible, en mi opinión, una facultad de requerimiento del Estado frente a aquellos Municipios que perseverasen en una actitud de inactividad planificadora en los supuestos en que la pronta redacción de un Plan Especial de Protección (o, si se quiere, del correspondiente instrumento urbanístico) apareciese, previa información suficiente, como algo ineludible para la conservación del correspondiente tramo de la vía jacobea; desatendido el requerimiento se justificaría la adopción por el Estado de las medidas planificadoras indispensables para la conservación del tramo del Camino afectado<sup>69</sup>. Esta posibilidad sería, por lo demás, perfectamente coherente con la interpretación misma que del concepto de expropiación ha adoptado nuestro Tribunal Constitucional (Sentencia 17/1991) a la hora de describir la competencia del Estado en materia de bienes culturales, extendiendo dicho concepto mucho más allá de su exacto significado gramatical para acabar identificándolo, como ya nos consta, con «un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales» (FJ. 7.º)<sup>70</sup>.

---

casos excepcionales, por los no colindantes o alejados siempre que una alteración de los mismos pueda afectar a los valores propios del bien de que se trate, su contemplación, apreciación o estudio». Sobre el concepto de entorno vid. ALONSO IBAÑEZ, *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo – M. Pons, Madrid, 1994, págs. 77 y ss.

<sup>68</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, *Algunas reflexiones*, cit., pág. 3278

<sup>69</sup> Dado el carácter supracomunitario del Camino sería sin duda defendible que, en este caso y ante una situación de imperiosa necesidad, el requerimiento estatal pudiese ser dirigido directamente a los Municipios.

<sup>70</sup> Sobre esta problemática cfr. la posición de BARRERO RODRÍGUEZ, *Algunas reflexiones*, cit., págs. 3290-3293. Vid. también ALONSO IBAÑEZ, *Normas materiales de ordenación urbanística. A propósito de las remodelaciones urbanas en conjuntos históricos*, en Homenaje al Prof. R. MARTÍN MATEO, tomo III, cit. págs. 3335-3339, que alude al artículo

### C. La protección del Camino a partir de la legislación sectorial

Puede comprobarse perfectamente como ciertos sectores de la legislación sectorial (ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente, turismo) se preocupan también del hecho cultural a los efectos de dispensarle una protección más eficaz. Sin embargo, esta incidencia en el ámbito del patrimonio cultural no ha dejado de plantear algún problema de relación con la misma legislación específica reguladora de los bienes que lo componen. Es conocido como la legislación específica del patrimonio histórico-artístico ha afirmado siempre su pretensión de prevalencia sobre el resto de las legislaciones sectoriales, y más concretamente, sobre la legislación urbanística<sup>71</sup>. Prevalencia que, por lo demás, ha sido ratificada por una constante jurisprudencia de la que suele destacarse, entre otras muchas sentencias, la de 3 de octubre de 1986<sup>72</sup> de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (ponente S. Ortolá Navarro) que la ha fundamentado en la defensa del derecho social a la cultura. Según el Alto Tribunal «las normas urbanísticas y las que regulan la defensa del patrimonio histórico-artístico responden a hipótesis diferentes; ...en caso de conflicto prevalecen las segundas, en función del aludido derecho a la cultura a cuya defensa responden...».

Sin perjuicio que esta prevalencia haya sido consagrada de manera expresa en la legislación estatal del patrimonio histórico-artístico y en la misma Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (art. 9-1ª), en lo que respecta al Camino de Santiago ha quedado perfectamente reconocida en el citado artículo 18 de su Ley reguladora, en cuyo apartado 3º se dispone, por cierto, que en las zonas laterales de protección del Camino no se permitirán nuevas alineaciones ni aumentos de edificabilidad. Prohibición que, de otro lado, habría que interpretar necesariamente a partir de la Disposición Transitoria Tercera de la propia LPCS, de la que puede deducirse que, en definitiva, es el Plan autonómico de Protección del Camino el que ha de determinar en cada caso concreto el alcance de la misma. De esta forma, y en la misma LPCS, se corrige así la excesiva, e indeseable, rigidez que se derivaría de una

---

57 bis introducido por el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, en el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE de 1985, en donde se subraya el carácter subsidiario de la intervención estatal, ya que, según su apartado 5-b, dicha intervención no podrá llevarse a cabo «cuando la Comunidad Autónoma haya adoptado o esté adoptando las medidas de protección previstas en la Ley 16/1985 o en su propia legislación...».

<sup>71</sup> Cfr. Sobre esta temática, PAREJO ALFONSO, L., *Urbanismo y Patrimonio Histórico*, en *Patrimonio Cultural y Derecho*, 2, 1998, págs. 55 y ss.

<sup>72</sup> Ar. 5287. Un detenido análisis de esta jurisprudencia puede verse en ALEGRE ÁVILA, II, cit., págs. 25 y ss. ALONSO GARCÍA, cit., pág. 61.

aplicación aislada y textual de la norma del 18-3º que impediría en muchos casos una indispensable intervención administrativa<sup>73</sup>.

En todo caso, y con independencia de las relaciones entre el Ordenamiento del patrimonio histórico-artístico y el Ordenamiento urbanístico, lo cierto es que, como resaltó hace años García de Enterría<sup>74</sup>, no es posible una política de protección del patrimonio cultural al margen de una política urbanística de conjunto. Debe subrayarse, por ello, la importancia de los instrumentos urbanísticos para una protección integral del Camino. En lo que a la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Galicia se refiere (y ello puede extenderse a la de otras Comunidades Autónomas) la necesidad de protección de los valores culturales está siempre presente en la regulación que de las determinaciones de los distintos tipos de planes lleva a cabo su Ley del Suelo (Ley 1/1997, de 234 de marzo): planes generales de ordenación municipal (artículos 10-d y 14-c), proyectos de ordenación del medio rural (artículo 9-e) y, sobre todo, planes especiales (artículo 26-b y c), que son los llamados, por su propia naturaleza, a incidir de forma directa en la ordenación del Camino<sup>75</sup>. El problema estará aquí, por supuesto, como ya ha quedado apuntado, en la necesidad de una mínima coordinación entre los distintos tipos de planes para que pueda ser posible una ordenación mínimamente homogénea de los tramos de la ruta jacobea. Ya sabemos que esta función de coordinación ha de ser llevada a cabo a través del citado Plan autonómico de Protección y Promoción del Camino de Santiago precisamente por su carácter vinculante para el planeamiento municipal.

El Camino, que también es un paisaje, no es tampoco ajeno al ámbito de la legislación ambiental. También aquí puede volver a hablarse del inevitable solapamiento susceptible de producirse entre aquella legislación y la propia y específica de la ruta jacobea como bien cultural. No pretendo ahora, por supuesto, iniciar una reflexión teórica sobre los posibles criterios de integración de ambas normativas ni analizar hasta qué punto puede ser adecuado atribuir al Camino la consideración de «bien cultural ambiental». Mucho más simplemente, dado el carácter de estas líneas,

---

<sup>73</sup> Cfr., en este sentido, las reflexiones que, aunque referidas a los Planes Especiales de Protección de los Conjuntos Históricos, se contienen en BARRERO RODRÍGUEZ, *La Ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, cit., págs. 573-575, y en T. R. FERNÁNDEZ, *La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos: breve denuncia de los excesos al uso*, cit., págs. 43-45.

<sup>74</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 39, 1983, pág. 588.

<sup>75</sup> Sobre el papel de los planes parciales como instrumento de protección del patrimonio cultural, vid. las interesantes reflexiones de ALONSO IBAÑEZ, M<sup>a</sup> del R., *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., págs. 120-124.

pretendo sólo poner de manifiesto el criterio de relación que con la normativa medioambiental ha utilizado la LPCS. Y este no puede ser más simple en la medida en que su artículo 16-5º dispuso que «para cualquier actuación sobre el Camino de Santiago se tendrá en cuenta lo dispuesto en la legislación de evaluación de impacto ambiental»<sup>76</sup>. Es, pues, a través de esta vía donde la normativa medioambiental se encuentra con la propia del Camino.

Tampoco puede negarse, por último, la estrecha relación que toda aproximación jurídica al tema del Camino de Santiago y su entorno está llamada a tener con la problemática del llamado turismo cultural; problemática que, por su parte, se integra en la más general del acceso a la cultura y, en particular, a los bienes culturales (artículos 2-1º y 13-2º LPHE y 26 LPCGa). Hemos podido ya comprobar como, en este sentido, el Consejo de Europa, en la citada Recomendación 987/1984, no ha dejado de subrayar la necesidad de promoción del turismo cultural a lo largo de los itinerarios europeos de peregrinación. Lo mismo, por cierto, que ha hecho también la legislación autonómica; así, por ejemplo, la Ley gallega 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo, después de establecer en general la necesidad de potenciar el desarrollo del turismo cultural (artículo 73-2º-g), ha dispuesto la elaboración de un Plan de promoción del turismo en el que deben contenerse criterios de actuación específica para la promoción de las diferentes rutas del Camino de Santiago<sup>77</sup>.

## 7. Una alusión final a las técnicas de promoción del Camino

Sin querer extender todavía más el contenido de estas líneas quisiera aludir, por último, de forma muy sucinta, a las técnicas de promoción del Camino con el ánimo de subrayar, simplemente, que, como no podía ser menos, también han de estar presentes en este campo al lado de las técnicas de protección y ordenación. Con ello, por lo demás, lo que se pone de manifiesto no es otra cosa que el cumplimiento del mandato consti-

---

<sup>76</sup> De forma más concreta, y obviamente referido a los tramos gallegos del Camino, la Ley 8/ 1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia, dispuso en su artículo 32-3º que «en la tramitación de todas la evaluaciones de impacto o efecto ambiental, el organismo administrativo competente en materia de medio ambiente solicitará informe de la Consejería de Cultura e incluirá en la declaración ambiental consideraciones y condiciones resultantes de dicho informe».

<sup>77</sup> Cfr., en general, SALGADO CASTRO, *La dimensión turística del patrimonio cultural*, en Régimen jurídico de los recursos turísticos (ed. Tudela Aranda), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999, págs. 319 y ss.



tucional, derivado del artículo 46 CE y dirigido a los poderes públicos, de promover el enriquecimiento de nuestro patrimonio cultural<sup>78</sup>.

En materia de promoción del Camino de Santiago no parece que exista inconveniente alguno en afirmar la aplicabilidad de las medidas de fomento contempladas tanto en la legislación estatal sobre el patrimonio histórico (Título VIII de la Ley 16/1985)<sup>79</sup> como en la legislación autonómica sobre el mismo tema (así, por ejemplo, en el Título VIII en la mencionada Ley 8/1995 sobre el patrimonio cultural de Galicia).

En la tantas veces citada LPCS, la Consejería de Cultura aparece como la protagonista principal en materia de promoción del Camino. En efecto, allí se dispone (artículo 26) que a dicha Consejería corresponde la realización de todo tipo de actividades de promoción cuyo objeto sea el conocimiento y difusión del patrimonio histórico-cultural ligado al Camino de Santiago. A estos efectos se le impone la obligación de elaborar anualmente unas directrices de actuación (artículo 28). En todo caso, la LPCS quiere que toda esta actividad de promoción se lleve a cabo en colaboración y coordinación con los programas de las otras Comunidades Autónomas por las que discurre el Camino mediante la constitución de consorcios y celebración de convenios (artículo 27-1º y 2º); colaboración y coordinación que debe extenderse, naturalmente, al Estado aludido por la Ley con la expresión «otras Administraciones públicas».

Aunque no se trata ahora de enumerar todos los posibles medios de promoción y fomento que pueden incidir sobre el Camino, quisiera, para terminar, referirme a algunos de ellos que pueden tener en este campo una especial significación.

En este sentido destacaría, en primer lugar, la posibilidad, prevista en la LPCS, de que el Gobierno autonómico acuerde la concesión de una serie de beneficios e incentivos a favor de los Ayuntamientos y particulares afectados por la política protectora y de promoción del Camino (artículo 27-2º). De otro lado, se ha creado en la Comunidad Autónoma de Galicia un Registro de Entidades de Promoción del Camino de Santiago (Decreto 224/1994, de 2 de junio) y se ha regulado el procedimiento de declaración de interés para la promoción del Camino de determinadas actividades (Decreto 245/1994, de 23 de junio).

---

<sup>78</sup> ALONSO IBAÑEZ, *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, cit., pág. 381-382 ha resaltado también, en este sentido, el papel del artículo 9-2º de la Constitución.

<sup>79</sup> Sobre las técnicas de fomento contempladas en la Ley 16/1985 he de remitirme necesariamente a los excelentes estudios de BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, cit., págs. 663 y ss.; ALONSO IBAÑEZ, M<sup>a</sup> del R., *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, cit., págs. 381 y ss. y ALEGRE AVILA, J. M., *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, tomo II, cit., págs. 431 y ss.

Otro medio de promoción del Camino que interesa citar ahora sería, en segundo lugar, todo el sistema de inversiones culturales. Aquí entraría, claro está, toda la actividad privada de mecenazgo y patrocinio<sup>80</sup> así como las inversiones directas procedentes de los porcentajes culturales que han de preverse en los presupuestos de la Comunidad Autónoma o en los presupuestos de cada obra pública, financiada total o parcialmente por el Estado o por la Comunidad Autónoma<sup>81</sup>.

Finalmente, también podrían incluirse aquí todos los beneficios fiscales que la legislación estatal ha establecido en materia de patrimonio histórico-artístico y aquellos otros previstos con ocasión de los distintos Años Santos Compostelanos<sup>82</sup>.

Como he dicho, no trato ahora de desarrollar estos extremos y proceder a un detenido análisis de todos los medios de fomento y promoción que afectan al Camino<sup>83</sup>. Simplemente lo que pretendo es reseñar la incidencia, también aquí, de todas estas técnicas de apoyo a la conservación, conocimiento y difusión de ese excepcional patrimonio cultural que es la ruta jacobea.

Sería, con todo, conveniente advertir, antes de terminar, que toda esta acción de apoyo se ha dirigido también al peregrino, que es, en definitiva, el que ha dado y da sentido al Camino. De aquí que el artículo 29 LPCS atribuya a la Consejería de Cultura la competencia sobre: a) el establecimiento, conservación y mantenimiento de toda clase de servicios para la peregrinación; b) el establecimiento de la señalización adecuada del Camino<sup>84</sup>; c) el establecimiento y organización de una red de

---

<sup>80</sup> Cfr. FERNÁNDEZ JUNQUERA, M., *Patrocinio y mecenazgo para el Camino de Santiago*, en Xornadas sobre fiscalidade no Camiño de Santiago, Xunta de Galicia, 1994, págs. 53 y ss. Cfr. la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General (varias veces modificada).

<sup>81</sup> Vid. artículos 68 de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 y 86 de la Ley del Patrimonio Cultural de Galicia de 1995. También la Ley 12/1991, de 14 de noviembre, de trabajos de dotación artística en las obras públicas y Caminos de Santiago de la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>82</sup> Cfr. Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993 (Disposición Adicional Séptima) y Ley 66/1997, de 30 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (Disposición Adicional Décima).

<sup>83</sup> Una visión general y completa de este tema en ALONSO GARCIA, J., cit. págs. 175 y ss. BERMEJO LÓPEZ, B., cit., págs. 365 y ss.

<sup>84</sup> El artículo 27-3º LPCS dispone en este punto que «a través de los mecanismos de cooperación con otras Comunidades, se procurará una señalización uniforme del Camino siguiendo las directrices del Consejo de Europa, teniendo en cuenta los siguientes criterios: a) La rotulación dentro del territorio de Galicia se hará en gallego. En el caso de utilización de varios idiomas, aquél tendrá lugar preferente en el orden

albergues de alojamiento gratuito y gestión directa destinados a la peregrinación<sup>85</sup>.

Es el momento de terminar con una conclusión general que me parece importante. Y es la de que un fenómeno cultural de tanta trascendencia como el Camino de Santiago es susceptible también de una reflexión jurídica que arbitre técnicas que hagan posible una mejor protección y un desarrollo ordenado del mismo en el futuro, haciendo frente a los problemas que se vayan planteando en este terreno. La Ley gallega ha sido un paso decisivo en esta dirección y ello ha de ser aquí resaltado. En todo caso si estas líneas han podido contribuir de cualquier forma a provocar algún interés por la problemática jurídica de la ruta jacobea me sentiría más que satisfecho. **G**

---

de colocación y mayor relevancia en la dimensión tipográfica. b) Fuera del territorio gallego, se promoverán los acuerdos oportunos para que nuestro idioma figure en la rotulación y se expresen de forma correcta los topónimos».

<sup>85</sup> El Decreto de la Xunta de Galicia 344/1992, de 26 de noviembre, reguló la utilización de estos albergues, estableciendo, en lo que a su ocupación se refiere, el siguiente orden de prelación: 1) Peregrinos de a pie o con limitaciones físicas. 2) Peregrinos a caballo. 3) Peregrinos en bicicleta. 4) Personas que viajen en coches de apoyo. Las plazas se ocupan al llegar los peregrinos a los albergues, no admitiéndose las reservas previas. Puede añadirse que la LPCS (artículo 29, letra c) admitió la posibilidad de la existencia de albergues y hospederías de carácter privado.